



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

## COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA BAIE DE SOMME (Département de la Somme)

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 27 mai 2021.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS* .....	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE L'INTERCOMMUNALITE.....	7
1.1 Les origines et les caractéristiques de l'espace intercommunal.....	7
1.2 La gouvernance .....	8
1.2.1 Les instances et leur fonctionnement.....	8
1.2.2 Le régime des délégations .....	9
2 LES COMPETENCES DE L'INTERCOMMUNALITE .....	11
2.1 Un large périmètre d'intervention.....	11
2.2 Un projet de territoire à définir .....	12
2.3 Le pacte financier inabouti.....	15
2.3.1 Des transferts de charges inachevés.....	16
2.3.2 Une péréquation limitée.....	18
3 LES MOYENS DE L'ACTION INTERCOMMUNALE .....	20
3.1 Les ressources humaines .....	20
3.1.1 L'évolution des effectifs de l'intercommunalité.....	20
3.1.2 L'harmonisation des règles de gestion des ressources humaines .....	20
3.2 Une mutualisation des moyens à développer.....	22
3.2.1 Les groupements de commandes avec la commune d'Abbeville .....	22
3.2.2 Une mutualisation des services limitée et inachevée.....	23
3.3 L'exercice indirect des compétences : les syndicats et délégations de compétences ...	24
4 LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES DECHETS .....	26
4.1 Le cadre d'intervention .....	26
4.1.1 Un plan local de prévention et de traitement des déchets à définir.....	26
4.1.2 Des volumes de déchets à traiter en augmentation .....	28
4.1.3 Les rapports sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets .....	30
4.2 L'exercice de la compétence et son coût .....	31
4.2.1 La prévention et la réduction de production des déchets.....	31
4.2.2 La collecte.....	31
4.2.3 Le traitement.....	33
4.2.4 Le coût aidé du service et son financement .....	35
5 LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	38
5.1 L'information budgétaire .....	38
5.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires .....	38
5.1.2 La présentation et la publicité des documents budgétaires .....	38

5.2	L'exécution budgétaire et financière .....	39
5.2.1	L'exécution budgétaire .....	39
5.2.2	Les délais globaux de paiement .....	40
5.3	La tenue des comptes .....	41
5.3.1	Les reprises et transferts de dettes au passif .....	41
5.3.2	L'actif .....	41
6	LA SITUATION FINANCIERE .....	44
6.1	Analyse rétrospective 2017-2019 .....	44
6.1.1	Situation financière globale .....	44
6.1.2	L'évolution de la section de fonctionnement.....	45
6.1.3	Le financement des investissements .....	49
6.1.4	Le poids de la dette .....	50
6.1.5	Des niveaux de fonds de roulement et de trésorerie insuffisants.....	51
6.2	L'impact de la crise sanitaire et l'exécution financière en 2020 .....	52
6.2.1	Les principaux effets de la crise sanitaire .....	52
6.2.2	La situation financière en 2020.....	54
6.3	Les tendances financières d'ici 2024 .....	55
	ANNEXES .....	58

## SYNTHÈSE

Créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la communauté d'agglomération de la Baie de Somme est née de la fusion des communautés de communes de l'Abbevillois, de la Baie de Somme Sud et de la Région d'Hallencourt. Composée de 43 communes, elle compte 49 200 habitants, dont la moitié se concentre dans sa ville-centre, Abbeville.

Alors que son champ de compétences est très étendu, elle n'a pas défini de projet de territoire, qui permettrait de fixer des orientations stratégiques claires. Le président de l'agglomération entend organiser la participation des communes à la définition des enjeux de développement de l'intercommunalité et envisage d'arrêter, sans échéance déterminée, un projet de territoire, ainsi qu'un plan d'actions associé.

La collecte et le traitement des déchets illustre ce défaut de cadrage, l'établissement n'ayant pas établi de plan, pourtant obligatoire, formalisant des objectifs de réduction des déchets et les actions à engager pour les atteindre. Sa mise en place est d'autant plus nécessaire que les volumes de déchets à traiter sont en hausse.

Compte tenu de la définition imprécise de l'intérêt communautaire, son périmètre d'intervention et la ligne de partage avec les actions des communes qui la composent restent insuffisamment délimités. À l'occasion des travaux pour définir le projet de territoire, le président entend y remédier.

En l'absence de définition des enjeux de l'intercommunalité, elle n'a pas non plus mis en place de pacte financier et fiscal avec ses communes membres, sur la base d'un dispositif de solidarité financière adapté au territoire et conforme aux règles applicables. Il serait d'autant plus nécessaire que les transferts de compétences qui se sont opérés depuis 2017 ont donné lieu à d'importantes compensations financières des communes, dont les montants n'ont pas été stabilisés et sont à l'origine de différends persistants, notamment avec la ville-centre.

Alors que les effectifs de l'intercommunalité ont augmenté sur la période, les actions de mutualisation restent limitées. Par ailleurs, malgré sa prise de compétences « eau potable » et « assainissement collectif », des structures syndicales incluses sur son territoire ont été maintenues par le biais de délégations accordées par la communauté d'agglomération à certaines de ses communes membres, conformément à la loi.

En charge de poursuivre les projets en cours ou programmés par les anciennes intercommunalités fusionnées, parmi lesquels s'inscrit la construction du conservatoire intercommunal de musique et de danse d'Abbeville, la communauté d'agglomération enregistre 30 M€ de dépenses d'équipement depuis 2017. Étant donné qu'elles n'ont été financées qu'à 23 % par autofinancement, elle a dû mobiliser ses réserves et souscrire de nouveaux emprunts, ainsi que des lignes de trésorerie pour couvrir le besoin de financement lié à ses investissements. Sa capacité de désendettement s'est dégradée en 2020, s'élevant à près de 17 ans et ses réserves sont épuisées.

Dès lors, pour pouvoir honorer ses engagements financiers au titre de la politique de la ville, de la revitalisation des territoires ou encore pour la mise en œuvre de la stratégie littorale, elle devra mettre en place une prospective financière pluriannuelle afin de prioriser les investissements envisagés et de s'assurer de leur soutenabilité pour préserver ses équilibres financiers.

## RECOMMANDATIONS\*

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

### Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 1</b> : arrêter le montant des transferts de charges afférents à la compétence « voirie » sur la base d'un coût moyen annualisé, conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.				X	17
<b>Rappel au droit n° 2</b> : élaborer un pacte financier et fiscal de solidarité, fixant les règles de répartition et de révision des moyens au sein de l'ensemble communautaire, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.				X	19
<b>Rappel au droit n° 3</b> : respecter les règles relatives à la durée annuelle du temps de travail, en application du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.				X	21
<b>Rappel au droit n° 4</b> : formaliser, dans un plan local de prévention et de gestion des déchets, l'ensemble des actions qui concourent à la mise en œuvre des objectifs définis par l'article L. 541-1 du code de l'environnement.				X	30

\* Voir notice de lecture en bas de page.

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

**Recommandations (performance)**

	<i><b>Totalement mise en œuvre</b></i>	<i><b>Mise en œuvre en cours</b></i>	<i><b>Mise en œuvre incomplète</b></i>	<i><b>Non mise en œuvre</b></i>	<i><b>Page</b></i>
<b>Recommandation n° 1 :</b> adopter un projet de territoire et un plan d'actions associé, en vue de formaliser la stratégie de développement du territoire et la soutenabilité technique et financière des projets qui en découlent.				X	15
<b>Recommandation n° 2 :</b> mettre en place une stratégie d'intervention et les outils prospectifs associés, visant à assurer la soutenabilité financière des projets relevant de chacune des compétences intercommunales, tant en fonctionnement qu'en investissement.				X	57

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme (Somme), à compter de l'exercice 2017, a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 12 juin 2020 à M. Nicolas Dumont, président et ordonnateur en fonctions jusqu'au 9 juillet 2020. À l'issue du renouvellement du conseil communautaire, le président nouvellement élu, M. Pascal Demarthe, a été informé de l'ouverture du contrôle par courrier du président de la chambre du 17 juillet 2020.

Les modalités de fonctionnement de la communauté d'agglomération, ainsi que la fiabilité des comptes et la situation financière, notamment dans le contexte de crise sanitaire, ont été les principales thématiques examinées. La mise en œuvre de la compétence « collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés » a également été analysée dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières sur la prévention et la gestion des déchets.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 2 décembre 2020 avec l'actuel ordonnateur et le 1<sup>er</sup> décembre 2020 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 17 décembre 2020, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été notifiées à MM. Demarthe et Dumont. Un extrait a également été envoyé au maire d'Abbeville, pour la partie le concernant relative à la mutualisation des moyens.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes lors de sa séance du 27 mai 2021.

### AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé durant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, complété par décrets n° 2020-423 du 14 avril 2020 et n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière de la collectivité pour les exercices 2020 et suivants.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a cherché à en mesurer l'impact sur ses recettes et ses dépenses, en prenant en compte les éléments provisoires portés à sa connaissance.

# 1 PRESENTATION DE L'INTERCOMMUNALITE

## 1.1 Les origines et les caractéristiques de l'espace intercommunal

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a rendu obligatoire la fusion des communautés de communes comptant moins de 15 000 habitants. Dans la Somme, 17 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre étaient concernés par cette disposition, dont la communauté de communes de la Région d'Hallencourt et celle de la Baie de Somme Sud. Le nouveau schéma de coopération intercommunale du département de la Somme, arrêté le 30 mars 2016, a confirmé leur fusion avec la communauté de communes de l'Abbevillois.

Par arrêté préfectoral du 16 décembre 2016, la communauté d'agglomération de la Baie de Somme (CABS) a donc été créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Regroupant près de 49 200 habitants<sup>1</sup> répartis sur 43 communes, soit environ 10 % de la population de la Somme, elle est la seconde intercommunalité du département, après Amiens Métropole.

Bien que la CABS compte moins de 50 000 habitants, sa structure juridique en tant que communauté d'agglomération<sup>2</sup> n'est pas remise en cause. Abbeville, qui comprend trois quartiers prioritaires (Espérance, Les Argilières et Soleil Levant), regroupe 47 % des habitants.

Les indicateurs socio-économiques<sup>3</sup> caractérisent un territoire fragile : le taux de chômage, de 18,7 %, a progressé de 4,6 % en 10 ans et dépasse ceux enregistrés à l'échelle de la région et du département. Il en va de même pour le taux de pauvreté qui atteint 19 %. La part des ménages fiscaux imposés en 2017 s'établit à 43,3 %, inférieur aux taux rencontrés dans les Hauts-de-France (46,7 %) et la Somme (45,7 %).

Avec ses 23 km de façade littorale et les 238 km de cours d'eau situés dans la basse vallée de la Somme, le territoire est particulièrement sensible aux risques naturels d'inondation et de submersion marine.

Les disparités économiques qui caractérisent les deux zones d'emploi<sup>4</sup> du territoire sont importantes. Dans la continuité du Montreuillois, la zone d'emploi d'Abbeville est une économie stimulée par le secteur tertiaire. Au sud de l'agglomération, celle de la Vallée de la Bresle-Vimeu, à cheval sur les régions Hauts-de-France et Normandie, abrite une économie fortement industrielle, basée notamment sur le verre.

---

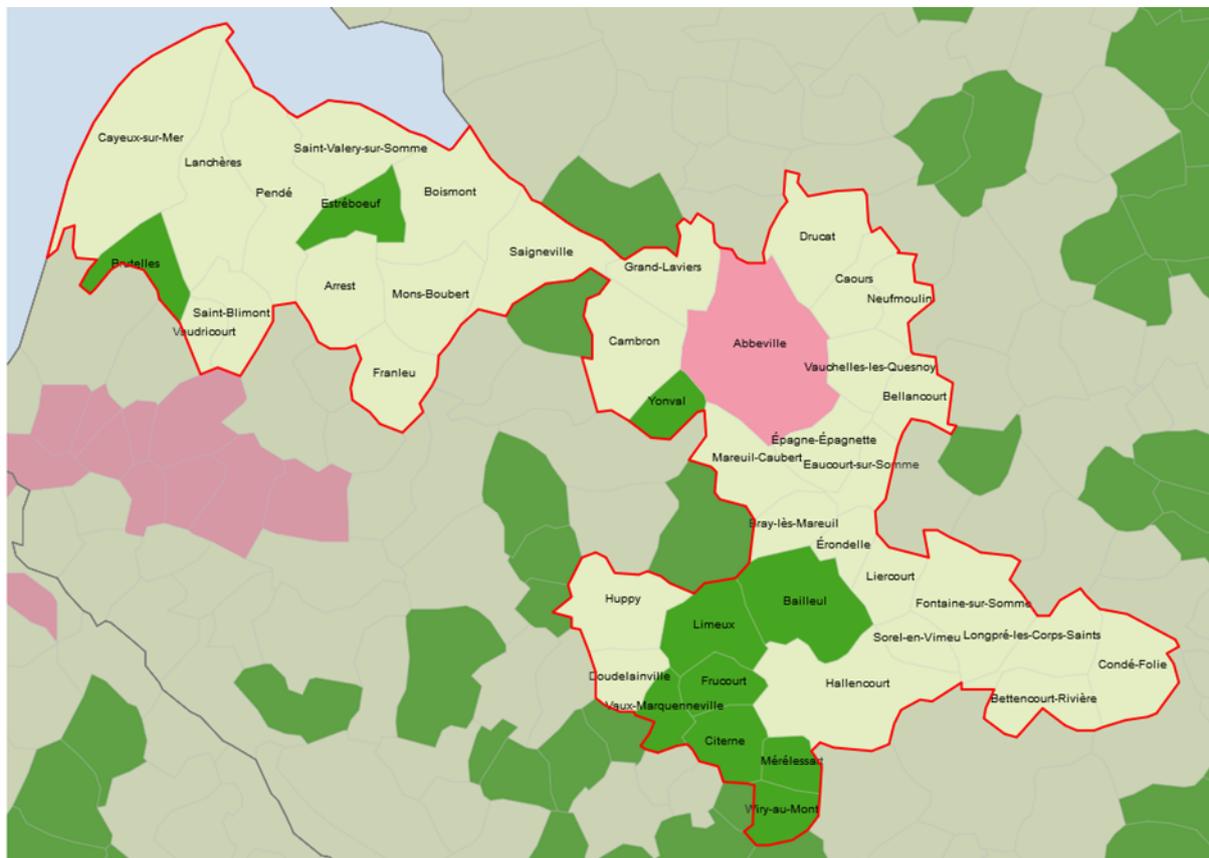
<sup>1</sup> Source : INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2020 – données 2017.

<sup>2</sup> L'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales définit la communauté d'agglomération comme un établissement public regroupant plusieurs communes formant, à la date de création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes-centres de plus de 15 000 habitants. La population DGF de la CABS était de 52 253 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

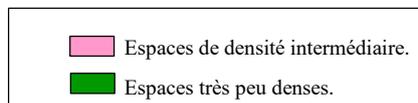
<sup>3</sup> Source : INSEE, au 1<sup>er</sup> janvier 2020 – données 2017 (4 769/24 531).

<sup>4</sup> Selon l'Insee, le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants (services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sport, etc.).

**Carte n° 1 : Périmètre de la CABS**



Source : Géoclip – INSEE - source grille communale de densité - 2018.



## 1.2 La gouvernance

### 1.2.1 Les instances et leur fonctionnement

Conformément à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales et en l'absence d'accord entre les communes, les sièges au sein du conseil communautaire ont été répartis<sup>5</sup> selon la règle de droit commun, garantissant une représentation essentiellement démographique. Les six communes de plus de 1 000 habitants, qui rassemblent 65 % de la population intercommunale, disposent de 52 % des sièges au conseil, soit la majorité.

<sup>5</sup> Arrêtés préfectoraux du 16 décembre 2016 (80 sièges) puis du 3 octobre 2019 (77 sièges).

Le bureau, qui s'est réuni à 26 reprises en trois ans, est composé du président, de 12 vice-présidents et de 9 conseillers délégués. Alors que 35 % de la population de l'intercommunalité résident dans des communes comptant moins de 1 000 habitants, ces dernières sont représentées par 12 membres du bureau sur 22.

Le poids des « petites communes » au sein des instances est donc satisfaisant. Elles ne disposent, pour autant, pas de majorité de blocage au sein du conseil.

En l'absence de représentation de tous les maires au sein du bureau, il avait été institué, en 2017, une conférence des maires, qui s'est réunie cinq fois sur la période. Rendue, depuis, obligatoire par la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, elle a été réinstaurée le 25 novembre 2020. Le règlement intérieur du conseil communautaire, adopté par délibération du 29 juin 2017, devrait préciser les modalités de fonctionnement de cette instance.

Dans sa réponse, le président s'est engagé à le réviser en ce sens au second semestre 2021. Il précise que la possibilité de créer une mission d'information et d'évaluation à la demande du sixième des membres du conseil communautaire, prévue à l'article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales, y sera, aussi, introduite.

Enfin, le conseil communautaire ne s'est pas prononcé sur l'intérêt d'élaborer un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale, qui devait, conformément à l'article L. 5211-11-2 du code précité, être adopté dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général du conseil.

## 1.2.2 Le régime des délégations

L'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales dispose que le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, à l'exception de certaines matières qu'il énumère et qui ont été confirmées par la jurisprudence<sup>6</sup>.

Par délibération du 2 janvier 2017, renouvelée le 23 juillet 2020, le conseil communautaire a décidé de « confier une large délégation au président, afin de permettre aux services de gérer avec efficacité les missions confiées ».

Si les décisions prises dans le cadre de la souscription des emprunts et des lignes de trésorerie, de la passation des marchés publics, de la conclusion de baux, du financement des investissements prévus au budget ou encore des créations et modifications des régies ont été régulièrement restituées devant le conseil communautaire, le président a, à plusieurs reprises, dépassé le périmètre des délégations que le conseil lui avait accordées.

En effet, il a octroyé de multiples subventions à des particuliers et des entreprises dans le cadre des aides aux ménages réalisant des travaux de rénovation et d'adaptation des logements ou des fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, qui ne relevaient pas expressément des pouvoirs qui lui étaient délégués par le conseil.

---

<sup>6</sup> Conseil d'État, avis, 17 décembre 2003, Préfet du Nord, n° 258616.

Le président a, de même, arrêté, en 2018, le montant de l'indemnité de départ volontaire pour les fonctionnaires quittant définitivement la fonction publique territoriale alors que ce dernier aurait dû être fixé par délibération, conformément au décret instituant la prime<sup>7</sup>. Trois agents en ont bénéficié entre 2018 et 2019 pour un montant total de 107 162 €.

Cette pratique dérogatoire a été réitérée lors de l'instauration d'une prime exceptionnelle pour faire face à l'épidémie de Covid-19 en juin 2020. Alors que l'article 8 du décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement de cette prime prévoit que « *Les modalités d'attribution sont définies par délibération de l'organe délibérant* », celles-ci ont été définies uniquement par arrêtés du président du 19 juin 2020, pour un montant total versé de 90 130 €. Quoique prises après validation unanime des membres du bureau, seule l'assemblée délibérante était compétente pour arrêter ces modalités.

Enfin, bien que la collectivité précise que cette décision a été communiquée aux conseillers le 21 septembre 2020, un abattement de 15 % du montant de la taxe locale sur la publicité extérieure due par les redevables des territoires d'Abbeville et de Vauchelles-les-Quesnoy a été décidé unilatéralement par le président le 26 août 2020, alors que, là encore, la fixation des taxes ou redevances relève de la compétence du conseil communautaire.

Si le président a présenté *a posteriori* devant l'assemblée délibérante les mesures prises dans ce cadre, la chambre lui rappelle son obligation de respecter son périmètre de délégations.

Dans sa réponse, l'ordonnateur en fonctions s'est engagé à soumettre à délibération du conseil communautaire l'abattement fiscal, ainsi que le versement des primes précitées au cours du second semestre 2021.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Née de la fusion de trois intercommunalités, la création de la CABS est issue du schéma de coopération intercommunale du département de la Somme arrêté en 2016.*

*La tenue des instances de gouvernance n'appelle pas d'observation. Pour autant, le règlement intérieur nécessitera d'être actualisé pour préciser les règles de fonctionnement de la conférence des maires, nouvellement instituée. Il devrait l'être au cours du second semestre 2021.*

*Si le président de l'agglomération s'est vu accorder un large périmètre de délégations par le conseil communautaire, il l'a outrepassé à plusieurs reprises et devra donc veiller à le respecter désormais strictement. Des régularisations soumises à délibération du conseil communautaire devraient intervenir au cours du second semestre 2021.*

---

---

<sup>7</sup> Décret n° 2009-1594 du 18 décembre 2009 instituant une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique.

## 2 LES COMPETENCES DE L'INTERCOMMUNALITE

### 2.1 Un large périmètre d'intervention

Comme le prévoit l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, le champ d'action de la CABS a été défini par agrégation des compétences exercées jusqu'en 2016 par les intercommunalités fusionnées. Seul le « balayage mécanique des voies », précédemment assuré par la communauté de communes de l'Abbevillois, a été transféré à la commune d'Abbeville et compensé fiscalement. Or, comme rappelé par la chambre dans le cadre de son dernier contrôle de la ville-centre<sup>8</sup>, l'entretien, dont le nettoyage est un des aspects, fait partie intégrante de la compétence « voirie » et devrait être assumé par l'établissement intercommunal.

Dans sa réponse, le président de la CABS s'est engagé à soumettre à la validation du conseil communautaire les modalités de prise en charge, par l'intercommunalité, de l'entretien de la voirie de la commune d'Abbeville, en lien avec celle-ci.

Les communautés d'agglomération exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires énumérées par l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales en matière de développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, eau et assainissement des eaux usées, dont la gestion des eaux pluviales urbaines.

La fusion a conduit l'agglomération à exercer six compétences obligatoires nouvelles<sup>9</sup> par rapport à celles relevant précédemment du périmètre intercommunal.

Si elle exerce bien les neuf compétences obligatoires prévues par la loi, ses statuts, fixés par arrêté préfectoral du 23 juin 2017, n'ont pas été actualisés des dernières évolutions réglementaires<sup>10</sup>. Cette révision devrait intervenir au cours du second semestre 2021. Par ailleurs, le champ d'intervention intercommunal au titre de ses compétences obligatoires reste incomplet.

En effet, l'EPCI dispose d'une compétence exclusive en matière de développement économique, depuis que la loi NOTRe a mis fin à la possibilité de partage de la compétence au sein du bloc communal. Comme relevé par la chambre dans le cadre de son contrôle de la commune d'Abbeville, la zone d'activités « Les deux vallées » aurait dû faire l'objet d'un transfert de la commune à l'agglomération dès 2017, ce qui n'a pas encore été réalisé.

---

<sup>8</sup> Rapport d'observations définitives de la commune d'Abbeville, dont enquête sur le chauffage urbain, du 13 octobre 2020.

<sup>9</sup> Politique de la ville, aménagement et entretien des aires d'accueil des gens du voyage, politique locale du commerce d'intérêt communautaire, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, distribution de l'eau potable, assainissement collectif dont gestion des eaux urbaines.

<sup>10</sup> La compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », devenue obligatoire à compter de 2018, y apparaît toujours comme une compétence facultative et les compétences « eau potable », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales urbaines », rendues obligatoires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, n'y figurent pas.

Le président de l'intercommunalité, dans sa réponse, indique envisager d'y remédier dans le cadre du réexamen de l'ensemble des transferts opérés au titre de la compétence « développement économique » en formalisant aussi les conventions de mise à disposition afférentes.

En complément, l'établissement a choisi d'exercer, au profit des communes, quatre<sup>11</sup> des cinq compétences supplémentaires prévues à l'article précité. Deux d'entre elles n'étaient précédemment exercées par aucune des intercommunalités fusionnées : « création et gestion des maisons de services au public » ; « création, aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire », bien que la CABS ne gère aucun des parkings publics pourtant présents à Cayeux-sur-Mer ou à Saint-Valéry-sur-Somme. Deux autres compétences l'étaient en partie et ont été généralisées à l'ensemble du périmètre intercommunal<sup>12</sup>.

Enfin, en vertu de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, les communes peuvent à tout moment confier, en tout ou partie à l'EPCI, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi, ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice. En réponse à cette faculté, la CABS assure les compétences relatives à l'aménagement numérique du territoire, le soutien des actions culturelles et sportives, l'assainissement non collectif, l'entretien et le fonctionnement de la caserne de gendarmerie de Saint-Valéry-sur-Somme, ainsi que la gestion des affaires scolaires. S'agissant des écoles, la compétence intercommunale a été étendue aux opérations d'investissement, lesquelles relevaient encore de la compétence communale jusqu'en 2016.

Ainsi, la CABS exerce, à ce jour, 19 groupes de compétences, dont la moitié ne résulte pas d'un transfert imposé par la loi.

## 2.2 Un projet de territoire à définir

L'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales dispose que la communauté d'agglomération « a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ». Il prévoit que « lorsque la communauté d'agglomération comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce projet commun intègre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes membres. Il détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté d'agglomération concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale ».

---

<sup>11</sup> Voirie et parcs de stationnement, équipements culturels et sportifs, action sociale et création et gestion de maisons de services.

<sup>12</sup> Les actions en faveur de la petite enfance et de la jeunesse que la communauté de communes de la Région d'Hallencourt n'exerçait pas et les communes de l'Abbevillois avaient conservé la compétence « voirie ».

Le projet de territoire a vocation à déterminer les orientations de l'agglomération en matière de développement économique, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, d'environnement et de gestion des ressources, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre. Classiquement, ce document exprime une vision de l'avenir du territoire de l'EPCI en posant un diagnostic, en en définissant les enjeux et la stratégie à mettre en œuvre pour son développement, et en déclinant un plan d'actions.

Le projet de territoire ne revêt aucun caractère obligatoire, mais le législateur l'a rendu incontournable pour les EPCI signataires d'un contrat de ville<sup>13</sup>. Cette situation concerne directement la CABS, en charge depuis 2017 de la mise en œuvre de la politique de la ville et du contrat associé, arrêté par Abbeville le 5 octobre 2015.

Bien que responsable d'un grand nombre de compétences et de projets, l'agglomération n'a toujours pas adopté un tel document trois ans après sa création.

Pour autant, elle a élaboré des schémas territoriaux dans les domaines culturel, éducatif ou numérique<sup>14</sup>. Elle a mis en place des outils visant à renforcer l'aménagement de l'espace et l'équilibre social de l'habitat à l'échelle du territoire<sup>15</sup>, mis en œuvre des actions de prévention des inondations et de préservation du littoral en lien avec le syndicat mixte Baie de Somme – Grand littoral picard. Elle a aussi élaboré un projet de renouvellement urbain des quartiers prioritaires d'Abbeville ou, encore, en accompagnant les communes d'Abbeville et de Longpré-les-Corps-Saints dans le cadre du dispositif « revitalisation des territoires ».

Toutefois, l'ensemble de ces initiatives ne permet pas d'identifier clairement la stratégie que l'établissement entend appliquer pour chacune de ses compétences et leur degré de priorité. Surtout, les programmes précités, et notamment ceux relevant de la politique de la ville, de l'aménagement et de l'habitat ainsi que de la compétence « GEMAPI » (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) engagent l'agglomération de manière simultanée et sur plusieurs années, sans que leur soutenabilité financière et technique n'ait été appréciée.

Or, cette démarche est d'autant plus nécessaire qu'en l'absence de projet communautaire, le périmètre d'action de l'établissement intercommunal a été insuffisamment défini.

---

<sup>13</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine : « *sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale, les signataires du contrat de ville s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs énoncés au I de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi* ».

<sup>14</sup> Projet culturel de territoire (2017), projet éducatif de territoire (2018), feuille de route numérique (2018) et schéma directeur territorial d'aménagement numérique (2019) avec le syndicat Somme Numérique.

<sup>15</sup> Approbation du schéma de cohérence territoriale prévue en 2023, approbation du plan local de l'urbanisme intercommunal prévue en 2023, plan local de l'habitat intercommunal adopté en septembre 2020, etc.

Alors que les statuts de la CABS prévoient la reconnaissance expresse de l'intérêt communautaire de plusieurs groupes de compétences<sup>16</sup>, le conseil communautaire ne l'a défini qu'au titre de l'action sociale et des équipements culturels et sportifs<sup>17</sup>. Celui relatif à la politique du logement se déduit des dispositions introduites dans le plan local de l'habitat intercommunal récemment adopté<sup>18</sup> et la collectivité assume, de fait, la gestion de la ZAC de la Baie de Somme au travers de son budget annexe. En revanche, le périmètre d'intervention intercommunal en matière de « Politique locale du commerce » et de « Voirie et parcs de stationnement » n'a pas été arrêté. L'agglomération doit donc les exercer intégralement en vertu du principe d'exclusivité<sup>19</sup> qui encadre l'action des intercommunalités.

En outre et au-delà de toute obligation statutaire de définition de l'intérêt communautaire, la frontière entre les interventions intercommunales et les actions relevant toujours du périmètre communal a été insuffisamment définie. La mise en œuvre de la compétence « tourisme »<sup>20</sup> en est l'illustration. La CABS assure la gestion de deux campings publics<sup>21</sup> dont le caractère intercommunal n'a pas été démontré, alors même que six autres, implantés sur son ressort le plus touristique, sont restés de compétence communale. La question reste posée et n'est pas encore tranchée.

Dans l'attente d'une orientation définitive sur ce sujet, les statuts seront mis à jour en restreignant la liste des équipements touristiques aux deux campings dont la communauté d'agglomération a la responsabilité, indique le président dans sa réponse.

De même, l'entretien des circuits et sentiers de randonnées, ainsi que l'exploitation de la Maison du Marais et du Moulin de Frucourt, sont assurés par l'établissement sans avoir été identifiés comme des prérogatives intercommunales dans ses statuts. La mise à jour des statuts devrait impliquer l'évaluation des charges associées à l'exercice de ces compétences.

---

<sup>16</sup> 1) politique locale du commerce et soutien aux activités d'intérêt communautaire ; 2) politique du logement d'intérêt communautaire, actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, actions, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées, amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ; 3) Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; 4) Voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; 5) Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipement culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; 6) Action sociale d'intérêt communautaire.

<sup>17</sup> Trois équipements culturels (École des beaux-Arts à Abbeville ; conservatoire de musique et de danse à Abbeville et les écoles de musiques rattachées à Cayeux-sur-Mer, Saint-Valéry-sur-Somme et Arrest) et trois équipements sportifs (Centre de natation Aqu'Abb à Abbeville, gymnases de Longpré et Saint-Valéry-sur-Somme), relevant précédemment du périmètre intercommunal, ont été nominativement désignés d'intérêt communal.

<sup>18</sup> Approuvé en septembre 2020, le PLHi inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat (parc public et privé, gestion du parc existant et des populations nouvelles), définit les objectifs à atteindre, notamment en matière d'offre nouvelle de logement social pour assurer une répartition équilibrée sur le territoire.

<sup>19</sup> Le principe d'exclusivité implique que les compétences, une fois transférées à l'EPCI, ne peuvent plus être exercées par les communes.

<sup>20</sup> Conformément à l'article L. 134-1 du code du tourisme, modifié par l'article 68 de la loi NOTRé, « la communauté d'agglomération exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, dans les conditions prévues à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales : 1° La compétence en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activité touristique ; 2° La compétence en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

<sup>21</sup> Celui de Mareuil-Caubert, qui relevait déjà de la CCA, et celui de Longpré-les-Corps-Saints, qui lui a été transféré à sa création.

Dans un souci de mise en cohérence et en application du principe de spécialité<sup>22</sup>, l'EPCI gagnerait à définir clairement les contours de l'ensemble de ses compétences et à rétrocéder aux communes membres, le cas échéant, les prérogatives qui ne relèveraient pas du périmètre intercommunal.

En réponse, le président indique qu'un travail sera mené afin de restreindre la sphère d'intervention de la communauté d'agglomération et de redéfinir ainsi les périmètres de compétences communaux. Il précise qu'un effort particulier sera mené sur les compétences « habitat », « politique locale du commerce », ainsi que « voirie » et « parcs de stationnement », « afin que les élus communautaires en mesurent l'ampleur, soit pour la confirmer, soit pour la restreindre ».

Ainsi, la chambre recommande à la CABS d'élaborer sans délai un projet de territoire déclinant des objectifs stratégiques clairs et un plan d'actions à mettre en œuvre pour chacune de ses compétences.

**Recommandation n° 1: adopter un projet de territoire et un plan d'actions associé, en vue de formaliser la stratégie de développement du territoire et la soutenabilité technique et financière des projets qui en découlent.**

En réponse, le président de l'agglomération, sans indiquer de calendrier précis, affirme son intention d'organiser la participation des communes à la définition des enjeux de développement de l'intercommunalité et d'arrêter un projet de territoire, ainsi qu'un plan d'actions associé en s'appuyant sur les schémas sectoriels et diagnostics existants.

## 2.3 Le pacte financier inabouti

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'engage, lors de la signature du contrat de ville, à élaborer, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal de solidarité.

Ce document constitue un outil stratégique important, qui vise à mettre en adéquation les orientations définies dans le projet de territoire et la répartition des moyens au sein de l'ensemble communautaire.

---

<sup>22</sup> Le principe de spécialité signifie que les EPCI n'exercent que les compétences que leur ont attribuées les communes qui en sont membres et qu'à l'intérieur de son périmètre.

Si, dès la création de l'agglomération, les conseillers communautaires ont arrêté, à l'unanimité, un protocole financier général visant à « consigner les relations financières et comptables entre la CABS et ses communes membres » et, selon l'ancien ordonnateur, à « garantir la réalisation des projets des trois ex-communautés de communes », ce document ne prescrit pas toutes les règles attendues dans un pacte financier et fiscal<sup>23</sup>.

### 2.3.1 Des transferts de charges inachevés

L'attribution de compensation a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences, et ce à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres.

Lors de la fusion d'intercommunalités accompagnée d'un transfert de compétences et conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, le montant des attributions de compensation versées aux communes antérieurement membres d'une intercommunalité à fiscalité professionnelle unique, est diminué des charges nouvellement transférées.

À partir des attributions de compensation historiques et estimées, et à l'issue des cinq réunions de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) tenues entre 2017 et 2019, l'agglomération a bénéficié de 10,4 M€ de transferts de fiscalité, dont 9,4 M€ en provenance d'Abbeville.

Au terme de ces transferts, la part de fiscalité conservée par la CABS pour exercer l'ensemble de ses compétences s'établit à près de 60 % des produits fiscaux perçus à l'échelle du bloc communal<sup>24</sup> en 2019. Son coefficient d'intégration fiscale<sup>25</sup> s'élève à 0,62 en 2019, taux le plus élevé des 23 communautés d'agglomération recensées dans la région des Hauts-de-France, ce qui traduit, au cas d'espèce, l'importance des compétences transférées.

À l'issue de la CLECT du 19 novembre 2020, qui a porté sur l'estimation des charges liées à la compétence « gestion des eaux pluviales », les transferts de charges ont été réputés finalisés.

Pour autant, reste la question des règles d'évaluation des charges relatives aux équipements de voirie, alors que cette compétence a été transférée à l'agglomération dès sa création, en 2017.

---

<sup>23</sup> Article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales : le pacte financier et fiscal doit faire état « des efforts de mutualisation déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que les critères retenus par le conseil communautaires pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou versements au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ».

<sup>24</sup> Le « bloc communal » désigne l'ensemble constitué de l'EPCI et de ses communes membres.

<sup>25</sup> Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer 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 les communes et le groupement. Ainsi, plus le CIF est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'EPCI est supposé être important sur le territoire de l'ensemble intercommunal. Les ressources prises en compte pour le calcul du CIF sont celles prévues au III de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales.

D'une part, la répartition des charges d'entretien de la voirie a été estimée lors de la CLECT du 11 septembre 2017, non en référence à des dépenses réalisées sur les exercices passés mais à partir d'une enveloppe annuelle *ad-hoc* de 0,44 M€, répartie proportionnellement à la population de chaque commune.

D'autre part, la CABS a instauré une pratique<sup>26</sup> permettant à chaque commune de se constituer librement un droit de tirage budgétaire, utilisé ponctuellement pour la réalisation des travaux de voirie sur son périmètre. En conséquence, le montant de fiscalité transférée par les communes au titre des investissements de voirie est révisé chaque année<sup>27</sup>, en CLECT.

Ces méthodes d'estimation et de révision annuelle de l'attribution de compensation liée à la compétence « voirie » ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, prévoyant que « *le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année* ».

Si ces dispositions n'interdisent pas que puisse être réexaminée l'attribution de compensation, en revanche, sa révision systématique, chaque année, même validée par les élus communautaires, contrevient aux modalités de détermination des charges transférées, prévues par la loi.

Au final, la fiscalité reversée par les communes n'a permis de couvrir que 55 % du montant total des travaux d'entretien et d'investissements<sup>28</sup> réalisés par la CABS sur la voirie depuis 2017, lesquels ont pourtant représenté près de la moitié de ses dépenses totales d'équipement.

La chambre rappelle donc à la collectivité qu'elle doit les stabiliser sur la base d'un coût moyen annualisé, conformément aux dispositions réglementaires.

**Rappel au droit n° 1 : arrêter le montant des transferts de charges afférents à la compétence « voirie » sur la base d'un coût moyen annualisé, conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.**

<sup>26</sup> Protocole financier du 2 janvier 2017 : « *la décision de programmer les travaux neufs [de voirie] revient aux communes via la compensation "voirie" versée annuellement à la CABS [laquelle] est bonifié annuellement par la CABS à hauteur de 20 % du montant transféré* ». Le droit de tirage budgétaire de chaque commune comprend les compensations fiscales versées chaque année à l'établissement, augmentées des bonifications annuelles de l'EPCI et diminuées des engagements de dépenses sur la voirie.

<sup>27</sup> Son montant s'est élevé successivement à 2,8 M€ en 2017, 2,1 M€ en 2018 et 2,5 M€ en 2019.

<sup>28</sup> 1,3 M€ perçus par la CABS de la part des communes et 2,6 M€ dépensés pour l'entretien des couches de surface de voirie ; 7,4 M€ perçus par la CABS de la part des communes et 13,4 M€ de dépenses d'équipement engagées sur la voirie.

Suite aux observations de la chambre sur l'estimation inadaptée des charges d'entretien, la révision irrégulière des attributions de compensation et l'insuffisante contribution des communes aux dépenses globales intercommunales en matière de voirie, le président de la CABS indique, dans sa réponse, vouloir « faire évoluer le système pratiqué » mais que sa « remise à plat (...) ne pourra s'effectuer qu'à moyen terme ».

### 2.3.2 Une péréquation limitée

Alors qu'aucun dispositif de redistribution des dotations de péréquation ou des fonds de concours n'a été arrêté par l'établissement intercommunal, dans les faits, la solidarité financière mise en œuvre par la CABS au profit de ses communes membres est limitée et incomplète.

Au regard des critères socio-économiques de sa population, la communauté d'agglomération est bénéficiaire net du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales<sup>29</sup>, lequel est réparti entre elle-même et ses communes membres selon la règle de droit commun<sup>30</sup> depuis 2019. Le montant conservé à ce titre par la CABS s'élève à environ 1 M€ par an.

Depuis 2017, cette dernière a versé 0,52 M€ de subventions à ses communes membres et n'a donc soutenu que faiblement l'investissement local par le biais des fonds de concours prévus à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales<sup>31</sup>. Surtout, la commune de Saint-Valéry-sur-Somme en a été la principale bénéficiaire, avec 0,5 M€ reçus de l'agglomération en 2019, dans le cadre de son projet de transformation d'un entrepôt de sel.

Le versement aux communes membres, par la communauté d'agglomération, d'une dotation de solidarité communautaire constitue un troisième levier de redistribution au sein du bloc intercommunal. Si dans son protocole financier initial, la CABS prévoyait de verser cette dotation à la ville-centre, elle n'y a pas procédé sur la période contrôlée.

Or, en vertu de l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales, à défaut d'avoir élaboré un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement intercommunal doit rétrocéder une enveloppe minimale<sup>32</sup> de dotation de solidarité communautaire aux communes partenaires du contrat.

---

<sup>29</sup> Mis en place en 2012, le FPIC constitue un mécanisme de péréquation horizontale qui consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. Une fois le prélèvement ou le reversement calculé au niveau de l'ensemble intercommunal, celui-ci est réparti entre l'EPCI et ses communes membres puis entre communes.

<sup>30</sup> Une répartition « de droit commun » pour le reversement du FPIC est prévue au II de l'article L. 2363-3 du code général des collectivités territoriales, en fonction de la richesse respective de l'EPCI et de ses communes membres. Des modalités dérogatoires de répartition peuvent être librement fixées par délibération du conseil communautaire.

<sup>31</sup> Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Leur montant total ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

<sup>32</sup> Son montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées aux I et 1 et 2 du I bis de l'article 1609 nonies C au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente.

Au regard de l'évolution des produits fiscaux perçus jusqu'en 2019, la chambre estime que l'agglomération aurait dû reverser 0,39 M€<sup>33</sup> à Abbeville. La CABS s'est engagée à verser, à la commune d'Abbeville, la dotation de solidarité communautaire pour l'exercice 2021 et sur les exercices suivants, jusqu'à la définition d'un pacte financier et fiscal à l'échelle de son territoire.

Ainsi, concomitamment à la rédaction de son projet de territoire et afin d'arrêter un dispositif de solidarité financière adapté à son périmètre d'intervention, la chambre rappelle à l'établissement son obligation de se doter d'un pacte financier et fiscal.

**Rappel au droit n° 2 : élaborer un pacte financier et fiscal de solidarité, fixant les règles de répartition et de révision des moyens au sein de l'ensemble communautaire, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.**

Le président de l'EPCI, dans sa réponse, s'engage à mettre en place un tel pacte lorsque les orientations du projet de territoire auront été arrêtées. Il n'envisage la mise en place de péréquation au profit des communes qu'une fois l'endettement et les charges de fonctionnement de la communauté d'agglomération maîtrisés et après avoir défini les priorités communautaires pour les dix prochaines années.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Bien que chargée d'exercer 19 groupes de compétences, la CABS n'a pas défini de projet de territoire, qui lui permettrait de fixer des orientations stratégiques claires. En conséquence, son périmètre d'intervention et la ligne de partage avec les actions des communes ont été insuffisamment délimités.*

*Sans échéance déterminée, le président de l'agglomération affirme son intention d'organiser la participation des communes à la définition des enjeux de développement de l'intercommunalité et d'arrêter un projet de territoire ainsi qu'un plan d'actions associé. À cette occasion, il envisage de revisiter les compétences à exercer impérativement au niveau de l'intercommunalité et celles à rétrocéder, le cas échéant, aux communes.*

*Une fois que les priorités communautaires seront définies et dès lors que l'endettement et les charges de fonctionnement de l'agglomération seront maîtrisés, le président s'engage à mettre en place un pacte financier et fiscal, qui sera de nature à consolider les relations financières entre la CABS et ses communes membres.*

---

<sup>33</sup> Cf. annexe n° 1

### **3 LES MOYENS DE L'ACTION INTERCOMMUNALE**

La chambre a cherché à apprécier les modalités de mise en œuvre des compétences de la CABS sous l'angle des moyens humains consacrés, des mutualisations mises en place et de leur exercice indirect par des syndicats mixtes ou intercommunaux toujours nombreux sur le territoire.

#### **3.1 Les ressources humaines**

Tous budgets confondus, la CABS compte 689 agents au 31 décembre 2019, répartis au sein de trois directions générales placées sous la responsabilité du directeur général des services.

##### **3.1.1 L'évolution des effectifs de l'intercommunalité**

Dans le cadre de la fusion et des transferts vers la CABS des compétences « politique de la ville », « petite enfance » et surtout « affaires scolaires », 440 agents provenant des anciennes communautés de communes et 140 agents communaux, dont 85 % d'Abbeville, sont passés sous gestion de l'agglomération, soit près de 600 agents pour un coût d'environ 14,5 M€.

Les effectifs communautaires ont augmenté de près de 90 agents entre 2017 et 2019. En complément des effectifs transférés précités, la collectivité a, en effet, procédé à des recrutements dans les secteurs de l'animation et de la politique de la ville, mais aussi à la titularisation de contractuels, notamment pour ce qui relevait des études surveillées et de la restauration scolaire.

##### **3.1.2 L'harmonisation des règles de gestion des ressources humaines**

###### **3.1.2.1 Un régime indemnitaire unique**

Le conseil communautaire a instauré un régime indemnitaire pour les agents passés sous sa gestion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 qui tient compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)<sup>34</sup>.

Si l'établissement estime que les modalités de mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire n'ont eu qu'un faible impact financier, la chambre constate que le montant des indemnités et heures supplémentaires versé par la CABS s'élève à 2 M€ en 2019, soit une hausse de 0,9 M€ par rapport au montant estimé des compléments indemnitaires initialement versés au personnel issu des anciennes intercommunalités et transféré par Abbeville.

---

<sup>34</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP pour les fonctionnaires de l'État, transposable aux fonctionnaires territoriaux en application du principe de parité fixé par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

De surcroît, depuis 2017 et sur la base des effectifs fournis par la CABS, la rémunération moyenne des titulaires est passée de 22 750 € à 27 740 € par agent, traduisant une politique de revalorisation salariale significative.

Le président, dans sa réponse, indique « souhaiter mettre en place, sur la durée [de son] mandat, une cotation de chaque poste existant au sein de la CABS et d'associer à cette cotation un niveau de régime indemnitaire qui soit raisonnable et comparable aux intercommunalités voisines ».

### 3.1.2.2 La durée annuelle du temps de travail

Conformément au règlement intérieur général arrêté le 6 décembre 2017, les agents de la CABS effectuent 35 heures hebdomadaires et bénéficient de 25 jours de congés annuels, auxquels s'ajoutent 2 jours dits « de bonification » et 2,5 jours de congés exceptionnels.

Sous réserve de l'application régulière<sup>35</sup> des jours de fractionnement, le personnel intercommunal employé de manière permanente travaille 223,5 jours, soit 1 589,5 heures par an, ce qui est inférieur à la durée légale annuelle de travail de 1 607 heures<sup>36</sup>. Sur la base des effectifs fournis et employés au 31 décembre 2019, le volume théorique d'heures ainsi perdues équivaldrait à près de six agents et représenterait un coût annuel, hors charges, de 0,15 M€.

Dans ces conditions, la chambre rappelle à la collectivité son obligation d'appliquer la durée légale annuelle de travail.

**Rappel au droit n° 3 : respecter les règles relatives à la durée annuelle du temps de travail, en application du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.**

En réponse, le président affirme son intention de mettre la CABS en conformité avec la loi, et d'engager une réflexion d'ensemble sur la gestion du temps de travail.

---

<sup>35</sup> Article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 : « un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un 2<sup>ème</sup> jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit ».

<sup>36</sup> Depuis le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales ne peuvent, sauf validation des droits acquis préexistants en application d'une délibération, décider de faire travailler leurs agents moins de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an.

## 3.2 Une mutualisation des moyens à développer

Au regard de son vaste périmètre de compétences, l'EPCI assure en 2019 plus de la moitié des charges de gestion du bloc communal. Alors que les charges de fonctionnement des communes membres ont diminué d'1,8 M€, celles de l'agglomération ont augmenté de + 4,3 M€, de telle sorte qu'aucune économie d'échelle n'a été réalisée au sein du bloc communal.

Bien qu'elle ait mis en place des groupements de commandes<sup>37</sup> et développé des services communs qui restent inachevés, la CABS n'a pas formalisé de schéma de mutualisation, qui, quoique prévu à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, est facultatif depuis 2019<sup>38</sup>.

S'il souligne son attachement prioritaire à mettre en conformité les mutualisations existantes, l'ordonnateur indique, dans sa réponse, que les champs à investir seront abordés dans le cadre de la réflexion entourant l'élaboration du projet de territoire, et du projet d'administration associé.

### 3.2.1 Les groupements de commandes avec la commune d'Abbeville

Par délibérations du 30 novembre 2017 et du 26 septembre 2019, le conseil communautaire a validé la mise en place de groupements avec la seule commune d'Abbeville, pour l'achat de fournitures et de services puis pour les marchés de travaux.

Conformément à la convention constitutive modifiée, conclue le 10 octobre 2019 pour une durée indéterminée et qui définit les modalités de fonctionnement du groupement, le maire de la ville-centre a été désigné coordonnateur du groupement<sup>39</sup>. Dans ces conditions, huit marchés publics intercommunaux ont été passés.

Le maire d'Abbeville confirme, dans sa réponse, son intention de continuer à conclure des marchés en commun avec l'agglomération durant son mandat. Par ailleurs, la structuration d'un service commun entre la ville, la CABS et l'ensemble des communes membres, est en cours de réflexion.

---

<sup>37</sup> En vertu de l'article L. 2113-6 du code de la commande publique, des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés par le biais d'une procédure de passation unique.

<sup>38</sup> En application de l'article 80 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>39</sup> Source : convention constitutive modifiée du 10 octobre 2019 : il est chargé « *de procéder à l'organisation de l'ensemble des opérations de sélection des cocontractants, de signer, notifier les marchés, passer les avenants, marchés complémentaires, prestations supplémentaire et du renouvellement le cas échéant des accords-cadres et marchés subséquents au nom et pour le compte des membres du groupement* ».

### 3.2.2 Une mutualisation des services limitée et inachevée

La mutualisation revêt deux modalités principales : la mise à disposition de services entre communes et communauté dans le cadre des compétences transférées à cette dernière (article L. 5211-4-1) et la création de services communs, qui peuvent être instaurés, à cette même échelle, en dehors de tout transfert de compétence (article L. 5211-4-2).

La mise en commun de services prend la forme d'une convention bipartite qui fixe l'objet de la mutualisation, son périmètre, les moyens humains et matériels mutualisés ainsi que les modalités de remboursement des charges de mutualisation.

Le service commun « droits des sols », auquel ont adhéré par convention 34 communes membres sur 43 et 2 communes extérieures, a instruit près de 1 360 demandes d'autorisation d'urbanisme depuis 2017.

Par délibération du 29 juin 2017, le conseil communautaire a instauré quatre services communs<sup>40</sup> avec la commune d'Abbeville. Trois d'entre eux sont opérationnels, et la faisabilité de la mutualisation du service l'informatique est à l'étude.

En effet, si la commune d'Abbeville estime « qu'en 2018, un montant de 691 655,71 € de charges de personnel aurait dû être pris en charge par la communauté d'agglomération de la Baie de Somme, ou déduit du montant de l'attribution de compensation qu'elle verse à la commune »<sup>41</sup>, le conseil communautaire a prévu, à la création des services communs<sup>42</sup>, que les rémunérations des agents abbevillois mis à disposition ne feraient l'objet d'aucun remboursement de la part de la CABS. Cette décision aurait été motivée par le fait que les charges compensées par la ville-centre ne correspondraient pas aux dépenses que l'agglomération doit réellement supporter suite aux transferts de compétences opérés en 2017, et notamment pour les affaires scolaires.

Dans ce contexte, aucune convention n'a été établie entre les deux collectivités pour organiser l'activité de ces services communs.

Afin de mettre fin à ce différend portant sur la finalisation des transferts de charges déjà évoquée *supra*, la chambre invite les deux parties à fixer, par convention, l'objet, le périmètre, les moyens humains et matériels ainsi que les modalités de remboursement des charges de mutualisation, conformément aux articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>40</sup> Achats publics, communication, informatique, maintenance des bâtiments.

<sup>41</sup> Rapport d'observations définitives de la commune d'Abbeville, dont enquête sur le chauffage urbain, du 13 octobre 2020.

<sup>42</sup> Délibération du 29 juin 2017 : une convention devait « régler les effets de [la] mise en commun » suite à la création de quatre services communs (achats publics, communication, informatique, maintenance des bâtiments). Y était précisé qu'« aucune dépense liée au remboursement des salaires des agents ne ser[ait] prévue ».

Le président de la communauté d'agglomération, en réponse, fait valoir qu'un travail conjoint a récemment été engagé entre la commune d'Abbeville et la CABS, afin de « remettre à plat toutes les mutualisations et de procéder aux contractualisations induites par les dispositifs réglementaires ». Si, le maire d'Abbeville indique, pour sa part, que des conventions devraient être validées dans un avenir proche, le président de la CABS précise que ces régularisations seront examinées « à l'aune de la compensation des charges scolaires qui est apparue comme un sujet de tension entre les deux collectivités par le passé ».

### **3.3 L'exercice indirect des compétences : les syndicats et délégations de compétences**

Le dernier schéma départemental de coopération intercommunale n'a que très faiblement fait évoluer la carte syndicale sur le périmètre de la communauté d'agglomération.

La CABS est toujours membre de 17 syndicats départementaux ou intercommunaux, agissant pour son compte en matière d'aménagement de l'espace, de prévention des inondations, d'aménagement numérique, d'entretien des sentiers de randonnées ainsi que d'eau et d'assainissement. Elle verse environ 0,46 M€ par an à trois syndicats<sup>43</sup> qui sont plus particulièrement en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, ainsi que de la mise en œuvre du schéma d'aménagement numérique ou de la stratégie littorale.

Lorsqu'elle a pris les compétences « eau potable » et « assainissement collectif » au 1<sup>er</sup> janvier 2020, elle a adhéré à neuf syndicats mixtes auxquels appartenaient une vingtaine de ses communes membres avant le transfert à l'agglomération.

Dans sa réponse, le président indique vouloir procéder à « une analyse fine de l'état des installations et des réseaux » en vue de définir une politique d'investissement appropriée. Il n'exclut pas, le cas échéant, de procéder à des dissolutions de syndicats, en vue de rationaliser ces structures pour en minimiser les coûts de fonctionnement.

Par ailleurs, conformément aux dispositions introduites par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique<sup>44</sup>, le conseil communautaire a accepté de déléguer ces mêmes domaines de compétence, par convention, à 16 communes membres qui ont souhaité continuer à les gérer.

---

<sup>43</sup> Baie de Somme 3 Vallées, Somme Numérique et Baie de Somme – Grand littoral picard.

<sup>44</sup> Les dispositions introduites par l'article 14 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et codifiées à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales permettent aux intercommunalités de « déléguer, par convention, tout ou partie de ses compétences mentionnées aux 8° à 10° du I de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales à l'une de ses communes membres ».

Au terme du contrôle de la chambre, onze conventions répondant globalement aux obligations prescrites<sup>45</sup> avaient été établies en ce sens. Si elles prévoient clairement que les communes exercent les compétences déléguées au nom de la CABS, avec autorisation de subdélégation, les moyens humains et financiers consacrés à l'exercice de la compétence déléguée n'y sont que brièvement mentionnés.

Dans ce cadre, six communes<sup>46</sup> continuent d'adhérer à trois syndicats d'eau et d'assainissement<sup>47</sup> inclus sur le territoire intercommunal.

Par le biais des délégations de compétences accordées aux communes, ces derniers seront donc pérennisés jusqu'en 2025 alors qu'ils auraient eu vocation à être dissous en application de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales<sup>48</sup>, la rationalisation des structures syndicales constituant un des objectifs affichés par la loi NOTRe.

Le président de la CABS indique, dans sa réponse, que leur dissolution pourra, le cas échéant, être envisagée dans le cadre de la revue des conventions de délégation précitées.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Alors que les effectifs de l'EPCI ont augmenté sur la période, la mutualisation des moyens reste limitée.*

*Pour mettre fin au différend persistant entre la CABS et sa ville-centre, une convention bipartite organisant l'activité des services communs et les remboursements qu'elle implique, devrait être établie. Le président de l'agglomération et le maire d'Abbeville s'y engagent.*

*Malgré sa prise de compétences « eau potable » et « assainissement collectif », des structures syndicales incluses sur son territoire ont été maintenues par le biais de délégations accordées par la CABS à certaines de ses communes membres, conformément à la loi. Leur dissolution sera, le cas échéant, envisagée lors d'une revue complète des réseaux et des conventions.*

---



---

<sup>45</sup> Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales : « la convention, conclue entre les parties et approuvée par leurs assemblées délibérantes, précise la durée de la délégation et ses modalités d'exécution. Elle définit les objectifs à atteindre en matière de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures ainsi que les modalités de contrôle de la communauté d'agglomération délégante sur la commune délégataire. Elle précise les moyens humains et financiers consacrés à l'exercice de la compétence déléguée ».

<sup>46</sup> Vauchelles-les-Quesnoy, Saint-Blimont et Vaudricourt (n'avaient pas encore signé la convention au terme du contrôle de la chambre), Bettencourt-Rivière, Condé-Folie et Longpré-les-Corps-Saints.

<sup>47</sup> SIAEP de Longpré-les-Corps-Saints, de Bellancourt-Vauchelles les Quesnoy et SIA de Saint-Blimont-Vaudricourt.

<sup>48</sup> Selon le droit commun et l'article L. 5216-7/I du code général des collectivités territoriales, « la communauté d'agglomération est substituée de plein droit au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique au sien, pour la totalité des compétences qu'il exerce ».

## **4 LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES DECHETS**

Depuis sa création, la communauté d'agglomération assure la collecte et le traitement des déchets pour l'ensemble de ses communes membres.

En 2019, le service de gestion des déchets, qui dessert un territoire de 72,9 km<sup>2</sup> principalement rural en dehors de la ville-centre et pour partie touristique, en a collectés plus de 38 700 tonnes, soit environ 758 kg par habitant.

À partir des données de sa comptabilité analytique, la collecte et le traitement des déchets a représenté un coût global de 7,3 M€ en 2019, soit 19 % des dépenses réelles de fonctionnement enregistrées sur l'exercice.

### **4.1 Le cadre d'intervention**

#### **4.1.1 Un plan local de prévention et de traitement des déchets à définir**

Depuis la loi NOTRe, modifiant les articles L. 541-13 et suivants du code de l'environnement, la politique nationale de prévention et de gestion des déchets est organisée, à l'échelon décentralisé, par le plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Ainsi, la CABS est tenue de mettre en place les mesures visant à répondre aux orientations nationales et régionales.

En application de la réglementation européenne<sup>49</sup>, l'article L. 541-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, a défini la politique nationale de prévention et de gestion des déchets à engager d'ici 2020. Donnant la priorité à la réduction de la production de déchets, les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant devaient diminuer de 10 % en 2020 par rapport à 2010. La loi prévoyait également que la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière représente 55 % des déchets non dangereux non inertes collectés et que ceux admis en installation de stockage diminuent de 30 % d'ici 2020.

Ces objectifs ont été renforcés par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et par l'ordonnance n° 2020-920 relative à la prévention et à la gestion des déchets. Pour assurer la transition vers une économie circulaire<sup>50</sup>, la loi fixe l'objectif de 100 % de plastiques recyclés, de réduction de 15 % des quantités de déchets ménagers et assimilés par habitant et de 5 % les quantités de déchets d'activités économiques, en 2030 par rapport à 2010, de diminution des quantités de déchets ménagers et assimilés admis en installation de stockage à 10 % des déchets produits en 2035 et de valorisation énergétique d'au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière d'ici 2025.

Ce programme s'accompagne de mesures fiscales introduites par la loi de finances pour 2019, qui prévoit notamment l'augmentation progressive jusqu'en 2025 des tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes, pour la mise en décharge et l'incinération.

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets, validé le 12 décembre 2019, fixe les orientations d'une politique renouvelée sur les déchets dans les Hauts-de-France. Celles-ci consistent à privilégier la prévention et viser le « zéro déchet », faire du déchet une ressource pour limiter le recours aux ressources naturelles, renforcer l'économie circulaire et enfin, innover et favoriser l'investissement dans les filières de valorisation.

Contrairement aux dispositions de l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement<sup>51</sup>, la CABS n'a pas établi de plan de prévention et de traitement des déchets indiquant les objectifs de réduction des quantités collectés et les mesures mises en place pour les atteindre.

Si elle a conclu, en 2017, une convention avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) visant à animer le programme « territoires zéro déchet, zéro gaspillage », la mise en place d'un tel plan d'actions paraît indispensable au regard de l'augmentation des quantités de déchets collectés et à traiter sur la période sous revue.

---

<sup>49</sup> Directive européenne D2008/98/CE.

<sup>50</sup> Selon l'Agence de la transition écologique, l'économie circulaire peut se définir comme un système économique d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement tout en développant le bien-être des individus.

<sup>51</sup> Article L. 541-15-1 du code de l'environnement : « les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Ce programme doit faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités (...) ».

#### 4.1.2 Des volumes de déchets à traiter en augmentation

**Tableau n° 1 : Évolution du volume des déchets ménagers et assimilés et des ordures ménagères et assimilées depuis 2010**

(en tonnes)	Année de référence 2010	2017	2018	2019	Évolution 2017-2019	Évolution 2010-2019
Nombre d'habitants*	52 028	52 253	51 060	51 060	- 2,30 %	- 1,9 %
Quantités totales de déchets ménagers et assimilés (DMA) collectés	37 790	38 428	38 026	38 708	0,70 %	2,4 %
Ratio kg/hab.	726	735	745	758	+ 23 kg	+ 32 kg
Quantités totales d'ordures ménagères et assimilées (OMA) collectés*	21 756	20 182	20 489	20 056	- 0,60 %	- 7,8 %
Ratio kg/hab.	418	386	401	393	+ 7 kg	- 26 kg

Sources : chambre régionale des comptes à partir du rapport de gestion et de prévention des déchets ménagers et assimilés 2019 et des données fournies par la CABS.

\* Population DGF.

Le tonnage global des déchets ménagers et assimilés (DMA)<sup>52</sup> s'est accru de 2,4 % depuis 2010 pour s'établir à 38 708 tonnes en 2019, alors que la population de l'agglomération a diminué de près de 2 %. Cela représente une augmentation de 32 kg par habitant depuis 2010, dont 23 kg entre 2017 et 2019.

Au regard du tonnage observé en 2019, la CABS ne pourra atteindre l'objectif de réduction de la production de déchets de 10 % initialement fixé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, lequel nécessiterait une réduction de 4 696 tonnes de déchets sur la seule année 2020.

Si la quantité d'ordures ménagères et assimilées (OMA)<sup>53</sup> a, quant à elle, diminué de 7,8 % depuis 2010, leur quantité a augmenté de 7 kg par habitant sur la période sous contrôle.

<sup>52</sup> Les déchets ménagers et assimilés regroupent l'ensemble des déchets produits par les ménages et les déchets des activités économiques, dits assimilés, qu'ils soient collectés en déchetterie ou en porte-à-porte.

<sup>53</sup> Hors déchets déposés en déchetterie, les ordures ménagères et assimilées sont les ordures ménagères résiduelles + déchets issus de la collecte sélective + déchets des entreprises et administrations assimilés.

**Tableau n° 2 : Évolution du volume des ordures ménagères et assimilées et des déchets collectés en déchetterie entre 2017 et 2019**

(en tonnes)	2017	2018	2019	Évolution 2017-2019
Total des ordures ménagères collectées (ménages)	17 566	17 869	17 289	- 1,6 %
Recyclables	4 635	4 575	4 559	- 1,6 %
<i>dont verre</i>	2 238	2 236	2 254	0,7 %
<i>dont cartons, briques alimentaires</i>	564	587	524	- 7,1 %
<i>dont journaux et autres papiers</i>	1 271	1 173	1 262	- 0,7 %
<i>dont déchets d'emballages plastiques</i>	422	467	386	- 8,5 %
<i>dont métaux</i>	140	112	133	- 5 %
Déchets ménagers résiduels	12 931	13 294	12 730	- 1,6 %
<i>dont refus de tri</i>	715	727	885	23,8 %
Total des ordures assimilées résiduelles collectées (professionnels)	2 616	2 620	2 767	5,8 %
Total des déchets en déchetterie	18 246	17 537	18 652	2,2 %
Déchets des ménages	18 107	17 372	18 370	1,5 %
<i>dont déchets verts collectés en porte-à-porte</i>	1 239	1 298	1 127	- 9,0 %
<i>dont encombrants</i>	5 474	6 096	6 884	26 %
Déchets des artisans du bâtiment	139	165	282	102,9 %

Sources : chambre régionale des comptes à partir du rapport de gestion et de prévention des déchets ménagers et assimilés 2019 et des données fournies par la CABS.

Alors que les déchets résiduels représentent encore près de 74 % du contenu des poubelles des ménages, les volumes globaux des déchets recyclables collectés auprès des ménages ont légèrement diminué sur la période, et ceux des emballages plastiques en particulier (386 tonnes en 2019 contre 422 en 2017).

Ces résultats révèlent une dynamique de tri insatisfaisante de la part des usagers. Si ces derniers ont accès à des informations sur le site internet de l'intercommunalité, celles-ci manquent de précision, notamment en ce qui concerne le tri des emballages plastiques. Afin d'accompagner les pratiques de tri des citoyens et de définir les sanctions qui découlent de leur non-respect, l'agglomération pourrait adopter un règlement de la collecte des déchets et en assurer la diffusion généralisée, conformément aux dispositions des articles R. 2224-26 à 28 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la baisse des déchets des ménages est atténuée par l'évolution des ordures résiduelles, dites assimilées, qui sont collectées auprès des entreprises et des administrations, lesquelles passent de 2 616 tonnes à 2 767 tonnes.

Surtout, les déchets déposés en déchetterie, qui représentent 48 % de l'ensemble de ceux collectés par l'agglomération, représentent 18 246 tonnes en 2017 et 18 652 tonnes en 2019. Cette augmentation, qui s'inscrit dans la tendance nationale relevée par l'ADEME, provient à la fois des déchets apportés par les artisans du bâtiment mais également par les ménages. La CABS justifie l'accroissement des encombrants (+ 26 % depuis 2017) par l'importance du nombre de résidences secondaires.

Au regard de ces résultats et de la non-atteinte des objectifs fixés par la loi, la chambre recommande à la collectivité de formaliser, dans un plan local de prévention et de gestion des déchets, l'ensemble des actions qui concourront à leur mise en œuvre.

**Rappel au droit n° 4 : formaliser, dans un plan local de prévention et de gestion des déchets, l'ensemble des actions qui concourent à la mise en œuvre des objectifs définis par l'article L. 541-1 du code de l'environnement et le plan régional de prévention et gestion des déchets.**

Si, dans sa réponse, le président de l'agglomération indique vouloir engager un audit complet du secteur des ordures ménagères, sans préciser d'échéance déterminée, la chambre insiste sur l'obligation réglementaire de la collectivité d'adopter, dans les meilleurs délais, un tel plan.

#### **4.1.3 Les rapports sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets**

Les articles L. 2224-5 et L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales prescrivent la présentation d'un rapport annuel à l'assemblée délibérante sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets. Ce document a vocation à présenter la performance du service en termes de quantités d'ordures ménagères collectées et sa chronique d'évolution dans le temps, ainsi que les recettes et dépenses consacrées à la gestion des déchets par flux de déchets et par étape technique.

Les articles D. 2224-1 et suivants définissent son contenu, lequel doit décliner les indicateurs techniques et financiers prévus à l'annexe XIII du code précité, et prévoient sa publication sur le site internet de la collectivité.

Depuis 2017, la CABS produit des rapports de gestion et de prévention des déchets ménagers et assimilés et y présente les chiffres clefs de la collecte et des moyens de traitement. La fiabilité de ces derniers reste relative puisqu'ils ne coïncident pas avec ceux retranscrits dans le dernier rapport d'animation « territoires zéro déchet, zéro gaspillage » que l'agglomération a envoyé à l'ADEME.

Restitués en commission « développement durable », ces rapports de gestion et de prévention des déchets ne sont ni présentés à l'assemblée délibérante, ni publiés.

Surtout, leur contenu reste incomplet. Seules les dépenses et recettes de fonctionnement du service y sont présentées. Les montants des investissements engagés, des différentes aides publiques, des soutiens reçus d'organismes agréés ou des recettes perçues au titre de la valorisation n'y sont pas stipulés. Le coût complet par étapes techniques (collecte, transport, tri et traitement), ainsi que l'analyse de l'évolution du coût aidé sur les trois dernières années, pour tous et chaque flux de déchets, n'y sont pas abordés.

Le président de la CABS s'engage, dans sa réponse, à compléter le contenu du rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, à le présenter devant l'assemblée délibérante et à en assurer la diffusion auprès des usagers, conformément aux dispositions réglementaires.

## 4.2 L'exercice de la compétence et son coût

Le service de gestion des déchets dépend du pôle « environnement », relevant de la direction des moyens et des ressources. Il se compose de 56 agents, dont 50 techniciens.

L'agglomération, qui a hérité d'une gouvernance et de modalités de collecte hétérogènes, continue d'assurer le traitement des déchets par le biais de marchés de prestations.

Si les communautés de communes de la Baie de Somme Sud et de l'Abbevillois effectuaient la collecte en régie et assuraient le traitement en recourant à des prestataires, celle de la Région d'Hallencourt déléguait la compétence à un syndicat mixte Trinoval depuis le 30 mars 2016. En application de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales, la création de la CABS a conduit au retrait de ce syndicat, ce qui a été validé en juillet 2018 par convention en portant règlement financier. La fin de cette délégation représentera un coût, pour la CABS, de près de 0,67 M€ d'ici 2021.

### 4.2.1 La prévention et la réduction de production des déchets

Une chargée de mission en charge de la prévention est employée par la communauté d'agglomération mais n'apparaît pas dans son organigramme.

En matière de réduction de production des déchets, la CABS poursuit les actions déjà initiées par les anciens EPCI. Ainsi, elle anime deux recycleries, participe au réemploi et au recyclage du matériel informatique par conventions avec des associations ou, encore, organise des actions de sensibilisation contre le gaspillage alimentaire dans les écoles.

S'agissant du recyclage à la source, l'établissement intercommunal a installé des composteurs collectifs dans les communes demandeuses et distribué 1 843 composteurs individuels. S'il estime que 20 % des utilisateurs auraient abandonné le compostage, 1 473 foyers le pratiqueraient activement. De ce fait, il considère avoir évité de traiter 235 tonnes de biodéchets par an.

Pour autant, la CABS n'a pas mis en place l'extension de la consigne de tri des biodéchets, qui lui permettrait de baisser le volume et le coût du traitement des ordures résiduelles collectées.

### 4.2.2 La collecte

#### 4.2.2.1 L'organisation et les moyens de la collecte

La collecte en porte-à-porte et la récupération des déchets déposés en points d'apport volontaire sur la majeure partie du territoire sont organisés exclusivement en régie.

Jusqu'en 2017, la collecte des déchets ménagers était organisée selon des modalités et fréquences différentes d'une intercommunalité à l'autre, et au sein d'un même territoire dans le cas de l'Abbevillois. Depuis la fusion, l'organisation de la collecte n'a pas évolué et présente encore des disparités.

Si le territoire de l'agglomération compte 183 bornes d'apport volontaire, celles-ci concernent essentiellement le verre. Ainsi, les volumes collectés en porte-à-porte représente encore 98 % des ordures ménagères résiduelles (OMR) et 87 % des déchets recyclables.

Dans la majorité des communes, les collectes en porte-à-porte de ces deux types de déchets s'effectuent de manière hebdomadaire. Des collectes supplémentaires ont cependant été pérennisées. Ainsi, le doublement de la collecte des OMR durant la période estivale s'applique dans les communes touristiques. La récupération à domicile du verre et des encombrants s'effectue, respectivement, par quinzaine et deux fois par an dans les communes de l'Abbevillois. Enfin, la ville d'Abbeville bénéficie de deux collectes d'OMR, d'une collecte des déchets verts et du verre dans la semaine, ainsi que d'une récupération par mois des encombrants.

Les agents de la CABS assurent le transport des déchets jusqu'aux deux quais de transfert présents sur le territoire : celui d'Abbeville, propriété de la CABS, et celui de Mons-Boubert, contigu au centre d'enfouissement de la société Veolia. En 2019, le kilométrage annuel parcouru par les véhicules de collecte s'établit à 47 426 km.

La collecte et le transport des déchets emploie 50 agents, soit 9 % des emplois permanents communautaires pourvus en 2019.

Pour assurer cette mission, la collectivité possède un parc de véhicules vieillissant. En effet, quatre des cinq bennes identifiées à l'actif de la collectivité ont été acquises entre 2004 et 2011 et sont totalement amorties. Si l'établissement a investi dans l'acquisition de matériels pour un coût d'1,2 M€ depuis 2017, la vétusté de ses véhicules le conduit à recourir à la location, dont le coût, en augmentation, s'est élevé à 0,32 M€ en 2019.

Afin de réduire ces coûts de location, le président indique, en réponse, que l'achat d'un camion benne et de trois bennes est programmé en 2021.

La CABS possède quatre déchetteries<sup>54</sup> sur son territoire. Si leur capacité, insuffisante à ce stade, ne permet pas de diversifier les quais de dépôts en vue de faciliter le réemploi des encombrants, et plus particulièrement du mobilier, leur extension pourrait être étudiée selon son président.

#### 4.2.2.2 Le coût, la performance et les marges de manœuvre en matière de collecte

Selon les estimations de la CABS, le coût de la collecte<sup>55</sup> a augmenté, passant de 4,7 M€ en 2018 à 4,9 M€ en 2019 sous l'effet, principalement, de l'augmentation des locations de bennes. Composé pour moitié de charges de personnel, il représente un coût de 96 € par habitant contre près de 60 € HT selon les dernières statistiques connues à l'échelle nationale<sup>56</sup>.

La collecte représente les deux tiers des dépenses totales engagées par l'intercommunalité au titre de la gestion des déchets. Pour autant, au regard de l'augmentation des refus de tri qui se sont accrus de 24 %, en passant de 715 à 885 tonnes, entre 2017 et 2019, la performance du service pourrait être améliorée.

---

<sup>54</sup> Cayeux-sur-Mer, Saint-Valéry-sur-Somme, Abbeville et Hallencourt.

<sup>55</sup> Le coût de la collecte se décompose en charges de structure, de personnel et en dotations aux amortissements. Il comprend le coût du transport vers les centres de traitement.

<sup>56</sup> L'essentiel 2019 de l'ADEME – données 2017 (p. 13) : 50 % \* 117 € HT par habitant.

Dans ce but, si la collectivité ne s'est pas dotée de moyens de contrôle des prestations de collecte, en application du pouvoir de police spéciale des déchets dont dispose le président de l'agglomération sur le fondement de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, elle prévoit d'employer des agents en besoin de reconversion en qualité d'ambassadeurs du tri.

De même, dans un objectif de diminution des coûts, elle envisage la possibilité de réduire la fréquence des collectes hebdomadaires d'OMR de deux à une seule sur Abbeville ainsi que sur Cayeux-sur-Mer et Saint-Valéry-sur-Somme en juillet et en août. Elle envisagerait également de mettre fin à la collecte en porte-à-porte des déchets verts ainsi que du verre et des encombrants sur le territoire de l'Abbevillois.

Toutes marges de manœuvre techniques et financières qui découleraient de l'optimisation de l'organisation de la collecte pourraient utilement être employées à la récupération des bio-déchets en vue de diminuer la production de déchets résiduels.

En réponse, le président de l'intercommunalité indique qu'il s'appuiera sur les conclusions de l'audit qui sera mené pour prendre les mesures nécessaires à l'amélioration de la performance du service.

### 4.2.3 Le traitement

La CABS assure le traitement de ses déchets par le biais de marchés de prestations relevant de l'enfouissement, de l'incinération avec ou sans valorisation énergétique, du compostage et du tri/recyclage.

Les marchés de traitement conclus par les précédentes intercommunalités ont fait l'objet d'une remise en concurrence dès 2017, avec conservation des périmètres d'intervention par anciens territoires. Le tri/recyclage ainsi que la méthanisation des ordures ménagères et assimilées sont assurés chacun par un prestataire unique (respectivement Véolia et Idex), le compostage par deux autres (Agricompost et Sede environnement) et l'enfouissement par trois entreprises (Véolia, Métostock et Suez).

#### 4.2.3.1 Les modes de traitement

**Tableau n° 3 : Évolution des quantités de déchets traités, par mode de traitement**

(en tonnes)	2017	2018	2019	% en 2019	Évolution 2017-2019
Valorisation matière	11 361	10 560	10 494	27 %	- 8 %
<i>dont réemploi</i>	27	30	14	0 %	- 48 %
<i>dont recyclage</i>	11 334	10 530	10 480	27 %	- 8 %
Valorisation organique (compostage)	5 880	5 214	5 529	14 %	- 6 %
Valorisation énergétique (incinération)	11 407	11 917	11 631	30 %	2 %
Stockage et enfouissement	9 656	10 194	10 837	28 %	12 %
Autres (incinération sans valorisation...)	124	141	218	1 %	76 %
<b>Total</b>	<b>38 428</b>	<b>38 026</b>	<b>38 709</b>		

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la CABS.

La part des déchets orientés vers le recyclage ou la valorisation organique a diminué depuis 2017 et ne représente que 41 % des volumes globaux collectés en 2019.

Le reste des déchets, correspondant aux ordures résiduelles, est, soit méthanisé, soit enfoui en fonction de sa provenance.

La valorisation énergétique des déchets résiduels représente 30 % des volumes traités en 2019. En sus, 28 % des déchets sont encore enfouis.

En trois ans, 1 275 tonnes supplémentaires ont été traitées par voie d'enfouissement notamment. Cette évolution va bien au-delà de l'augmentation totale de la quantité de déchets ménagers et assimilés observée à l'échelle de la CABS sur la période (+ 280 tonnes). Surtout, elle va à l'encontre de la tendance observée par l'ADEME puisqu'à l'échelle nationale, les volumes de déchets stockés ont diminué de 20 % depuis 2010 et concernent désormais moins de 20 % des déchets traités.

Suite à la fermeture de la chaîne de tri du prestataire Véolia durant le premier confinement sanitaire, 236 tonnes de déchets, initialement recyclables, ont été méthanisées ou enfouies en 2020.

Au-delà de cette exception, la proportion substantielle de l'enfouissement qui caractérise les modalités de traitement des déchets par la CABS imposera à celle-ci des efforts importants pour atteindre l'objectif de réduction des déchets admis en installation de stockage, tel que fixé par la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

#### 4.2.3.2 Le coût du traitement et son évolution

Selon l'EPCI, le coût du traitement s'élève à 2,4 M€ en 2019, soit 48 € TTC par habitant, quasi identique au coût de traitement moyen de 48 € HT estimé par l'ADEME en 2017<sup>57</sup>. Si la collectivité affirme que le coût du traitement a faiblement évolué sur la période sous contrôle, la chambre constate, au contraire, que ses comptes font apparaître une hausse de 0,6 M€ liée aux principales prestations de traitement entre 2018 et 2019.

À partir des données financières et en volume fournies par la CABS, la chambre estime que le coût du recyclage, hors verre, représenterait 61 € par tonne de déchets ménagers et assimilés en 2019.

Le coût de méthanisation et de l'enfouissement des ordures résiduelles, qui représente près de 70 % du coût total du traitement, s'élèverait à 74 € par tonne de déchets traités en 2019. Il comprend la taxe générale sur les activités polluantes que la collectivité indique avoir réglée pour un montant de 0,26 M€. En application des dispositions de l'article 24 de la loi de finances pour 2019<sup>58</sup>, la CABS pourrait être redevable d'1,46 M€ au titre de cette taxe en 2025, à modes de traitement et volumes de déchets constants.

---

<sup>57</sup> L'essentiel 2019 de l'ADEME – données 2017 (p. 13) : 41 % \* 117 € HT par habitant.

<sup>58</sup> La loi de finances pour 2019 prévoit une évolution des taux de TGAP applicables aux OMR stockés et méthanisés entre 2021 et 2025. Leur montant devrait atteindre 65 € par tonne en 2025.

#### 4.2.4 Le coût aidé du service et son financement

En 2019, le coût total de la collecte et du traitement des déchets, de 7,4 M€, représente 144 € par habitant.

**Tableau n° 4 : Coût aidé de la collecte et du traitement des déchets en 2019**

(en €)	TOTAL
Coût total de la collecte et du traitement (1)	7 368 464
- Recettes (tous déchets) (2)	1 061 371
<i>dont vente de produits et prestations*</i>	265 508
<i>dont soutien des éco-organismes</i>	749 026
<i>dont aides (subventions de l'État, de l'ADEME, des collectivités...)</i>	46 838
= Coût aidé de la collecte et du traitement des déchets (1 - 2 = 3)	6 307 093
Produit total TEOM (4)	5 286 553
Produit de redevance spéciale (5)	401 087
Taux de couverture des dépenses totales ((4) + (5)) / (3)	90 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données issues du tableau synthétique « Coût de collecte et de traitement des DMA en 2019 ».

\* Correspond à la revente de platinage, de fer, de carton, de verre, d'acier, etc. et à la vente de composteurs.

Pour le couvrir en partie, la CABS a bénéficié d'1 M€ de recettes, composées à 70 % de soutiens financiers des éco-organismes, à 25 % de produits de la vente de déchets et à 5 % d'aides de l'ADEME.

Déduction faite de ces recettes, le coût aidé de la collecte et du traitement des déchets s'établit à 6,3 M€. Il a été financé à 90 % par les produits de fiscalité liés aux déchets, le reste ayant été couvert, de manière régulière, par le budget principal, soit 0,62 M€ en 2019.

##### 4.2.4.1 Soutien des éco-organismes

Depuis 2017, la CABS a conventionné avec sept éco-organismes pour la collecte de différents matériaux.

Si chacune de ces conventions fixe l'organisation et le financement de la collecte, certaines envisagent un financement supplémentaire, conditionné par la mise en place d'une communication spécifique relative à la matière collectée. Par exemple, la convention entre Ocadee et la CABS le prévoit en contrepartie de la création d'un guide ou la diffusion électronique de consignes de tri dédiées à la collecte des lampes usagées, ce que la CABS n'a pas instauré. Ainsi, l'agglomération n'a pas saisi toutes les opportunités de financement provenant des éco-organismes.

#### 4.2.4.2 La fiscalité liée aux déchets

Principal mode de financement de la compétence, la fiscalité liée aux déchets comprend la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la redevance spéciale<sup>59</sup>.

Antérieurement à la fusion, si certaines communautés de communes<sup>60</sup> prélevaient déjà la TEOM auprès des usagers, une autre<sup>61</sup> finançait le service par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, dont le montant variait en fonction de la composition du foyer. Par délibération du 28 septembre 2017, le conseil communautaire a décidé de généraliser cette taxe à l'ensemble du territoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, conduisant à un accroissement de son produit de 0,74 M€ entre 2017 et 2019. Les trois taux<sup>62</sup> appliqués sur le territoire n'ont pas évolué. Le produit de cette taxe représente 5,3 M€ en 2019 et finance à 72 % le coût total de la collecte et du traitement des déchets.

Afin de ne pas faire supporter le coût de l'élimination des déchets dits assimilés par les ménages, les conseillers communautaires ont instauré, par délibération du 6 avril 2017, une redevance supplémentaire déterminée en fonction du poids des ordures résiduelles. Elle n'a pas été généralisée à l'ensemble du territoire suite à l'extension de la TEOM aux communes précédemment membres de la communauté de communes de la Région d'Hallencourt. Deux tarifs<sup>63</sup> ont été appliqués à 162 entreprises et administrations en 2019.

En l'absence de dispositif de pesée sur tous les camions de collecte, le montant de cette redevance est évalué sur la base d'une moyenne des pesées réalisées dans l'année. Les recettes afférentes sont passées de 0,36 M€ à 0,4 M€ entre 2018 et 2019, soit une augmentation<sup>64</sup> qui ne se justifie pourtant pas par celle des tonnages de déchets résiduels assimilés collectés.

L'imprécision des montants demandés aux entreprises du territoire pouvant être source de contentieux, la chambre invite l'intercommunalité à fiabiliser leur mode de calcul.

---

<sup>59</sup> En application de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales.

<sup>60</sup> Communautés de communes de la Baie de Somme Sud et de l'Abbevillois.

<sup>61</sup> Communauté de communes de la Région d'Hallencourt.

<sup>62</sup> Au regard des différents modes de collecte pratiqués, le conseil communautaire a adopté en avril 2017 des taux de TEOM s'appliquant à 3 zones distinctes : zone 1 : Abbeville (14,21 %) ; zone 2 : communes de l'ancienne CCA, en dehors d'Abbeville (10,76 %) ; zone 3 : communes de l'ancienne CCBS (8 %). Par délibération du 21 décembre 2017, l'EPCI a décidé d'inclure les communes de l'ex-CCRH dans la zone 2.

<sup>63</sup> 135 € par tonne pour les entreprises d'Abbeville et de l'ex-CCA et 153 € par tonne pour les entreprises des communes littorales.

<sup>64</sup> Augmentation du produit de la redevance spéciale de 41 575 € alors qu'il aurait dû évoluer au maximum de 22 491 €, en appliquant le tarif le plus élevé délibéré par la CABS (153 €/tonne) aux 147 tonnes supplémentaires de déchets assimilés enregistrés entre 2018 et 2019.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Contrairement à ses obligations règlementaires, la CABS n'a pas établi de plan de prévention des déchets formalisant des objectifs de réduction des déchets et les actions à engager pour les atteindre. Sa mise en place est d'autant plus nécessaire qu'elle enregistre une augmentation des volumes globaux de déchets et une baisse des déchets recyclables collectés auprès des ménages, ce qui révèle une dynamique de tri insatisfaisante.*

*En dehors de la reprise en régie des déchets collectés sur le territoire de l'ex-communautés de communes de la Région d'Hallencourt suite au retrait du syndicat mixte Trinoyal, l'organisation de la collecte et du traitement n'a pas évolué depuis la fusion. Des marges de manœuvre devront être trouvées pour améliorer la performance de la collecte et réduire l'enfouissement et la méthanisation des déchets.*

*À cette fin, le président envisage de mener un audit global de cette compétence.*

---

## **5 LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES**

### **5.1 L'information budgétaire**

#### **5.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires**

Conformément aux articles L. 5211-36 et D. 5211-18-1 du code général des collectivités territoriales, la CABS organise, chaque année, un débat d'orientation budgétaire prévu à l'article L. 2312-1 du même code. En revanche, le contenu du rapport présenté à l'appui en juillet 2020 répond insuffisamment aux dispositions de l'article D. 2312-3.

En fonctionnement, seules les hypothèses d'évolution de la dotation globale de fonctionnement et des produits de fiscalité propre, retenues pour construire le budget, y sont présentées. Celles relatives à l'évolution des compensations de fiscalité n'y figurent pas, malgré l'actualisation annuelle des « enveloppes voirie » pratiquée jusqu'à présent. En outre, l'agglomération se fixe un objectif de stabilité des charges à caractère général et une progression du glissement vieillesse technicité<sup>65</sup> d'1,5 % sans présenter la structure des effectifs et l'exécution des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

En investissement, le rapport présente succinctement les dépenses et recettes prévisionnelles des principales opérations initiées et à réaliser d'ici 2025. Pour autant, les coûts directs induits par le fonctionnement des nouveaux équipements n'y sont pas estimés. La dimension pluriannuelle des investissements et de leur financement associé reste insuffisante.

Au-delà du montant de l'encours de dette, aucune stratégie de gestion de la dette n'est exposée, malgré une capacité de désendettement en constante dégradation.

La chambre recommande, dès lors, à la collectivité de compléter le contenu de son rapport d'orientations budgétaires dans le but de permettre aux conseillers communautaires d'apprécier l'évolution de la capacité d'autofinancement, du niveau d'endettement ainsi que la soutenabilité des projets d'investissement de l'établissement à court et moyen termes.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir l'intention de rectifier et de compléter cette présentation.

#### **5.1.2 La présentation et la publicité des documents budgétaires**

Les états annexés au budget et au compte administratif doivent être conformes aux dispositions prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14.

---

<sup>65</sup> Glissement vieillesse technicité (GVT) : augmentation annuelle de la masse salariale découlant de l'application du statut de la fonction publique (avancements d'échelons, promotions...) ou du vieillissement des agents.

Si, conformément aux articles L. 2313-1, R. 2313-1 et 3 et R. 5211-15 du code général des collectivités territoriales, une majorité des états obligatoires sont annexés au compte administratif 2019 du budget principal, en revanche, la liste des concours attribués à des tiers en nature ou subventions n'y figure pas. De plus, en l'absence de l'état du personnel et alors que le président a reçu délégation du conseil communautaire pour fixer et modifier le tableau des effectifs dans la limite des crédits budgétaires, les élus ne sont pas en mesure d'apprécier l'évolution des emplois budgétaires et des effectifs pourvus d'une année sur l'autre.

La CABS ne présente pas, de manière complète, les données synthétiques sur sa situation financière, ni d'état retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre du contrat de ville au profit d'Abbeville. Ce défaut d'information s'ajoute aux erreurs d'imputation comptable<sup>66</sup> décelées au titre des dotations « politique de la ville » que l'intercommunalité reçoit au gré des actions menées dans les quartiers prioritaires. La fiabilité du résultat comptable s'en trouve altérée.

Enfin, si les comptes rendus et procès-verbaux des séances du conseil communautaire sont publiés sur son site internet, aucune donnée budgétaire n'y est présentée. La refonte globale du site internet de la collectivité, envisagée en 2022, devrait permettre d'y remédier. Par ailleurs, et pour la bonne information des citoyens, la CABS devrait rédiger une présentation synthétique<sup>67</sup> fixant ses principaux enjeux financiers et la mettre en ligne, au même titre que les budgets et comptes administratifs.

Le président, en réponse, s'est engagé à compléter les documents budgétaires présentés à l'assemblée délibérante conformément aux dispositions réglementaires, à l'occasion de la présentation du budget primitif 2022.

## **5.2 L'exécution budgétaire et financière**

### **5.2.1 L'exécution budgétaire**

La qualité des prévisions budgétaires participe à la sincérité des inscriptions et au respect de l'équilibre réel du budget, au sens de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

---

<sup>66</sup> La CABS impute les dotations « politique de la ville » en subvention d'investissement (compte 1321) alors que la DPV constitue une dotation de péréquation à inscrire en recettes de fonctionnement au compte 748372, tel que rappelé par la note d'information de la DGCL du 26 mars 2019.

<sup>67</sup> Selon l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Cette présentation, ainsi que le rapport présenté à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, sont mis en ligne sur le site internet de la collectivité, lorsqu'il existe.

Les taux d'exécution de la section de fonctionnement du budget général témoignent de la qualité globale de la prévision, avec des dépenses réelles, charges rattachées comprises, qui sont réalisées en moyenne à 97 % et des recettes réelles exécutées à 103 % en moyenne sur la période.

*A contrario*, hors restes à réaliser<sup>68</sup>, le taux de réalisation de la section d'investissement est faible puisqu'il s'établit, en moyenne, à 60 % en dépenses et à 47 % en recettes sur la période.

En prenant en compte le niveau très élevé des restes à réaliser, à la fois en recettes (7,9 M€) et en dépenses (6,9 M€), liés au lancement de la construction du conservatoire de musique et de danse d'Abbeville et dont le contrôle sur leurs justifications n'appelle pas d'observation de la chambre, ce taux de réalisation s'améliore en 2019 pour s'établir à un niveau satisfaisant de 83 % en recettes et 84 % en dépenses.

## 5.2.2 Les délais globaux de paiement

En vertu des dispositions des articles L. 3133-10 à 14 et R. 2192-10 à 36 du code de la commande publique, les collectivités locales doivent respecter un délai global de paiement de 30 jours entre la date de réception de la facture par l'ordonnateur et son paiement par le comptable public.

Selon ce dernier, le délai moyen s'est dégradé sur la période et s'établit à plus de 30 jours en 2019. À l'exception des trois derniers mois de l'année, ils s'échelonnent en effet entre 32,3 jours et 43,3 jours sur ce dernier exercice. La collectivité justifie l'augmentation de son délai moyen de mandatement par son manque de trésorerie.

Dans ces conditions, tout retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires qui doivent être ordonnancés dans les 45 jours suivant la mise en paiement du principal. Or, l'établissement ne les verse pas et déclare « négocié », au cas par cas, avec les fournisseurs pour éviter de s'en acquitter.

La chambre lui rappelle que l'émission de l'ordre de payer les intérêts moratoires en cas de dépassement du délai de paiement réglementaire n'est pas une faculté mais une obligation, en application de l'article L. 2192-13 du code de la commande publique.

---

<sup>68</sup> Article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales et instruction M14 – tome II, titre 3, chapitre 5&2 : pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

## 5.3 La tenue des comptes

### 5.3.1 Les reprises et transferts de dettes au passif

Les encours de dettes<sup>69</sup> des précédentes intercommunalités ont été repris au passif de l'agglomération dans le courant de l'exercice 2017. Le capital restant dû relatif aux emprunts initialement contractés par la communauté de communes de l'Abbevillois représente près du tiers de l'encours total de la CABS au 31 décembre 2019.

Parallèlement, l'intégration progressive au passif de l'agglomération des dettes communales souscrites dans le cadre des compétences transférées, « affaires scolaires », « voirie » et « politique de la ville » notamment, explique que l'encours de l'agglomération ait plus que doublé sur la période. Au 31 décembre 2019, le capital des emprunts provenant d'Abbeville reste dû à hauteur de 28,5 M€, soit 43 % de l'encours total de l'intercommunalité.

L'enregistrement comptable des emprunts « hérités » et « transférés » a été progressif. L'écart entre les montants de l'état de la dette figurant au compte de gestion et au compte administratif, important en début de période, s'est résorbé et ne s'élève qu'à près de 0,1 M€ en 2019.

### 5.3.2 L'actif

#### 5.3.2.1 La non concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de façon conjointe, à l'ordonnateur, chargé de la tenue de l'inventaire physique des biens, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'état de l'actif. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

Sur le périmètre du budget principal, ces deux documents présentent un écart de 3 M€, soit 2,1 % de la valeur nette comptable de l'actif.

Dans sa réponse, le président indique qu'un travail de mise en cohérence en lien avec le comptable public ainsi que les opérations d'inventaire des biens ont été engagés.

#### 5.3.2.2 Un stock important d'immobilisations en cours

À la fin de chaque exercice, le compte 23 « Immobilisation en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées et, à son crédit, le montant des travaux achevés.

Au budget principal, les immobilisations en cours comptabilisées en 2019 présentent un solde débiteur de 46,4 M€, soit un tiers de la valeur totale de l'actif.

---

<sup>69</sup> Au 31 décembre 2016, les budgets principaux des communautés de communes de l'Abbevillois, de la Baie de Somme Sud et de la Région d'Hallencourt faisaient apparaître des encours de capital restant de, respectivement, 22 M€, 5 M€ et 0,3 M€.

La collectivité admet de nombreux retards dans la mise en service de ses immobilisations et estime le montant des opérations terminées, et non comptabilisées aux comptes définitifs, à 32,4 M€.

Afin de disposer d'une image fidèle de son patrimoine et d'attester du transfert juridique de propriété, la chambre invite la collectivité à procéder à la régularisation comptable de ses immobilisations.

### 5.3.2.3 Un état de l'actif incomplet

L'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence ». Cette opération permet à l'établissement intercommunal exerçant la compétence de jouir, à titre gratuit, des droits et obligations<sup>70</sup> sur les biens qui s'y rattachent sans que ses communes membres en soient dépossédées.

À l'actif du budget principal arrêté au 31 décembre 2019, le solde des immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition s'établit à 71 M€, soit près de la moitié de la valeur nette totale de l'actif.

La majorité de ces inscriptions provient de la reprise automatique des actifs des communautés de communes historiques. Depuis sa création, la CABS n'a pas intégré à son actif les biens devant lui être mis à disposition par les communes membres suite à ses prises de compétences en 2017, et notamment les voiries implantées sur le territoire de l'Abbevillois ou d'autres équipements, tels que les crèches, les maisons de services au public ou la maison de santé de Saint-Valéry-sur-Somme. La collectivité n'a établi aucune convention de mise à disposition des 48 bâtiments scolaires et des équipements associés (cantines, garderie, etc.) en application de la délibération du 2 janvier 2017 qui les prévoyait pourtant.

Par ailleurs, la CABS ne s'est pas assurée de l'exhaustivité des mises à disposition précédemment comptabilisées par les intercommunalités historiques. Parmi les bâtiments publics à son actif, la communauté d'agglomération ne recenserait pas les offices de tourisme de Cayeux-sur-Mer et de Saint-Valéry-sur-Somme ou les annexes de l'école intercommunale de musique.

En conclusion, la collectivité n'a pas mené la revue et la comptabilisation des mises à disposition d'équipements nécessaires à l'exercice de ses compétences. L'état de son actif s'en trouve faussé et potentiellement fortement sous-estimé. Surtout, cette situation crée un risque en termes de responsabilité juridique de la gestion de ces biens, qui incombe entièrement à la CABS.

---

<sup>70</sup> Instruction M14 – tome 2 : « La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats, portant notamment sur des emprunts affectés et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. Elle réalise l'amortissement des immobilisations, le cas échéant ».

Dans ces conditions, la chambre lui recommande de fixer, avec ses communes membres, les conditions de mise à disposition de l'ensemble des équipements communaux qu'elle utilise à ce jour et de procéder à leur enregistrement comptable, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-5<sup>71</sup> du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que « l'élaboration de ces conventions de mise à disposition nécessitera un certain délai au regard, notamment, des multiples transferts ayant eu lieu, soit à la création de la CABS, soit dans les trois premières années de son fonctionnement ».

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Compte tenu du caractère incomplet du rapport d'orientations budgétaires et des documents d'information budgétaire et financière prévus par la loi, les conseillers communautaires ne sont pas en mesure d'apprécier l'évolution de la capacité d'autofinancement, du niveau d'endettement et de la soutenabilité des projets d'investissement de l'établissement. Le président s'engage à y remédier.*

*La mise à jour de son patrimoine constitue un axe d'amélioration majeur. Aux fins de fiabiliser l'état de son actif ainsi que la sécurité juridique de la gestion des équipements transférés, la communauté d'agglomération devra procéder, en lien avec les communes membres et le comptable public, aux opérations juridiques et comptables nécessaires à l'enregistrement des équipements communaux mis à sa disposition.*

---

---

<sup>71</sup> « Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, au plus tard un an après le transfert de compétences ».

## **6 LA SITUATION FINANCIERE**

### **6.1 Analyse rétrospective 2017-2019**

Le budget communautaire est constitué du budget principal, voté par nature, et de dix budgets annexes, dont quatre relevant d'opérations d'aménagement/lotissements et six services publics industriels et commerciaux<sup>72</sup>.

Le budget principal s'est élevé à 44 M€ en 2019, soit 86 % des recettes de fonctionnement consolidées.

#### **6.1.1 Situation financière globale**

Le tableau synthétique ci-après retrace l'évolution des principaux soldes intermédiaires de gestion du budget principal. Il met en évidence une situation financière préoccupante au regard de la dégradation continue des capacités d'autofinancement nette et de désendettement.

---

<sup>72</sup> 2 campings (M4), une régie office du tourisme (M4), une régie transport (M43), un relevant du développement économique (M4) et un budget relevant de l'assainissement non collectif (M49).

Tableau n° 5 : Évolution de la situation financière de la CABS entre 2017 et 2019 – Budget principal

(en €)		2017	2018	2019
1	Recettes réelles de fonctionnement	38 423 486	42 664 358	43 553 126
2	<i>dont recettes de la fiscalité locale</i>	17 083 276	17 113 660	18 119 027
3	<i>dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)</i>	4 669 429	5 242 209	5 492 966
4	<i>dont DGF provenant de l'État</i>	4 179 049	4 109 236	4 157 928
5	Dépenses réelles de fonctionnement	34 094 265	36 276 682	38 342 369
6	<i>dont charges à caractère général (011)</i>	8 956 755	9 049 272	9 663 780
7	<i>dont charges brutes de personnel (012)</i>	17 014 074	19 208 513	19 668 230
8	<i>dont subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé</i>	399 715	455 632	461 254
9	<i>dont intérêts de la dette</i>	1 241 490	1 965 001	2 019 739
10	<i>dont reversements et restitutions impôts locaux</i>	554 865	617 918	699 247
11	Excédent brut de fonctionnement	5 648 073	7 540 414	7 470 610
12	Capacité d'autofinancement brute <sup>73</sup>	4 352 709	5 562 488	5 308 330
13	Annuité en capital de la dette	1 910 452	3 171 602	3 209 979
<b>14</b>	<b>Capacité d'autofinancement nette (= 12 - 13)</b>	<b>2 442 257</b>	<b>2 390 885</b>	<b>2 098 351</b>
15	Recettes d'investissement hors emprunt	1 264 894	4 159 310	2 009 235
16	Financement propre disponible (= 14 + 15) <sup>74</sup>	3 707 151	6 550 196	4 107 586
17	Dépenses d'équipement	8 359 028	8 114 367	13 219 484
18	Nouveaux emprunts de l'année	2 460 000	1 400 000	8 855 000
19	Encours de dette du budget principal au 31/12	29 480 199	58 681 961	66 203 350
<b>20</b>	<b>Capacité de désendettement<sup>75</sup>, en années (dette/CAF brute)</b>	<b>6,8</b>	<b>10,6</b>	<b>12,5</b>

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

### 6.1.2 L'évolution de la section de fonctionnement

Alors que jusqu'en 2018, les produits de gestion augmentaient à un rythme plus rapide que les charges, au gré de la finalisation progressive des transferts financiers entre les communes et l'agglomération, la tendance s'est inversée en 2019.

<sup>73</sup> La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'épargne dégagée par l'activité courante de la collectivité sur un exercice. La CAF brute moins l'amortissement du capital de la dette constitue la CAF nette, indicateur de gestion qui mesure, exercice après exercice, la capacité de la collectivité à dégager au niveau de son fonctionnement des ressources propres pour financer ses dépenses d'équipement, une fois ses dettes remboursées.

<sup>74</sup> Le financement propre disponible correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement.

<sup>75</sup> La capacité de désendettement mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité des emprunts que la collectivité a contractés si sa capacité d'autofinancement était intégralement consacrée à ce remboursement.

**Tableau n° 6 : Évolution des résultats de gestion entre 2017 et 2019 – Budget principal**

(en €)	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion	34 898 618	39 424 152	41 008 679	8,4 %
Charges de gestion	29 250 544	31 883 739	33 538 070	7,1 %
= Excédent brut de fonctionnement	5 648 073	7 540 414	7 470 610	15,0 %
+/- Résultat financier	- 1 241 490	- 1 965 001	- 2 019 739	27,5 %
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	- 14 005	- 8 838	- 8 560	21,8 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 39 869	- 4 087	- 133 981	83,3 %
= CAF brute	4 352 709	5 562 488	5 308 330	10,4 %
en % des produits de gestion	12,5 %	14,1 %	12,9 %	
- Annuité en capital de la dette	1 910 452	3 171 602	3 209 979	68 %
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>2 442 257</b>	<b>2 390 885</b>	<b>2 098 351</b>	<b>14 %</b>

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

En conséquence, et sous l'effet de l'augmentation significative des intérêts d'emprunts transférés ou nouvellement souscrits, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de l'établissement s'est infléchie.

Le poids significatif, et en hausse, de l'annuité en capital de la dette à rembourser a contribué à la contraction de la CAF nette, qui passe de 2,4 M€ en 2017 à 2,1 M€ en 2019.

#### 6.1.2.1 L'évolution des produits de fonctionnement

Au cours de la période examinée, les produits de gestion sont passés de 34,9 M€ en 2017 à 41 M€ en 2019. La hausse la plus significative est intervenue entre 2017 et 2018 (+ 4,5 M€) et les deux postes qui ont connu les plus fortes augmentations, en volume, sont la fiscalité reversée (+ 3 M€) et les ressources fiscales propres (+ 1,9 M€).

La structure des produits en 2019 met en évidence le poids des ressources fiscales propres (58 %) ou reversées (14 %). Les dotations et participations en représentent moins de 20 %.

**Tableau n° 7 : Évolution des produits de gestion entre 2017 et 2019 – budget principal**

(en €)	2017	2018	2019	Évolution 2019-2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	21 752 705	22 355 869	23 611 993	9 %
+ Fiscalité reversée nette	2 603 200	5 530 326	5 744 179	121 %
+ Ressources d'exploitation	3 202 429	4 032 889	3 650 388	14 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 275 636	7 379 308	7 896 697	9 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	64 647	125 762	105 422	63 %
<b>= Produits de gestion</b>	<b>34 898 618</b>	<b>39 424 152</b>	<b>41 008 679</b>	<b>18 %</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion jusqu'à 2019.

Dans un contexte « d'intégration fiscale progressive sur douze ans », décidée par le conseil communautaire en 2017 en vue de l'application de taux communs<sup>76</sup>, les ressources fiscales propres, qui s'élèvent à 23,6 M€ en 2019, ont évolué de manière continue, de 4,2 % par an en moyenne.

Le territoire est marqué par un potentiel fiscal par habitant (275 €) inférieur à la moyenne de la strate (401 €). L'augmentation des impôts locaux sur les ménages et les entreprises, de 0,8 M€, et de la cotisation sur la valeur ajoutée, de 0,3 M€, provient donc de la revalorisation forfaitaire annuelle des bases et de l'implantation de nouvelles enseignes à Abbeville. L'instauration généralisée de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en 2018 justifie l'augmentation des taxes sur activités de service et domaine de 0,8 M€.

En raison de la finalisation des transferts déjà évoquée, la fiscalité reversée, qui comprend les attributions de compensation nettes versées par les communes ainsi que le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) conservé par l'agglomération et la contribution nette aux fonds nationaux de garantie individuelle des ressources, a plus que doublé sur la période, passant de 2,6 M€ en 2017 à 5,7 M€ en 2019.

Suite aux transferts de compétences et en plus de ses recettes propres, un tiers de la fiscalité levée par les communes est conservée par la CABS.

Son coefficient d'intégration fiscale, passé de 0,37 en 2018 à 0,62 en 2019, n'a pas eu d'impact sur le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue, qui s'est établi à 4,2 M€ par an.

Les ressources institutionnelles, composées à 53 % de la DGF, sont passées de 7,3 M€ en 2017 à 7,9 M€ en 2019 sous l'effet de l'augmentation des participations de la Caisse d'allocations familiales en réponse à la hausse de l'activité des structures de la petite enfance.

La progression des ressources d'exploitation, qui s'élèvent à 3,7 M€ en 2019 contre 3,2 M€ en 2017, s'explique essentiellement par la progression des recettes issues de la restauration scolaire et des crèches.

#### 6.1.2.2 L'évolution des charges de gestion courante

Les charges de gestion courante, de 35,6 M€ en 2019, ont connu une augmentation continue, en raison de la prise en charge progressive par l'intercommunalité des compétences transférées, notamment scolaires, et de l'augmentation des charges d'intérêt.

En 2019, elles sont composées à 53 % de charges de personnel, ce qui les rend structurellement rigides, à 27 % de charges à caractère général, à 11 % d'autres charges de gestion, à 6 % de charges d'intérêt et à 3 % de subventions de fonctionnement.

---

<sup>76</sup> Taxe d'habitation : 14,21 % ; taxe foncière sur le bâti (2,75 %) et le non bâti (7,13 %) ; cotisation foncière des entreprises : 25,83 %.

**Tableau n° 8 : Évolution des charges courantes entre 2017 et 2020 – Budget principal**

(en €)	2017	2018	2019	Évolution 2019-2017
Charges à caractère général	8 956 755	9 049 272	9 663 780	8 %
+ Charges de personnel nettes (012+013)	16 444 188	18 735 736	19 017 070	16 %
+ Subventions de fonctionnement	931 332	971 312	1 056 202	13 %
+ Autres charges de gestion	2 918 269	3 127 419	3 801 018	30 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 241 490	1 965 001	2 019 739	63 %
<b>= Charges courantes de gestion</b>	<b>30 492 034</b>	<b>33 848 740</b>	<b>35 557 809</b>	<b>17 %</b>

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

Les charges de personnel nettes s'établissent à 19 M€ en 2019 et ont connu une augmentation de 16 %, soit + 2,6 M€ depuis 2017, qui porte essentiellement sur les rémunérations du personnel titulaire (+ 2,7 M€).

Cette situation est due non seulement à l'intégration du personnel transféré par Abbeville à mi-année en 2017 mais aussi aux recrutements sur emplois permanents, à la titularisation de contractuels ainsi qu'à la revalorisation salariale déjà présentés.

S'établissant à 9,7 M€, les charges à caractère général ont augmenté de plus de 0,7 M€, soit 8 % en trois ans. Les coûts du traitement des déchets et des locations de bennes pour leur collecte sont, en particulier, à l'origine de cette hausse.

Les subventions de fonctionnement et autres charges de gestion s'établissent au total à 4,9 M€ en 2019 et ont augmenté d'1 M€ sur la période, soit 26 %.

Constituées pour près de 40 % par les contributions intercommunales au service départemental d'incendie et de secours, l'évolution des autres charges (+ 0,5 M€ entre 2018 et 2019) s'explique par le rattrapage de versements des contributions au syndicat Baie de Somme - Grand littoral picard.

Après correction des erreurs d'imputation relatives aux subventions d'équilibre versées à deux budgets annexes<sup>77</sup>, le montant des subventions de fonctionnement accordées s'élève à 1,6 M€ en 2019, soit + 0,3 M€ depuis 2017. Alors que les subventions aux associations n'ont pas connu d'accroissement significatif, ce sont les subventions d'équilibre versées au budget annexe « office du tourisme » qui participent de cette évolution, passant de 0,4 M€ en 2017 à 0,6 M€ en 2019.

<sup>77</sup> Des subventions d'équilibre sont versées chaque année du budget principal aux budgets annexes « transport » et « office du tourisme » qui relèvent de la nomenclature comptable M4 en leur qualité de services publics industriels et commerciaux. Si depuis 2017, 2,64 M€ ont été réglés à ce titre, 1,35 M€ d'entre elles ont été imputés à tort sur le compte 6521 « Déficit des budgets annexes à caractère administratif » en lieu et place du compte 657364 retraçant les subventions aux établissements publics rattachés à caractère industriel et commercial.

En application de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, le budget annexe d'un service public industriel et commercial, comme c'est le cas en l'espèce, doit s'équilibrer en dépenses et en recettes. Le financement doit donc être assuré, principalement, par des redevances auprès des usagers, sauf dans le cas des dérogations prévues à l'article L. 2224-2<sup>78</sup> du même code.

Or, la situation financière du budget annexe « office du tourisme », structurellement déficitaire, pèse tous les ans sur le budget principal. Hors subventions d'équilibre provenant de ce dernier, son résultat négatif s'est amplifié sur la période, passant de - 0,4 à - 0,6 M€ en raison de l'augmentation de ses charges d'exploitation (+ 37 %) à un rythme plus important que ses produits (+ 17 %). Les rémunérations, qui représentent les deux tiers de ses charges en 2019, ont augmenté de 7,7 % par an.

Les ressources d'exploitation du service sont, quant à elles, peu dynamiques. La taxe de séjour intercommunale, instaurée dès janvier 2017 mais uniquement sur une partie du territoire<sup>79</sup>, en représente moins d'un tiers.

Afin d'équilibrer ce budget annexe, le conseil communautaire justifie tous les ans le versement de subventions d'équilibre provenant du budget principal, d'un montant total d'1,5 M€ entre 2017 et 2019, par le fait que la régie office du tourisme « assume des missions d'animations non compensées par des recettes commerciales »<sup>80</sup>.

Alors que les subventions d'équilibre représentent 63 % des ressources d'exploitation de ce budget annexe en 2019, cette motivation apparaît insuffisante pour justifier les dérogations légales précitées.

### 6.1.3 Le financement des investissements

Hors opérations d'aménagement et lotissements, 96 % des dépenses d'équipement totales de l'établissement (30,9 M€) ont été financées sur le budget principal.

---

<sup>78</sup> « Le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement [...].

La décision du conseil municipal fait l'objet, sous peine de nullité, d'une délibération motivée. [...] En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

<sup>79</sup> Conformément aux dispositions prévues à l'article L. 5211-21 du code général des collectivités territoriales, cinq communes l'ayant préalablement instituée pour leur propre compte se sont opposées par délibérations à la perception de cette taxe de séjour intercommunale. Sur ces mêmes fondements réglementaires et conformément à l'article L. 5722-6 du même code, le syndicat mixte Baie de Somme – Grand littoral picard a perçu un montant de taxe de séjour de 0,36 M€ en 2019 sur le périmètre des communes les plus touristiques en vertu de ses missions de promotion en faveur du tourisme et de protection et de gestion des espaces naturels.

<sup>80</sup> Délibération 2018-007 du 22 février 2018.

**Tableau n° 9 : Financement des investissements entre 2017 et 2019 – Budget principal**

(en €)	2017	2018	2019	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	4 352 709	5 562 488	5 308 330	15 223 526
- Annuité en capital de la dette	1 910 452	3 171 602	3 209 979	8 292 033
<b>= CAF nette ou disponible</b>	2 442 257	2 390 885	2 098 351	6 931 493
+ Recettes d'inv. hors emprunt	1 264 894	4 159 310	2 009 235	7 433 439
= Financement propre disponible	3 707 151	6 550 196	4 107 586	14 364 933
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 359 028	8 114 367	13 219 484	29 692 879
- Subventions d'équipement et autres participations	810 681	295 467	732 267	1 838 415
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 5 462 558	- 1 859 638	- 9 844 165	- 17 166 362
Nouveaux emprunts de l'année	2 460 000	1 400 000	8 855 000	12 715 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 3 002 558	- 459 638	- 989 165	- 4 451 362

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

La présentation analytique des dépenses d'investissement fournie par l'agglomération dans ses documents budgétaires ne permet pas d'identifier précisément les dépenses réalisées par champs de compétences. D'après ses comptes, elle a réalisé des travaux de voirie pour un montant d'environ 15 M€, soit la moitié des dépenses d'équipement enregistrées sur la période. La construction du conservatoire intercommunal de musique et de danse d'Abbeville, dont les dépenses mandatées s'élevaient, au terme du contrôle de la chambre, à 6,1 M€ pour un budget prévisionnel de 9,5 M€, constitue la principale opération restant à finaliser. Il s'agit d'un projet qui avait été préalablement validé par les représentants de la communauté de communes de l'Abbevillois, selon l'ancien président.

Outre l'autofinancement d'un montant cumulé d'environ 7 M€, les ressources propres du budget principal se composent pour moitié du Fonds de compensation de la TVA, de subventions reçues pour 36 % (2,7 M€) et des produits issus de la cession en 2018 de l'ancienne gendarmerie de Saint-Valéry-sur-Somme pour 13 % (1 M€).

Leur montant cumulé de 14,4 M€ n'a permis de financer que 46 % des dépenses d'investissement, le solde ayant été couvert par la mobilisation du fonds de roulement à hauteur de 4,5 M€ (25 %) et, surtout, par de nouveaux emprunts d'un montant total de 12,7 M€ (75 %).

#### 6.1.4 Le poids de la dette

L'encours du budget principal s'élève à 66,2 M€ fin 2019 et représente 1 302 € par habitant. Il est constitué, pour l'essentiel, par l'héritage des anciennes intercommunalités.

Depuis sa création, la CABS a levé des emprunts pour un montant total de 12,7 M€ depuis 2017, dont 5,3 M€ pour réaliser des investissements de voirie et d'aménagement, à Abbeville en particulier.

**Tableau n° 10 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement entre 2017 et 2020 – Budget principal**

(en €)	2017	2018	2019	Cumul sur les années
Encours de dettes du BP au 1 <sup>er</sup> janvier	23 727 614	29 480 199	58 681 961	
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 910 452	3 171 602	3 209 979	8 292 033
- Variation des autres dettes non financières	0	- 770	- 50	
+ Intégration de dettes (emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité)	5 203 037	30 972 594	1 876 318	38 051 949
+ Nouveaux emprunts	2 460 000	1 400 000	8 855 000	12 715 000
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>29 480 199</b>	<b>58 681 961</b>	<b>66 203 350</b>	
/ CAF brute du budget principal	4 352 709	5 562 488	5 308 330	
<b>= Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>6,8</b>	<b>10,6</b>	<b>12,5</b>	

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

Au regard de l'augmentation de l'encours, la capacité de désendettement du budget principal se dégrade et s'établit à 12,5 ans en 2019, dépassant ainsi le seuil critique des 12 années correspondant au plafond national de référence fixé pour les EPCI à fiscalité propre par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Si la structure de la dette ne présente pas de risques de taux au sens de la charte Gissler<sup>81</sup>, en revanche, le profil d'extinction de la dette de l'agglomération est particulièrement long. Deux tiers du montant de l'encours arrêté en 2019 seront échus entre 2035 et 2056, ce qui grève les capacités d'investissement futures de l'agglomération.

Enfin, bien que le taux d'intérêt apparent du budget principal ait diminué sur la période en passant de 4,2 % à 3,1 %, il reste deux fois plus élevé que les taux moyens de crédits appliqués aux collectivités locales de même strate que la CABS<sup>82</sup>.

### 6.1.5 Des niveaux de fonds de roulement et de trésorerie insuffisants

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations, réserves, subventions d'équipement et emprunts) et les immobilisations. Il permet de couvrir le décalage entre encaissement des recettes et paiement des dépenses.

Fortement mobilisé sur la période (4,5 M€) pour financer les investissements, et notamment en 2017, il est devenu négatif en 2019. Il traduit ainsi un niveau d'immobilisations supérieur aux ressources durables. Comme évoqué, par manque de fiabilité des emplois enregistrés à l'actif du bilan, la situation serait structurellement encore plus détériorée.

<sup>81</sup> Classés A1, 86 % des emprunts souscrits sont à taux fixe.

<sup>82</sup> Banque des territoires / Finance Active - taux moyen de couverture des financements 2018 des communes et EPCI < 100 000 habitants = 1,35 % pour des durées moyennes d'emprunt de 20,4 années.

**Tableau n° 11 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie entre 2017 et 2019 –  
Budget principal**

Au 31 décembre (en €)	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	686 813	227 175	- 761 990
- Besoin en fonds de roulement global	- 942 666	1 436 823	1 074 915
= Trésorerie nette	1 629 480	- 1 209 647	-1 836 905
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>19,5</i>	<i>- 13,0</i>	<i>- 18,9</i>
dont trésorerie active	1 629 480	2 390 353	1 663 095
dont trésorerie passive <sup>83</sup>	0	3 600 000	3 500 000

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

Dès lors, la collectivité a été contrainte de mobiliser des ressources sous la forme de lignes de trésorerie, à court terme d'un an, pour un montant de plus de 7 M€ entre 2017 et 2019, qui lui ont coûté près de 0,1 M€ de charges d'intérêt.

Depuis 2018, elles sont utilisées de manière plus systématique pour couvrir le besoin de financement en investissement. Or, la vocation de ces crédits est d'assurer le décalage temporaire entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes, et non de financer de manière récurrente les investissements<sup>84</sup>. Par voie de conséquence et par définition, ils n'apparaissent pas dans l'encours de la dette.

Dès lors, le rétablissement du fonds de roulement et de la trésorerie passe par une plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement afin de restaurer l'épargne de gestion et par une meilleure adéquation entre l'effort d'équipement envisagé et les capacités financières effectives de la collectivité.

## **6.2 L'impact de la crise sanitaire et l'exécution financière en 2020**

### **6.2.1 Les principaux effets de la crise sanitaire**

Sur la base des estimations fournies par la collectivité, la chambre a cherché à apprécier les effets de la crise sanitaire en termes d'organisation interne et d'impacts financiers sur l'exercice 2020.

<sup>83</sup> La trésorerie active désigne l'ensemble des disponibilités pendant que la trésorerie passive, qui figure au passif du bilan de la collectivité, correspond aux concours bancaires courants.

<sup>84</sup> Sauf cas particulier de certains concours financiers qui permettent, dans le cadre d'un même contrat à long terme, de réaliser des opérations de trésorerie à l'intérieur de chaque exercice. Ils sont consolidables en emprunts à long terme destinés au financement des investissements.

### 6.2.1.1 Les impacts sur l'organisation des services

Si le déclenchement du premier confinement sanitaire, le 17 mars 2020, a conduit à la fermeture des services administratifs, des écoles et de l'ensemble des équipements intercommunaux, la collecte des déchets, la fabrication et le portage de repas à domicile ainsi que l'accueil des enfants du personnel soignant ont été maintenus.

15 % des agents ont poursuivi leur activité en présentiel (cadre, gestion de la paie et services techniques). Le télétravail, qui a été généralisé aux fonctions qui le permettaient et qui a conduit l'agglomération à se doter de matériels informatiques adaptés, n'a finalement été pratiqué que par 30 % du personnel entre le 16 mars et le 11 mai 2020. 55 % des agents intercommunaux étaient sans activité, en isolement, en arrêt maladie ou en garde d'enfants.

La CABS n'a pas imposé<sup>85</sup> à ses agents de poser des congés pendant le confinement. En revanche, après avis favorable du comité technique, 2,5 jours de congés exceptionnels leur ont été retirés au titre de l'année 2020.

### 6.2.1.2 Les impacts financiers

#### 6.2.1.2.1 En investissement

La collectivité indique que la crise sanitaire n'a engendré qu'un faible retard dans la finalisation des opérations, notamment du conservatoire, et n'a impliqué « finalement aucune répercussion financière sur les budgets [2020] et à venir, aussi bien en dépenses qu'en recettes d'investissement ».

#### 6.2.1.2.2 En fonctionnement

Les dépenses spécifiques liées à la crise sanitaire ont été estimées, au total, à 470 354 € sur le budget principal. Elles concernent l'achat de masques et de produits d'hygiène pour les agents de l'EPCI et la population de l'agglomération (231 793 €), le versement d'une subvention d'équilibre complémentaire au budget annexe « transport » (125 548 €), l'instauration de la prime exceptionnelle au profit des agents mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire (86 120 € pour le budget principal), l'achat de matériel informatique (7 919 €) ou encore la méthanisation de déchets initialement recyclables (18 974 €).

La communauté d'agglomération enregistre également des économies de fonctionnement, estimées à 665 896 €, qui résultent de la fermeture des écoles, des services et équipements intercommunaux, des moindres dépenses de recyclage des déchets et de l'annulation des centres de loisirs durant les vacances de printemps.

*A contrario*, les recettes d'exploitation, comprenant des suspensions de loyers<sup>86</sup>, seraient en baisse de 524 389 €.

<sup>85</sup> Ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de RTT ou de congés.

<sup>86</sup> Maison de santé pluridisciplinaire de Saint-Valéry-sur-Somme et entreprises installées à la Garôpole (- 3 026 € sur le budget principal).

Par délibération du 30 juillet 2020, le conseil communautaire a voté le dégrèvement exceptionnel en 2020 de la cotisation foncière (CFE) au profit d'entreprises<sup>87</sup> relevant de secteurs affectés par la crise. Si les conséquences financières de cette mesure n'ont pas été estimées au préalable, le produit de la CFE obtenu en 2020 n'a finalement pas diminué par rapport à 2019.

Enfin, des recettes exceptionnelles ont été enregistrées pour un montant de 148 592 €, en prévision des remboursements de l'État ou des communes membres suite à l'achat de masques<sup>88</sup>, et d'autres subventions départementales.

Au regard de ces estimations, l'épargne de fonctionnement dégagée par la CABS en 2020 s'est dégradée d'un peu plus de 180 000 €, en raison de la crise sanitaire.

## 6.2.2 La situation financière en 2020

Tableau n° 12 : Évolution des résultats de gestion entre 2019 et 2020 – Budget principal

(en €)	Exécution 2019	Exécution 2020	Évolution 2019-2020
Produits de gestion	41 008 679	41 131 534	+ 0,3 %
Charges de gestion	33 538 070	34 969 128	+ 4,3 %
= Excédent brut de fonctionnement	7 470 610	6 162 407	- 17,5 %
+/- Résultat financier	- 2 019 739	- 1 992 653	- 1,3 %
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	- 8 560	- 5 185	- 39,4 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 133 981	- 108 930	- 18,7 %
= CAF brute	5 308 330	4 055 638	- 23,6 %
- Annuité en capital de la dette	3 209 979	3 780 106	+ 17,8 %
<b>= CAF nette</b>	<b>2 098 351</b>	<b>275 532</b>	<b>- 86,9 %</b>

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

Alors qu'en 2020, les produits de gestion restent quasi stables<sup>89</sup> par rapport à 2019, les charges courantes augmentent, à périmètre constant, de 4,3 % par rapport à 2019.

Les charges de personnel progressent, notamment, encore de 0,6 M€ par rapport à l'année précédente.

<sup>87</sup> Dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est inférieur à 150 000 €.

<sup>88</sup> Instruction du 6 mai 2020 portant contribution de l'État aux achats de masques par les collectivités territoriales.

<sup>89</sup> L'augmentation de la fiscalité reversée par les communes, en raison de la récente prise en charge par la CABS de la gestion des eaux pluviales urbaines et malgré la révision à la baisse des « enveloppes voirie », vient compenser la perte de ressources d'exploitation résultant de la crise sanitaire. Le montant de la DGF, de 4,2 M€ en 2019, n'évolue pas en 2020. Les ressources fiscales propres ne baissent que de 0,16 M€.

En conséquence, la capacité d'autofinancement brute de l'établissement diminue encore d'1,3 M€ par rapport à 2019. Selon les estimations évoquées plus haut, seuls 14 %<sup>90</sup> de cette dégradation seraient liés à la crise sanitaire. Sous l'effet du remboursement en capital de la dette, la CAF nette s'établit à moins de 0,3 M€ en fin d'exercice.

Par ailleurs, la CABS a continué à investir dans les mêmes proportions que sur la période passée, à hauteur de 12 M€ en 2020. Pour financer ces dépenses, elle a souscrit 5,6 M€ d'emprunts nouveaux, ce qui porte l'encours de dette, au 31 décembre 2020, à 68 M€. Sa capacité de désendettement est de 16,8 années, seuil critique.

Elle ne possède plus de réserves, son fonds de roulement est négatif d'1,6 M€ en fin d'exercice.

Au final, les équilibres financiers de la communauté d'agglomération sont particulièrement dégradés au terme de l'exercice 2020.

### 6.3 Les tendances financières d'ici 2024

La communauté d'agglomération ne dispose pas d'outils de pilotage financier ou de plan pluriannuel d'investissement. Dans son rapport d'orientations budgétaires 2020, elle n'a pas établi de projection financière au-delà de l'année en cours.

Pourtant, elle est engagée financièrement, à moyen ou long terme, à plusieurs titres.

Dans le cadre de sa compétence « politique de la ville », la CABS a arrêté le 20 mars 2020 une convention financière pluriannuelle avec plusieurs partenaires (Caisse d'allocations familiales, région Hauts-de-France, Agence nationale de rénovation urbaine, Caisse des dépôts et consignations) qui dresse la liste des actions à engager dans le quartier Soleil-Levant d'Abbeville d'ici 2025. En complément des subventions des partenaires et de la contribution financière de la ville-centre pour réaliser les projets<sup>91</sup> relevant de sa maîtrise d'ouvrage, le reste à charge pour l'agglomération, initialement estimé à 5,2 M€, devrait s'élever, selon son président, à 2,7 M€.

En outre, la mise en œuvre de la « stratégie littorale » en lien avec le syndicat mixte Baie de Somme – Grand littoral picard, comprenant l'entretien des digues et la mise en place d'épis en front de mer, ainsi que la finalisation du programme d'actions du « Plan Somme », nécessiteront le concours financier de la collectivité à hauteur de plus de 2 M€ d'ici 2023.

En application de la convention « Opération de Revitalisation des Territoires » signée le 29 janvier 2020, elle participera également, à hauteur d'1,5 M€ d'ici 2024, aux actions qui seront engagées sur les communes d'Abbeville et de Longpré-les-Corps-Saints dans le cadre des dispositifs « action cœur de ville » et « revitalisation centre-bourg ».

<sup>90</sup> Correspond au coût de la crise sanitaire (0,18 M€) / dégradation de la CAF (1,3 M€).

<sup>91</sup> Création d'un pôle collaboratif ; Construction du pôle socio-culturel et sportif ; Réhabilitation d'un équipement de solidarité « la Ferme petit » (associations, jardins partagés) ; Création d'un pôle de santé ; Aménagements urbains (réhabilitations de voiries et abords).

Enfin, alors que le déficit cumulé des quatre budgets annexes à caractère administratif<sup>92</sup> s'établissait à 1,5 M€ au 31 décembre 2019, la chambre constate que le déficit prévisionnel du lotissement d'Arrest, d'un montant d'environ 0,17 M€, sera porté par le budget principal en 2023, d'après les prévisions établies par la collectivité. Celui de la ZAC de la Baie de Somme, qui devrait s'élever à 0,6 M€, serait pris en charge au terme du remboursement des prêts actuellement en cours, soit en 2033. Enfin, l'équilibre du budget relatif au lotissement de Vaudricourt dépendra des résultats de la commercialisation des parcelles, qui débutera en 2021.

Dans ce contexte, et afin d'apprécier l'évolution de la capacité et de la stratégie de financement de la collectivité, la chambre a arrêté, en lien avec les services de l'agglomération, une projection à échéance 2024 des charges et produits de fonctionnement et des dépenses et recettes d'investissement (cf. annexe n° 2).

Les charges de fonctionnement évolueraient d'1,2 % par an. Pour atteindre cet objectif, la CABS ne pourra pas s'exonérer de mettre en place un plan de maîtrise de ses charges.

L'établissement a validé la perception d'un produit nouveau, arrêté à 1,2 M€ et résultant de l'application de la taxe GEMAPI<sup>93</sup> dès 2021, et une progression annuelle d'1,3 % des produits de gestion qui résulterait uniquement de l'évolution des ressources fiscales et d'exploitation.

Dans ces conditions, l'excédent brut de fonctionnement s'établirait à 6,8 M€, par an, en moyenne.

La collectivité envisage d'investir pour un montant de plus de 42,6 M€ entre 2021 et 2024<sup>94</sup> et anticipe, à ce titre, la perception de 12,1 M€ de recettes d'investissement<sup>95</sup>.

Le besoin de financement total de 28,6 M€, qui résulte de ce programme d'investissement, serait entièrement couvert par l'emprunt et ne permettrait pas à la collectivité de reconstituer son fonds de roulement.

Sous le poids de la dette, la CAF nette continuerait à se contracter significativement et deviendrait négative en 2024, la capacité de désendettement demeurerait à un niveau élevé de 15,6 années à cette date ; le fonds de roulement resterait négatif. Ces indicateurs dégradés seraient le signal de très fortes tensions de trésorerie pour assurer le fonctionnement courant et d'un plan d'investissement trop ambitieux au regard de ses capacités financières.

Pour rétablir ses équilibres financiers, c'est-à-dire diminuer son endettement et mettre fin à ses défauts récurrents de trésorerie par la reconstitution de son fonds de roulement, le programme d'équipement envisagé nécessiterait d'être revu.

---

<sup>92</sup> ZAC Baie de Somme, lotissements du Soleil-Levant, d'Arrest et de Vaudricourt.

<sup>93</sup> La taxe GEMAPI a été instaurée par délibération 2020.114 du 21 septembre 2020 et votée pour un montant de 1,2 M€ par délibération 2021.042 du 13 avril 2021.

<sup>94</sup> Ce plan 2021-2024 comprend 4,3 M€ d'engagements à reporter sur 2021, 6,4 M€ de dépenses d'équipement liées aux engagements financiers résultant des conventions et partenariats précités et 31,9 M€ d'autres dépenses (voirie : 5 M€ par an ; achat de terrains ; réhabilitation du golf d'Abbeville ; renouvellement des équipements ; etc.)

<sup>95</sup> Sous réserve d'accompagnements financiers, non connus à ce jour mais dont pourrait bénéficier la CABS, les recettes d'investissement prévisionnelles 2021-2024 comprennent 4,6 M€ de recettes restant à recevoir en 2021 et 7,5 M€ de FCTVA.

Ainsi, pour honorer ses engagements financiers, la chambre recommande à la communauté d'agglomération de la Baie de Somme de mettre en place une stratégie financière pluriannuelle pour s'assurer de la soutenabilité des projets relevant de chacune des compétences intercommunales, tant en fonctionnement qu'en investissement. Un outil prospectif d'aide à la décision, de type plan pluriannuel d'investissement avec financement associé, pourrait s'avérer utile pour permettre aux élus de prioriser les investissements envisagés.

**Recommandation n° 2 : mettre en place une stratégie d'intervention et les outils prospectifs associés, visant à assurer la soutenabilité financière des projets relevant de chacune des compétences intercommunales, tant en fonctionnement qu'en investissement.**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La situation financière de la CABS est très tendue. À périmètre de ressources et de dépenses de fonctionnement constant, la collectivité ne dispose plus de réserves pour honorer ses futurs programmes d'investissement. Toute nouvelle souscription d'emprunt alourdirait le poids de sa dette et mettrait en péril ses équilibres financiers.*

*Au regard de la capacité à investir très limitée de la collectivité et des engagements financiers qu'elle devra pourtant honorer, une prospective financière pluriannuelle s'impose pour prioriser les investissements envisagés.*

---

\*

\* \*

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Les relations financières entre la CABS et ses communes membres.....	59
Annexe n° 2. Projection financière du plan d'investissement envisagé par la CABS entre 2021 et 2024 (budget principal).....	60

**Annexe n° 1. Les relations financières entre la CABS et ses communes membres****Tableau n° 13 : Évolution du montant de l'attribution de compensation de l'agglomération**

(en €)	2016	2017	2018	2019
Attribution de compensation brute	2 923 825	3 753 082	6 403 142	6 718 771
+ Reversements d'attribution de compensation	- 7 337 648	- 554 865	- 617 918	- 699 247
= Attribution de compensation nette	- 4 414 789	3 198 217	5 785 224	6 019 524

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports de CLECT et des comptes de gestion de la CABS.

**Tableau n° 14 : Part de fiscalité locale conservée par la CABS**

(en €)	2017	2018	2019
Fiscalité levée par les communes	21 122 989	21 554 667	21 542 202
Fiscalité levée par le groupement	16 488 259	16 858 762	17 843 682
Total communes et groupement	37 611 248	38 413 428	39 385 883
Fiscalité conservée par le groupement	19 686 476	22 643 986	23 863 206
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement	49,01 %	55,73 %	57,45 %
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement	111,80 %	126,99 %	126,82 %

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

**Tableau n° 15 : Évolution des produits de fiscalité de la CABS et estimation des montants de dotation de solidarité communautaire (DSC) à reverser**

(en €)	2017	2018	2019	2020
Cotisation foncière des entreprises	3 803 245	4 240 106	4 248 974	4 331 012
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	2 293 898	2 217 304	2 629 412	2 487 641
Taxe forfaitaire sur les entreprises de réseau	370 337	355 222	372 155	425 456
Taxe additionnelle à la TFNB	65 587	63 868	63 139	63 095
<b>TOTAL</b>	<b>6 533 067</b>	<b>6 876 500</b>	<b>7 313 680</b>	<b>7 307 204</b>
Écart n/n-1		343 433	437 180	- 6 476
DSC minimale à reverser à Abbeville		171 717	218 590	- 3 238

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et fiches individuelles DGF.

**Tableau n° 16 : Évolution des charges de gestion du bloc communal**

(en €)	2017	2018	2019	Évolution 2019-2017
Total charges de gestion communes (60 à 65)	34 716 256	32 691 481	32 962 065	- 1 754 191
Total des charges de gestion groupement (60 à 65)	29 264 550	31 892 576	33 546 630	4 282 080
en % des charges de gestion totales	54,26 %	50,62 %	49,56 %	

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

**Annexe n° 2. Projection financière du plan d'investissement envisagé par la CABS entre 2021 et 2024 (budget principal)**

(en M€)	Exécution	Prévisions				Variation annuelle 2024-2020
	2020	2021	2022	2023	2024	
<b>Produits de gestion</b>	<b>41,1</b>	<b>42,4</b>	<b>42,7</b>	<b>43,1</b>	<b>43,4</b>	<b>1,3 %</b>
<b>- Charges de gestion</b>	<b>35,0</b>	<b>35,1</b>	<b>35,6</b>	<b>36,2</b>	<b>36,6</b>	<b>1,2 %</b>
<b>= Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>6,2</b>	<b>7,3</b>	<b>7,1</b>	<b>6,9</b>	<b>6,8</b>	
+/- Résultat financier	- 2,0	- 1,9	- 2,0	- 1,8	- 1,8	
+ Autres produits et charges exceptionnels réels (hors cessions)	- 0,1	-	-	-	-	
<b>= CAF brute</b>	<b>4,1</b>	<b>5,4</b>	<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>5</b>	
- Remboursement en capital	3,8	3,9	4,4	4,9	5,4	
<b>= CAF nette</b>	<b>0,3</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>- 0,5</b>	
+ Recettes d'investissement hors emprunt	5,4	6,6	2,5	1,6	1,5	
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>5,7</b>	<b>8</b>	<b>3,3</b>	<b>1,7</b>	<b>1</b>	
- Dépenses d'équipement	12,1	14,9	9,6	9	9	
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>- 6,4</b>	<b>- 6,9</b>	<b>- 6,4</b>	<b>- 7,3</b>	<b>-8</b>	
Nouveaux emprunts de l'année	5,6	6,9	6,4	7,3	8	
Fonds de roulement net global	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	
en nombre de jours de charges courantes	- 15,5	- 15,4	- 15,2	- 15	- 14,8	
<b>Encours de dette</b>	<b>68,0</b>	<b>70,9</b>	<b>72,9</b>	<b>75,3</b>	<b>77,9</b>	
<b>Capacité de désendettement (dette/CAF) en années</b>	<b>16,8</b>	<b>13,3</b>	<b>14,1</b>	<b>14,9</b>	<b>15,6</b>	

Source : chambre régionale des comptes à partir des projections fournies et validées par la CABS.



## RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

### COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA BAIE DE SOMME

(Département de la Somme)

Exercices 2017 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Nicolas Dumont : réponse de 4 pages.
- M. Pascal Demarthe : réponse d'1 page.

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





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

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

Adresse méil : [hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr)