



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

SYNDICAT INTERCOMMUNAL À VOCATION MULTIPLE DE L'ARTOIS

*dont enquête relative aux perspectives
de rationalisation de l'organisation territoriale*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 14 octobre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS*	4
INTRODUCTION	5
1 LE CADRE D'INTERVENTION DU SIVOM DE L'ARTOIS	6
1.1 Présentation	6
1.2 Mise en œuvre des compétences	7
1.2.1 Les prestations techniques.....	7
1.2.2 L'action sociale et jeunesse.....	8
1.2.3 Les autres activités	10
1.3 L'environnement institutionnel du SIVOM	11
1.3.1 La pérennisation d'un syndicat inclus sur le périmètre de la CABBALR	11
1.3.2 Une articulation géographique des compétences sur le territoire	12
1.3.3 Des actions de coordination et de mutualisation à développer	13
1.4 Les statuts du syndicat.....	14
1.4.1 L'objet du syndicat à mettre en conformité avec les compétences exercées	15
1.4.2 Les communes adhérentes et les autres collectivités bénéficiaires	15
1.4.3 Les règles de participation financière des communes	17
1.4.4 La nécessaire révision des statuts.....	18
1.5 Le projet de reconversion de la décharge « les Marnières »	19
1.5.1 Historique du projet.....	19
1.5.2 La concession d'exploitation de la décharge et sa mise en œuvre	20
1.5.3 L'installation d'un pôle de méthanisation : un projet d'initiative syndicale à reconsidérer	21
2 LA GOUVERNANCE	25
2.1 Le fonctionnement institutionnel.....	25
2.1.1 Les instances dirigeantes	25
2.1.2 Les délégations de pouvoir.....	25
2.2 L'organisation des services	26
2.2.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale.....	26
2.2.2 La rémunération	27
2.2.2.1 Le régime indemnitaire	27
2.2.2.2 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)	27
2.2.3 Les conditions d'utilisation des véhicules.....	27
2.2.4 Le temps de travail	28

3 LA SITUATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE	29
3.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable	29
3.1.1 La qualité du processus budgétaire	29
3.1.1.1 La qualité des documents budgétaires	29
3.1.1.2 La sincérité des prévisions budgétaires à renforcer	30
3.1.2 La situation patrimoniale.....	30
3.1.2.1 Un suivi des biens insatisfaisant.....	30
3.1.2.2 Des comptes de bilan qui ne reflètent pas la situation de l'organisme	31
3.2 La situation financière 2018-2021.....	35
3.2.1 L'évolution des produits et des charges de gestion.....	35
3.2.2 La capacité d'autofinancement.....	36
3.2.3 La dette et la situation bilancielle.....	37
3.2.4 Les perspectives financières d'ici 2023	38
3.2.4.1 Les prévisions d'ici la fin de 2022	38
3.2.4.2 Les projections financières en 2023	38
ANNEXES.....	40
Annexe n° 1. Compétences exercées par les SIVOM et par les services communs de la CABBALR, au 1 ^{er} janvier 2019.....	41
Annexe n° 2. Contributions communales aux charges du SIVOM de l'Artois depuis 2017.....	42
Annexe n° 3. La gestion des ressources humaines.....	43
Annexe n° 4. Situation financière 2019-2023	44

SYNTHÈSE

Créé en 1974, le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de l'Artois exerce, au profit de ses 13 communes adhérentes, sept groupes de compétences à dominantes technique et sociale, dont certaines restent optionnelles.

Il intervient sur le périmètre de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane, selon la répartition géographique et fonctionnelle mise en place entre les services communs de cette dernière et les trois SIVOM présents sur le même territoire.

La démultiplication d'entités juridiques agissant – sans chevauchement de compétence – sur des périmètres opérationnels identiques mais à des échelles géographiques différentes ne participe pas à la rationalisation et à la clarification du paysage intercommunal. Dans un objectif de plus grande efficacité, le SIVOM de l'Artois gagnerait donc à participer (voire à prendre l'initiative) à toute action de mutualisation et de coordination avec les structures intercommunales existantes.

Préalable indispensable à la poursuite de ses activités et de ses projets d'investissement, les statuts du syndicat doivent être revus afin d'identifier clairement son périmètre d'intervention, les modalités de son fonctionnement « à la carte », ainsi que les conditions dans lesquelles sont rendus les services au profit de communes non adhérentes ou celles du retrait des communes membres. Ils doivent également préciser la répartition, par commune, des charges syndicales, sur la base de critères objectifs et adossés à l'activité.

Le SIVOM a décidé, afin de réhabiliter le site de l'ancienne décharge des Marnières, de le transformer en installation de stockage de déchets inertes et de confier son exploitation à un tiers privé. Il envisage également d'y installer un pôle de méthanisation de ses déchets verts à des fins de cogénération de gaz et d'électricité, projet que la chambre l'invite à reconsidérer au regard des risques techniques, financiers, économiques et juridiques qui le caractérisent.

En l'état actuel des contributions communales, la surface financière du syndicat reste en effet limitée, avec des produits (3,3 M€ par an) suffisants pour couvrir ses charges mais dégageant peu de marges pour investir. L'augmentation significative des charges de fonctionnement à partir de 2021 participe à la dégradation de sa capacité d'autofinancement. Son évolution reste incertaine, eu égard au contexte d'inflation et à la remise en question, par certaines communes, de leur adhésion et de la formule syndicale actuellement appliquée.

Le syndicat gagnerait à mettre en place un plan pluriannuel d'investissement, afin de mieux dimensionner ses futurs projets d'investissement en fonction de ses capacités financières. Cet outil d'aide à la décision participerait à l'enrichissement du contenu du rapport d'orientation budgétaire, nécessaire à la bonne information des membres du comité syndical.

En parallèle, il devra assurer la fiabilisation de son bilan comptable en veillant, notamment, à la régularisation des opérations sous mandat, en lien avec les communes concernées et le comptable public.

RECOMMANDATIONS*

Recommandations (performance)*

	Totalement mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre	Page
Recommandation n° 1 : faire adopter par le comité syndical une révision des statuts, de façon à garantir la conformité des missions exercées à l'objet statutaire, à définir son fonctionnement au profit de ses membres ou d'autres collectivités et à déterminer ses modalités de financement sur la base de critères objectifs et adossés à l'activité.				X	20
Recommandation n° 2 : fiabiliser le patrimoine du syndicat au travers d'un inventaire physique et comptable cohérent avec l'état de l'actif tenu par le comptable public.				X	32
Recommandation n° 3 : régulariser les opérations sous mandat, à l'issue d'investigations approfondies et documentées, en lien avec les communes mandantes et le comptable public.				X	36

* Voir notice de lecture en bas de page.

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

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de l'Artois (Pas-de-Calais) a été ouvert, sur les exercices 2018 et suivants, par lettre du président de la chambre adressée le 26 janvier 2022 à M. Dominique Delcourt, président et ordonnateur en fonctions sur toute la période.

Il a pour l'essentiel porté sur le champ d'intervention du SIVOM par rapport aux autres établissements présents à l'échelle intercommunale. La qualité de l'information budgétaire, des comptes et de la situation patrimoniale ainsi que la capacité financière du syndicat à porter des projets d'investissement ont également été appréciées.

En application des articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières, un entretien de fin de contrôle s'est déroulé avec l'ordonnateur, le 3 mai 2022.

Lors de sa séance du 19 mai 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été notifiées à M. Delecourt. Ses réponses ont été enregistrées par le greffe les 10 et 16 août 2022.

Des extraits ont également été envoyés à la communauté d'agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane (CABBALR), aux SIVOM de la communauté du Bruaysis et du Béthunois ainsi qu'aux communes de Douvrin, Billy-Berclau et Auchy-les-Mines¹.

Si le maire de la commune de Douvrin n'a pas fourni de réponse, le greffe de la chambre a reçu les observations des maires de Billy-Berclau et d'Auchy-les-Mines, respectivement les 13 juillet et 1^{er} août 2022. Celle de la CABBALR et celles – conjointes – des deux SIVOM ont été réceptionnées le 25 juillet et le 19 août 2022.

Après avoir examiné les réponses fournies, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes lors de sa séance du 14 octobre 2022.

¹ Les communes de Douvrin et de Billy-Berclau ont été rendues destinataires des observations provisoires de la chambre, en leur qualité de principales contributrices au budget du SIVOM de l'Artois. Auchy-les-Mines l'a également été à la suite de sa récente demande de retrait du syndicat.

1 LE CADRE D'INTERVENTION DU SIVOM DE L'ARTOIS

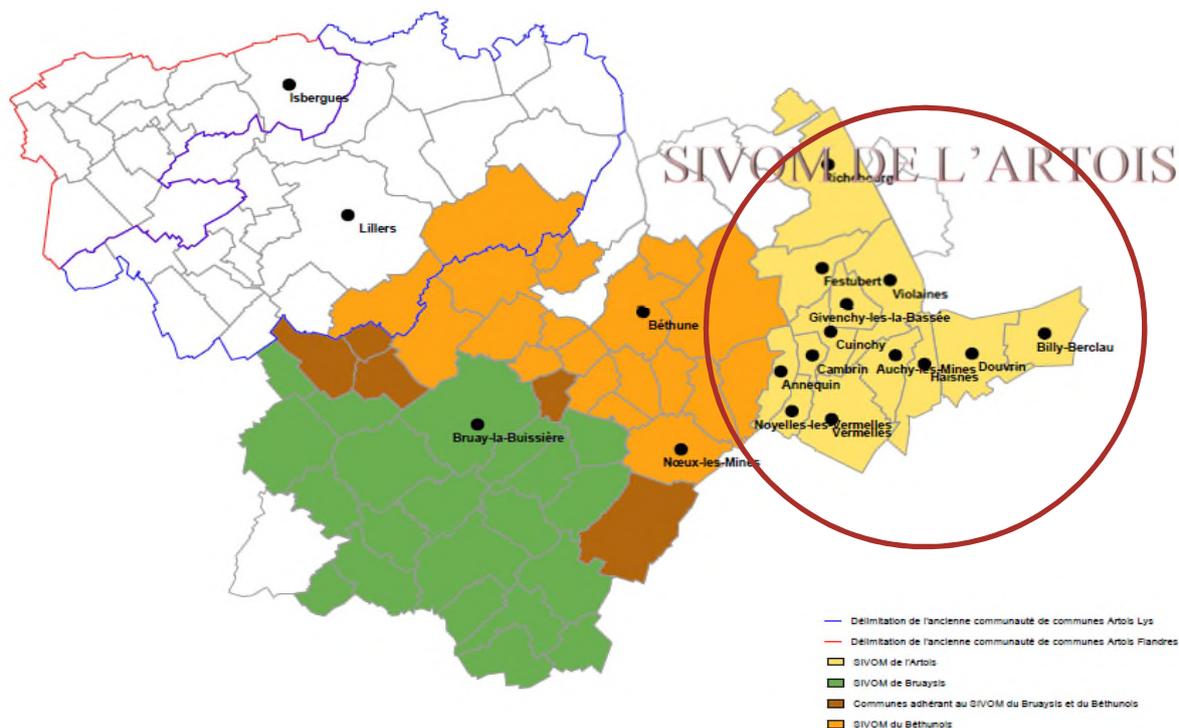
1.1 Présentation

Conformément aux articles L. 5212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), le SIVOM de l'Artois est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) « associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal » et auquel la loi n'impose aucune compétence obligatoire.

Ayant fait l'objet de plusieurs dénominations², il a été créé, sans limitation de durée, par arrêté préfectoral du 12 février 1974. Depuis 1977, son siège est situé à Haisnes.

Il dessert un peu plus de 40 000 habitants, répartis sur 13 communes adhérentes.

Carte n° 1 : Le SIVOM de l'Artois sur le territoire de la CABBALR



Source : chambre régionale des comptes (carte réalisée avec Cartes & Données).

² « SIVOM du Canton de Cambrin », « SIVOM des 2 cantons » puis « SIVOM de l'Artois ».

Au même titre que les SIVOM des communautés du Béthunois et du Bruaysis, le syndicat de l'Artois est inclus dans le périmètre de la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay Artois Lys Romane (CABBALR)³, créée au 1^{er} janvier 2017 par regroupement de la communauté d'agglomération de Béthune, Bruay, Noeux et environs, dites « Artois Comm. », et des communautés de communes Artois-Lys et Artois-Flandres.

En 2020, le SIVOM de l'Artois représentait 7 % des recettes de fonctionnement des 21 structures syndicales à vocations multiples recensées à l'échelle du Pas-de-Calais.

1.2 Mise en œuvre des compétences

Initialement chargé de la gestion de nombreux services, le SIVOM de l'Artois a perdu ses compétences majeures (assainissement, transports ou ordures ménagères) à la création d'« Artois Comm. », en 2002. Il exerce désormais sept groupes de compétences à dominante technique et sociale⁴ au profit de ses communes adhérentes mais aussi de communes extérieures.

Le SIVOM établit chaque année un rapport d'activité et dispose d'un suivi analytique des dépenses et des recettes de ses compétences. Sur la base des éditions 2020, la chambre a cherché à apprécier, pour chacune, les objectifs, les résultats et le coût par habitant.

1.2.1 Les prestations techniques

Les prestations techniques exercées à destination de toutes ou partie des communes adhérentes concernent l'entretien des espaces verts, l'entretien de l'éclairage public, ainsi que le balayage des fils d'eau de la voirie.

S'agissant des espaces verts, le SIVOM assure, au profit de ses 13 communes adhérentes, la tonte de près de 90 hectares de massifs et terrains engazonnés, dont 24 stades, la taille de 13 kilomètres de haies, ainsi que l'élagage de plus de 760 arbres. Il s'occupe également de l'aménagement et l'entretien de près de 15 kilomètres de sentiers pédestres. Si l'inventaire des arbres, surfaces et mètres linéaires à entretenir sur le territoire de chaque commune démontre des besoins différents⁵ en fonction des caractéristiques de chacune, l'entretien des espaces verts a représenté un coût moyen de près de 28 € par habitant en 2020.

³ La CABBALR, qui regroupe 279 917 habitants et 100 communes au 1^{er} janvier 2021, est la 1^{ère} communauté d'agglomération de la région Hauts-de-France en termes de population et la 6^{ème} au niveau national. Elle s'articule autour de plusieurs villes moyennes, dont les deux plus peuplées sont Béthune (environ 25 550 habitants) et Bruay-la-Buissière (environ 22 350 habitants), dans un ensemble au caractère rural marqué.

⁴ 1) entretien des espaces verts, de l'éclairage public et de la voirie ; 2) insertion sociale et professionnelle ; 3) relais petite enfance ; 4) animation ; 5) prêt de matériel ; 6) entretien/location d'un bureau de police ; 7) instruction des actes d'urbanisme.

⁵ À titre d'exemple, Violaines recense 24 % des arbres, 22 % des haies et 17 % des espaces verts entretenus par le SIVOM contre respectivement 2 %, 1 % et 3 % pour Givenchy-les-La Bassée.

Dans le cadre de l'aide au fleurissement, qui constitue une compétence optionnelle, le syndicat se constitue en groupement de commandes pour la fourniture de plants, en concluant deux marchés par an. Leur montant annuel atteignant entre 35 000 € et 40 000 € et ceux-ci étant passés systématiquement avec le même fournisseur, la configuration des marchés mériterait d'être revue en marché à bons de commande reconductible, avec des montants minimums et maximums.

L'entretien de l'éclairage public⁶ et la pose des illuminations de fin d'année, effectués par deux équipes de deux électriciens et sur demande des 13 communes membres, ont représenté un coût moyen, en fonctionnement, d'un peu plus de 7 € par habitant en 2020.

Alors que le service des espaces verts et de l'éclairage public représente près de la moitié des effectifs et des charges de fonctionnement du syndicat en 2020, les rapports d'activité ne mentionnent aucun indicateur d'activité relatif à ces missions, ce qui ne garantit pas leur gestion maîtrisée et nuit à la transparence de celle-ci envers les communes membres.

Enfin, à titre optionnel, le SIVOM assure le balayage mensuel ou bimestriel des fils d'eau de voirie au profit de huit communes⁷, contre douze en 2016, par l'intermédiaire d'un prestataire. Les rapports d'activité ne font pas mention de l'exécution de ce marché, dont le montant annuel représentait un coût moyen de près de 2 € par habitant concerné jusqu'en 2020.

La chambre invite donc le syndicat à compléter son rapport d'activité de toutes les informations utiles, notamment en ce qui concerne le nombre d'interventions en éclairage public, le nombre de surfaces d'espaces verts entretenues ou d'arbres élagués pour chaque commune, ainsi que la fréquence des prestations de balayage par commune concernée.

Dans sa réponse, le président du SIVOM de l'Artois indique que ses services y travaillent depuis juin 2022.

1.2.2 L'action sociale et jeunesse

Ce secteur regroupe des activités hétérogènes, telles que les actions en faveur de l'insertion professionnelle, la gestion d'un relais petite enfance ou les animations en direction de la jeunesse.

⁶ 7 500 points aériens sur le territoire, les réseaux câblés souterrains restant du ressort communal. Dans ce cadre, le SIVOM participe à la mise en place d'un programme d'économie d'énergie en lien avec la Fédération départementale de l'énergie du Pas-de-Calais (FDE 62). En 2019, 128 points LED ont été installés sur les communes de Cambrin et Billy-Berclau.

⁷ Annequin, Auchy-les-Mines, Haisnes, Noyelles-lès-Vermelles et Violaines n'adhèrent pas à cette compétence.

La maison d'orientation et d'insertion (MOI) du SIVOM, à laquelle adhèrent les 13 communes membres, organise des activités⁸ au profit des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), pour un coût moyen de 2,5 € par habitant en 2020. Les objectifs qui lui ont été fixés par convention passée avec le département du Pas-de-Calais⁹ visaient un taux de sorties positives de 13 %¹⁰, par l'accompagnement de 313 bénéficiaires du RSA et l'organisation de 1 878 entretiens par an. Le syndicat a globalement rempli ces objectifs en 2019 et 2020, en accompagnant de 277 à 301 bénéficiaires, âgés en moyenne de 41 ans, en organisant entre 2 082 et 2 152 entretiens et en présentant des taux de sortie positive de plus de 18 %. Ainsi, la subvention départementale, de 50 000 € par an, lui a été intégralement versée sur ces deux exercices et a couvert la moitié des charges de la MOI.

Le relais petite enfance (RPE) du SIVOM de l'Artois, composé de trois animatrices, propose ses services aux parents employeurs, assistants maternels et gardes à domicile issus de sept communes membres¹¹, pour un coût moyen de 3,7 € par habitant en 2020. La convention d'objectifs et de financement, conclue avec la Caisse d'allocations familiales (Caf) du Pas-de-Calais pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021, confie au SIVOM des missions d'animation au profit des enfants mais aussi d'information sur les conditions locales d'accueil des enfants, le droit du travail et la formation continue. En 2020, le SIVOM a reçu 73 233 € de subvention de la Caf, couvrant les trois-quarts du coût total de la compétence. En 2019¹², seules 15 % des assistantes maternelles en activité sur le territoire, et 105 enfants différents auraient assisté aux animations du RPE.

Un second RPE, dit « du bas Pays », basé à Richebourg et placé sous la responsabilité du centre social de la commune, remplit ces mêmes missions au profit de 11 communes, dont cinq n'adhèrent pas au SIVOM de l'Artois. Par décision de son président, ce dernier a fait appel à deux cabinets d'étude, pour un coût de 8 400 € à ce stade, en vue d'organiser le rapprochement juridique, financier et comptable de ces deux RPE au 1^{er} janvier 2022. Ni les procès-verbaux du comité syndical établis en 2021, ni les rapports d'orientation budgétaire 2021 et 2022 ne font pourtant référence à cette initiative. Alors que 70 % du montant des bons de commande passés étaient en cours de mandatement au terme du contrôle de la chambre, aucune restitution matérielle n'a été fournie et la fusion ne s'est pas concrétisée.

En complément des actions communales, le SIVOM organise également des animations estivales, pour un coût moyen de 2,5 € par habitant, au profit des jeunes issus de ses communes membres. Il met à leur disposition des jeux, parcours d'accrobranche et structures gonflables dans le parc entourant son siège. La location de ces dernières, pour un coût annuel d'environ 10 000 €, pourrait faire l'objet d'un marché pluriannuel.

⁸ Ateliers de couture, de cuisine, d'autodéfense, plantation d'un verger solidaire, journées d'échange, organisation de vacances pour des familles éligibles, etc.

⁹ Elle couvre la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020 et a été renouvelée puis reconduite jusqu'au 30 juin 2022 par avenant. Elle a vocation à soutenir le fonctionnement de la Maison d'orientation et d'insertion du SIVOM, composée de 1,5 ETP.

¹⁰ Source : rapport d'activité 2020. Les sorties positives concernent les bénéficiaires du RSA passant de la sphère « solidarité » à la sphère « professionnelle » (emploi de plus de 6 mois, contrats aidés, etc.).

¹¹ Annequin, Auchy-les-Mines, Billy-Berclau, Douvrin, Haisnes, Noyelles-lès-Vermelles et Vermelles.

¹² Source : rapport d'activité 2020.

En outre, un agent du SIVOM organise des sessions de prévention routière à destination des écoliers et des jeunes. En 2019¹³, 2 380 élèves issus des écoles des 13 communes du territoire (dont Hulluch, extérieure au syndicat) y ont participé.

Enfin, il met ses locaux à la disposition d'une association pour l'organisation annuelle de deux à quatre sessions de BAFA¹⁴, payantes et pouvant accueillir de 20 à 30 jeunes. Pour cause de crise sanitaire, 28 stagiaires en ont bénéficié en 2020, contre 87 en 2019.

1.2.3 Les autres activités

Parmi ses autres activités, le SIVOM assure la location et le renouvellement de matériel à caractère festif ou technique, à ses communes adhérentes ou à des communes extérieures, et à leurs associations. Les tarifs de location sont délibérés tous les ans et majorés de 50 % pour les organismes extérieurs au syndicat. En 2020, 16 800 € de recettes de location ont été perçues à ce titre, soit 66 % des dépenses de fonctionnement relatives à cette compétence, le reste étant couvert par les contributions communales.

Le SIVOM assure également la compétence particulière intitulée « habilitation à construire ou réhabiliter des bâtiments en vue de leur affectation à des services publics de l'État ». Elle consiste en la gestion du bureau de police d'Auchy-les-Mines, qui a été construit par le syndicat en 2007. L'État y affecte une dizaine de policiers et s'acquitte d'un loyer annuel de 44 828 €¹⁵. Toutes les communes membres participent, au travers de leurs contributions, à l'entretien du commissariat et au remboursement des emprunts souscrits pour sa construction.

Enfin, le SIVOM assure, à titre optionnel, l'instruction des actes d'urbanisme et d'aménagement provenant de 10 communes membres¹⁶, ainsi que de La Couture et Lorgies, non-membres du syndicat. Les 1 324 dossiers traités en 2019 ont été facturés au tarif de 97,5 € à l'acte, tel que fixé par délibération de 2015, et augmenté de 9 € pour les communes extérieures. La recette afférente, de 130 674 €¹⁷ en 2020, étant insuffisante pour couvrir les 217 000 € de charges de fonctionnement relatives à cette compétence, les contributions des 13 communes membres viennent compenser cet écart, à hauteur de 2 € par habitant.

¹³ Source : rapport d'activité 2020.

¹⁴ BAFA : brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur.

¹⁵ Le SIVOM et le préfet du Nord, en sa qualité de délégué pour la défense et la sécurité, ont conclu un bail de location, qui a été renouvelé le 15 juin 2016 pour une durée de 9 ans.

¹⁶ Vermelles, Noyelles-lès-Vermelles et Haisnes (depuis 2018) n'adhèrent pas à cette compétence.

¹⁷ Sources : rapport d'activité 2020 et comptabilité analytique 2020.

1.3 L'environnement institutionnel du SIVOM

1.3.1 La pérennisation d'un syndicat inclus sur le périmètre de la CABBALR

Selon les dispositions prévues à l'article L. 5216-6 du CGCT, lorsqu'un syndicat de communes préexistant est inclus en totalité dans le périmètre d'une communauté d'agglomération, celle-ci lui est substituée de plein droit pour les compétences qu'elle exerce.

Au cas d'espèce, et selon ses statuts fixés par arrêté du 26 décembre 2016, la CABBALR a hérité, à sa création, des compétences facultatives, jusqu'alors exercées par les communautés de communes Artois Flandres (CCAF) et Artois Lys (CCAL), dans les domaines de la petite enfance¹⁸, de la jeunesse¹⁹, de l'instruction des autorisations d'urbanisme et des actes relatifs à l'occupation des sols²⁰, de la promotion de l'insertion sociale et professionnelle²¹ et enfin, de l'entretien du cadre de vie (voiries, espaces verts, éclairage public)²².

Or, la CABBALR n'a exercé ces compétences, correspondant à cinq des sept blocs d'intervention du SIVOM de l'Artois, qu'au profit des communes qui étaient précédemment membres des communautés de communes précitées. Leur généralisation à l'ensemble de l'agglomération n'a pas été envisagée et les communes issues d'« Artois Comm. » ont, pour leur part, continué de bénéficier, dans ces domaines, des services des SIVOM préexistants.

Ainsi, la répartition géographique des compétences opérationnelles entre l'agglomération et les divers syndicats du territoire a permis de justifier la pérennisation du SIVOM de l'Artois.

Fin 2018, les membres du conseil communautaire de la CABBALR ont décidé de restituer les compétences en matière d'« éclairage public, espaces verts et [de] balayage des fils d'eau de la voirie », de « relais petite enfance » ; d'« animation jeunesse » et d'« instruction des actes d'urbanisme et d'aménagement » aux communes des communautés de communes fusionnées²³, tout en mettant en place des services communs²⁴ pour garantir la poursuite de leur exercice.

¹⁸ Soit, « la création et la gestion d'un relais d'assistantes maternelles », en provenance de la CCAF, auquel participe 28 communes. La CABBALR est, à ce titre, signataire d'un contrat enfance-jeunesse avec la CAF.

¹⁹ Soit, « l'animation, la prévention, l'espace intercommunal d'animation et d'information et le centre d'animation jeunesse intercommunal », en provenance de la CCAL.

²⁰ En provenance de la CCAF.

²¹ Soit « l'aide au fonctionnement de la mission locale de l'Artois, du PLIE et autres organismes ; les actions liées à la création d'emplois et au développement des services de proximité d'aide à la personne et la participation au fonctionnement de l'association sociale d'urgence du district d'Isbergues », en provenance de la CCAF. « Les actions en faveur de l'insertion professionnelle et la formation » en provenance de la CCAL.

²² Soit « l'entretien, la maintenance et la consommation de l'éclairage public ; l'entretien des espaces verts (zones d'activités économiques, giratoires sur RD, voiries d'intérêt communautaire, pelouses, fossés) ; le fauchage des accotements publics routiers communaux ; les opérations de déneigement et salage (hors RN et RD) ; les peintures routières et travaux préparatoires aux enduits routiers, la création et l'animation d'un bureau d'études et le nettoyage de voirie », en provenance de la CCAF. « L'entretien et la maintenance de l'éclairage public » en provenance de la CCAL.

²³ En application de l'article L. 5211-41-3 du CGCT.

²⁴ L'article L. 5211-4-2 du CGCT, dispose qu'« en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs », gérés par l'EPCI auprès duquel il est rattaché.

Dans ces conditions et à l'exception des actions d'insertion sociale et professionnelle, que la CABBALR assure toujours à titre supplémentaire, le SIVOM de l'Artois n'exerce pas de compétence relevant de l'agglomération mais agit au même titre que les services communs, mis en place au 1^{er} janvier 2019.

Estimant que ces services communs ne donnent pas satisfaction aux communes, le conseil communautaire de la CABBALR a récemment décidé²⁵ de les supprimer fin 2022 (exception faite de ceux relatifs à l'instruction des actes d'urbanisme et aux relais petite enfance), dans le but de se concentrer sur ses missions structurantes²⁶.

Ainsi, la CABBALR n'envisage pas de remettre en question l'existence des SIVOM présents sur son territoire, et celle du SIVOM de l'Artois en particulier. Au contraire, elle compte sur eux pour assurer les services de proximité aux communes et à la population, tout en organisant des actions de mutualisation sans mobiliser ses propres moyens. Alors que la création d'un nouveau syndicat, qui agirait au profit des communes du nord-ouest du territoire, ne serait pas exclue, cette option ne participerait pas à la simplification du « millefeuille » des collectivités territoriales, à nouveau prônée par la Cour des comptes dans son rapport de juin 2021 sur une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise²⁷.

Cette situation a conduit la chambre à observer récemment²⁸ que « *sur le territoire [de la CABBALR], des actions relevant du même champ de compétences peuvent être exercées parallèlement par l'intercommunalité, un SIVOM ou une commune, ce qui peut être source de doublons et d'incohérences* ». Elle a notamment estimé que « *même si [...] la présence des SIVOM s'explique par l'héritage d'une situation précédant la fusion, ainsi que par la décision de la CABBALR de les conserver plutôt que de centraliser les prestations qu'ils assurent à destination de 100 communes, [...] les SIVOM ne peuvent être considérés comme les relais indispensables à la mutualisation des services* ».

Dans sa réponse à un extrait du rapport, le président de la CABBALR confirme le caractère indispensable du service rendu au quotidien aux communes par le syndicat.

1.3.2 Une articulation géographique des compétences sur le territoire

Au même titre que celui de l'Artois et en complément des services communs précités, les SIVOM de la communauté du Béthunois²⁹ et du Bruaysis³⁰ exercent également des compétences à dominante technique et sociale sur le périmètre de la CABBALR.

²⁵ Délibération n° 32 du conseil communautaire de la CABBALR du 28 juin 2022

²⁶ Définition de son projet de territoire, requalification des piscines et des déchetteries, extension des consignes de tri avec adaptation du centre de tri, centre de valorisation énergétique en fin de vie (100 M€+ renouvellement d'une DSP), mise en œuvre du PLUi, révision du SCoT, etc.

²⁷ Cour des comptes, « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, concilier soutien à l'activité et soutenabilité, juin 2021.

²⁸ Chambre régionale des comptes Hauts-de-France - rapport d'observations définitives relatives à la CABBALR, délibéré par la chambre le 23 février 2022.

²⁹ Le SIVOM de la communauté du Béthunois compte 24 communes, soit 102 721 habitants. Il assure des compétences à destination des seniors, de voirie, d'éclairage public, d'entretien des espaces verts, etc.

³⁰ Le SIVOM du Bruaysis agit au profit de 26 communes, soit 94 000 habitants. Il exerce des compétences concernant l'insertion et la solidarité, l'aide aux seniors, la santé, l'éclairage public, les espaces verts.

Le panorama des périmètres d'action³¹ de chacun de ces organismes, qui a été dressé par la CABBALR, révèle que plusieurs entités juridiques agissent sur des champs opérationnels identiques mais à des échelles géographiques différentes.

En effet, les compétences en matière d'« éclairage public », d'« espaces verts » et de « nettoyage de la voirie » sont exercées par les trois SIVOM. Il en va de même pour la compétence « relais petite enfance », pour laquelle la CABBALR a l'intention de conserver un service commun.

La compétence en matière d'« insertion sociale » du SIVOM de l'Artois est également partagée avec celui du Bruaysis mais aussi par la CABBALR, qui l'a conservée en tant que compétence supplémentaire au profit des communes de l'ancienne communauté d'Artois Lys.

En outre, le syndicat de l'Artois anime des centres de loisirs, au même titre que le SIVOM du Béthunois.

Enfin, et alors qu'il est seul à assurer des missions d'instruction des actes d'urbanisme, la CABBALR dispose d'un service commun agissant à ce titre, lequel a vocation à être maintenu au profit des communes des communautés fusionnées.

Au total, les cinq principaux blocs de compétences exercées par le SIVOM de l'Artois sont partagés par au moins deux des quatre structures identifiées. Si elles agissent, certes, chacune sur une partie du territoire intercommunal, évitant ainsi tout risque de chevauchement, cette démultiplication des entités juridiques ne participe ni à la simplification et à la rationalisation du paysage intercommunal, ni à la mise en commun des moyens dans le but d'une plus grande efficience à l'échelle de l'agglomération.

Dans ce contexte, la chambre a relevé, dans son dernier rapport précité, que *« cette sédimentation d'institutions n'est pas de nature, pour le citoyen, à simplifier ses relations avec les services publics locaux. Une clarification dans l'exercice des compétences entre les différents acteurs pourrait être abordée dans le cadre du projet communautaire de territoire afin d'optimiser le coût des prestations rendues à l'usager »*.

Pour leur part, les présidents des SIVOM du Bruaysis et du Béthunois estiment, dans leur réponse commune à un extrait du rapport, *« qu'à une échelle trop importante, l'exercice de services de proximité, au quotidien, ne paraît pas pertinent »*.

1.3.3 Des actions de coordination et de mutualisation à développer

Dans ce contexte de « mille-feuille » institutionnel, la chambre a cherché à recenser les actions de mutualisation développées à l'échelle du territoire.

À l'exception d'une réflexion portant sur la mise en commun des archives, le SIVOM de l'Artois agit en totale autonomie, sans objectif de mutualisation de ses fonctions support avec une ou plusieurs de ses communes adhérentes ou avec l'agglomération, seule à même d'organiser des services communs. De même, s'il organise des groupements de commandes³² au profit de ses membres, pour l'achat de plantes ou le balayage des fils d'eau, il n'a pas envisagé d'y recourir s'agissant de besoins qu'il partagerait avec les autres syndicats et avec la CABBALR.

³¹ Cf. annexe n° 1

³² Articles L. 2113-6 et 7 du code de la commande publique, applicable à compter du 1^{er} avril 2019.

Au regard des développements précédents et afin de rationaliser les organisations et les moyens à l'échelle du territoire, la chambre identifie plusieurs axes de mutualisation et de coordination, que le SIVOM gagnerait à développer.

D'une part, et au regard des moyens consacrés à l'insertion sociale et professionnelle à l'échelle du territoire³³, le SIVOM et la CABBALR gagneraient à s'assurer de la cohérence de leurs actions au travers d'une coordination minimale, inexistante à ce jour.

D'autre part, il pourrait progressivement se désengager de ses missions « relais petite enfance » et « instruction des actes d'urbanisme », celles-ci étant assurées par des services communs que la CABBALR a l'intention de pérenniser. Cette réflexion mériterait d'être engagée sous l'angle du coût pour l'usager. À ce titre, la chambre constate que si le tarif à l'acte appliqué par le SIVOM de l'Artois dans le cadre de l'instruction des actes d'urbanisme est plus compétitif que celui réclamé par la CABBALR³⁴, cette compétence implique un coût à l'habitant quatre fois plus élevé à l'échelle du SIVOM (2 €) qu'à celle de l'agglomération (0,5 €). De même, le projet de fusion des RPE précité devrait, à tout le moins, être étudié en concertation avec la communauté d'agglomération.

Enfin, face à la démultiplication des collectivités agissant simultanément dans les domaines de l'éclairage public, des espaces verts et de la voirie, le SIVOM de l'Artois pourrait étudier, en lien avec la CABBALR et les syndicats du Bruaysis et du Béthunois, les effets d'un rapprochement institutionnel³⁵, et ce toujours au regard de la baisse des coûts pouvant être générée à cette occasion.

Si, dans leur réponse conjointe, les présidents des syndicats du Bruaysis et du Béthunois indiquent réfléchir à la mise en place de groupements de commande inter-syndicats, ils estiment qu'un rapprochement institutionnel « *est à l'opposé de ce que souhaitent les 100 communes du territoire communautaire* » et qu'il ne « *saurait y avoir d'économies générées à ce titre si le service rendu ne correspond pas aux attentes des communes* ». Pour sa part, la chambre considère que le service jusqu'alors délivré aux communes pourrait, sans en dégrader la qualité, être assuré par un unique syndicat (au lieu de trois aujourd'hui), agissant en complément des services communs pérennisés au sein de la CABBALR.

1.4 Les statuts du syndicat

Datant de 1974, les statuts du SIVOM de l'Artois comprennent huit articles fixant son objet, son siège, les règles de représentation des communes adhérentes et de composition du bureau, la formule déterminant leur participation financière, ainsi que les modalités d'adhésion de nouvelles communes et de révision des statuts.

³³ Selon ses comptes de gestion, la CABBALR a consacré entre 8,7 et 11 M€ par an à la fonction 90 « action pour l'emploi » entre 2017 et 2019.

³⁴ Coût à l'acte appliqué par le SIVOM : 97,5 € pour les communes adhérentes, et 106,5 € pour les communes extérieures, contre 130 € réclamés par la CABBALR (cf. rapport annuel sur la mutualisation des services 2020 de la CABBALR – p 5).

³⁵ Prévu à l'article L. 5212-27 du CGCT.

1.4.1 L'objet du syndicat à mettre en conformité avec les compétences exercées

Conformément à l'article 2 des statuts originaux, le SIVOM de l'Artois a pour objet « l'étude, la réalisation et la gestion de toutes œuvres ou services présentant un intérêt général pour les communes associées », au titre desquels figurent « les plans d'aménagement et d'urbanisme, y compris leur approbation, la création de zone d'habitation, l'assainissement des agglomérations, l'entretien et l'amélioration de la voirie communale et de l'éclairage public, l'enlèvement des ordures ménagères [ainsi que] la réalisation des équipements intercommunaux à caractère scolaire public, culturel, sanitaire, social, etc. ». Le syndicat a également pour vocation générale d'assurer « les opérations à caractère propre à chaque commune ou plusieurs communes du syndicat que, sur la demande des conseils municipaux, le syndicat décide de faire réaliser pour le compte de ces communes ».

Si l'objet du syndicat a fait l'objet de plusieurs aménagements par arrêtés préfectoraux pris entre 1992 et 2009³⁶, ces derniers se sont ajoutés aux actes précédents, par ampliation. Il en ressort un manque de lisibilité des compétences statutaires du syndicat.

En outre, la « location aux communes de matériel à caractère festif, d'engins et de véhicules » ne découle pas directement et expressément des compétences énumérées dans les statuts successivement amendés.

En parallèle, le SIVOM a perdu une partie de ses compétences initiales³⁷, au profit des agglomérations successivement créées, sans que ses statuts n'aient été révisés pour acter la réduction de son périmètre.

Ces imprécisions et incomplétudes traduisent l'inadéquation entre les statuts et les compétences effectivement exercées, auquel le SIVOM devra remédier à brève échéance.

Dans leurs réponses à la chambre, les maires d'Auchy-les-Mines et de Billy-Berclau, communes-membres du syndicat, s'accordent sur le manque de clarté du périmètre d'intervention de ce dernier. De plus, le maire de Billy-Berclau estime imprécise la définition de certaines des compétences du syndicat, notamment en matière d'éclairage public et d'entretien des espaces verts, ce qui pour lui fragilise la mise en œuvre du principe d'exclusivité s'appliquant aux intercommunalités³⁸.

1.4.2 Les communes adhérentes et les autres collectivités bénéficiaires

Si 13 communes adhèrent au SIVOM de l'Artois depuis sa création, certaines ont fait le choix de ne le solliciter que pour une partie de ses compétences³⁹.

³⁶ Par arrêtés du 17 janvier 1992, du 9 juin 1994, du 6 février 1995, du 20 avril 2005 et du 8 octobre 2009.

³⁷ L'assainissement, les transports, la gestion des déchets, l'élaboration du plan local d'urbanisme.

³⁸ Un EPCI n'a pas, contrairement à ses communes membres, de compétence générale (principe de spécialité). Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence (principe d'exclusivité, CE, 16 octobre 1970, *commune de Saint-Vallier*).

³⁹ En 1997, Vermelles s'est retirée de la compétence en matière d'« assainissement ». En 2016, Noyelles-lès-Vermelles et Annequin se sont retirées des compétences en matière de « PLU » et d'« autorisation du droit des

Dans ces conditions, le syndicat est susceptible d'être qualifié de syndicat « à la carte ». Or, en dépit de l'invitation des services préfectoraux⁴⁰ et contrairement aux dispositions législatives⁴¹, ce mode de fonctionnement et ses modalités pratiques ne sont pas prévus dans ses statuts. Ainsi, en l'absence de précisions suffisantes, toutes les communes doivent être regardées comme ayant adhéré au SIVOM pour l'ensemble de ses compétences. En effet, alors qu'elle ne fait plus appel au syndicat pour instruire les actes d'urbanisme depuis 2018, la commune de Haisnes assume toujours une part forfaitaire des charges d'administration relatives à ce service.

De même, des communes extérieures le sollicitent : Hulluch, dans le cadre de sa compétence en matière de « prévention routière », ainsi que Lorgies et La Couture au titre de l'instruction des actes d'urbanisme. Bien que ces interventions soient prévues par conventions, elles sont de nature à porter atteinte au principe de spécialité des établissements publics locaux, mais aussi, plus subsidiairement, au principe de libre concurrence. La doctrine⁴² admet une telle pratique sous réserve, parmi d'autres conditions, qu'elle soit prévue par les statuts, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, si l'article 7 des statuts prévoit les modalités d'admission de nouvelles communes au SIVOM, les conditions de retrait des communes originellement adhérentes n'y sont pas précisées. Or, par délibération du 30 mars 2022, les membres du conseil municipal d'Auchy-les-Mines ont fait part de leur intention de quitter immédiatement le SIVOM de l'Artois. Bien que ce retrait n'ait pas été entériné dans les délais prévus⁴³, dans le silence des statuts, la procédure de droit commun prévue à l'article L. 5211-19 du CGCT s'applique en pareil cas.

Dans sa réponse à un extrait du rapport, le maire d'Auchy-les-Mines indique au cas particulier s'être rapproché du représentant de l'État pour faire aboutir la procédure de retrait engagée.

En conclusion, pour limiter les risques juridiques auxquels le syndicat s'expose en agissant « à la carte » et en intervenant au profit de communes extérieures sans que ses statuts ne le prévoient, le SIVOM devra clarifier ses règles de fonctionnement.

sols ». Par arrêté du 4 juin 2018, le retrait de Haisnes a été enregistré s'agissant de l'« instruction des actes d'urbanisme et d'aménagement ».

⁴⁰ Par courrier adressé au président du SIVOM, le 22 mars 2016, le sous-préfet de Béthune invitait déjà ce dernier à revoir les statuts du syndicat en conséquence.

⁴¹ Article L. 5212-16 du CGCT.

⁴² Réponse ministérielle publiée dans le JO Sénat du 28 mai 1987 : « [...] *Il est toutefois fréquent qu'un syndicat fournisse des prestations à d'autres personnes morales publiques [...]. Il semble qu'une telle pratique puisse être admise sous les strictes réserves suivantes : que cette possibilité soit prévue par les statuts ou qu'elle ait fait l'objet d'une autorisation expresse des communes membres ; que les prestations en cause soient effectuées en strict complément technique ou financier de celles fournies aux adhérents ; que l'intervention du syndicat se fasse dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982, et ne fausse donc pas la concurrence avec des agents économiques privé* ».

⁴³ La sous-préfecture a refusé le retrait de la commune au 1^{er} avril 2022 en raison de l'insuffisante appréciation, par la commune d'Auchy-les-Mines, des conséquences du changement de périmètre envisagé.

1.4.3 Les règles de participation financière des communes

Selon l'article L. 5212-19 du code précité, un syndicat est financé par les contributions des communes adhérentes, lesquelles constituent, pour ces dernières, une dépense obligatoire. Or, les règles statutaires relatives à la détermination des participations financières des communes aux charges du SIVOM font également défaut au cas d'espèce.

En effet, si l'article 6 de ses statuts originaux fixait la formule initiale à appliquer⁴⁴, cette dernière a fait l'objet de plusieurs modifications⁴⁵.

Celle appliquée à ce jour⁴⁶ a été arrêtée par délibération du comité syndical de 2010, sans avoir fait l'objet d'une révision des statuts approuvée par voie d'arrêté préfectoral. Elle est donc dépourvue de valeur juridique.

De même, alors qu'aucune indexation n'a été appliquée aux montants des contributions communales depuis 2017⁴⁷, l'assiette de ces dernières est restée inchangée depuis les années 90. Surtout, elles n'ont pas été modulées en fonction de l'évolution de la population, du potentiel fiscal ou encore de critères d'activité par commune. En investissement également, la clé de répartition relative au remboursement de l'emprunt souscrit par le SIVOM dans le cadre de la construction du bureau de police d'Auchy-les-Mines (cf. *supra*) n'a pas été officiellement fixée.

Dans ces conditions, si la participation financière des communes membres⁴⁸ s'établit, en moyenne, à 72 € par habitant sur la période, de grandes disparités existent. Ainsi, celles de Douvrin et Billy-Berclau, dont les participations financières représentent, à elles seules, 62 % du montant total des contributions perçues par le syndicat, y contribuent à hauteur respectivement de 125 € et 235 € par habitant, tandis que des communes, de population équivalente telles qu'Auchy-les-Mines ou Vermelles, y participent à hauteur de seulement 36 € par habitant. Si Douvrin et Billy-Berclau avaient, initialement, consenti à être solidaires des autres communes⁴⁹, cet accord historique tend à être remis en question au profit d'un rééquilibrage plus équitable des participations de chaque commune.

De même, rien dans les statuts ne prévoit les modalités de prélèvement des contributions communales, lesquelles sont majoritairement fiscalisées⁵⁰. En pratique, le SIVOM laisse aux communes le soin de déterminer le mode de règlement de leurs contributions, alors que c'est

⁴⁴ L'article 6 des statuts du syndicat prévoit la formule suivante : $D = S \times (P/2P + C/2C)$ où « D » est la contribution de la commune intéressée, « S » est la somme restant à répartir entre les communes, « P » est la population de la commune selon le dernier recensement officiel et « C » est la valeur du centime à retenir pour l'établissement du budget communal de l'exercice considéré, déduction faite de la réduction correspondant à l'exonération de la patente et de la fraction correspondant aux bases d'imposition des nouveaux établissements industriels ».

⁴⁵ Par arrêtés du 11 mars 1982, du 20 mars 1998 et du 10 mars 1999.

⁴⁶ Formule syndicale mise en œuvre : $D = [D(n-1) \times P] + D(n-1)$ où « D » est la contribution de la commune et « P » est le pourcentage d'augmentation de la totalité des contributions retenu pour l'année n.

⁴⁷ Les contributions communales ont évolué de 7,5 % en 2014, de 1 % en 2015 et de 1 % en 2017.

⁴⁸ Cf. annexe n° 2.

⁴⁹ La présence sur leur territoire de l'ex-zone industrielle Artois-Flandres avantagerait financièrement les deux communes jusqu'à la prise de compétence en matière d'« action économique » par l'agglomération.

⁵⁰ Sous forme de participations budgétaires (les sommes dues sont votées avec le budget communal et imputées en dépenses de fonctionnement) ou fiscalisées (article L. 5212-20 du CGCT : « *le contribuable acquitte un supplément de fiscalité au profit du groupement dont le taux apparaît distinctement sur l'avis d'imposition. Le syndicat perçoit des avances sur sa fiscalité par douzième* »).

au comité syndical qu'il appartient de décider, préalablement aux communes⁵¹, de remplacer en totalité ou pour une partie qu'il détermine seul, la contribution budgétaire des communes membres par le produit des impôts.

Le SIVOM est donc invité à réétudier, et à inscrire dans ses statuts, la répartition des charges syndicales par commune, sur la base de critères objectifs (population, potentiel fiscal) et adossés à l'activité, ainsi que leurs modalités de prélèvement.

1.4.4 La nécessaire révision des statuts

Au regard de ce qui précède, le manque de rigueur quant à la définition du champ d'intervention du syndicat, ainsi que de ses règles de fonctionnement et de financement est patent.

Conscient du manque de lisibilité à la fois des statuts et de la formule de calcul de la contribution syndicale, le président du SIVOM a décidé de solliciter en 2021 l'appui d'un cabinet de conseil spécialisé⁵² dans le but d'étudier leur révision. Bien qu'aucune restitution matérielle n'ait été formalisée par ce dernier, 60 % du montant de l'offre initiale (33 600 € TTC) lui ont été versés à titre d'acompte des phases 1 et 2. Au regard de la récurrence de ce type de situation (§ 1.2.2 s'agissant de l'étude relative au rapprochement des relais petite-enfance), le syndicat doit veiller, avant tout paiement, à s'assurer de la réalisation effective des prestations commandées.

La révision complète de ses statuts constituant un préalable indispensable à la poursuite de ses activités et de ses projets d'investissement, la chambre recommande au syndicat de redéfinir son périmètre, ses modalités d'intervention ainsi que les règles de son financement et de les soumettre à délibération des membres du comité syndical. Nonobstant l'absence de finalisation des études engagées, la mise à jour des statuts devra être engagée dans des délais rapprochés, au regard des arrêtés préfectoraux déjà pris.

Recommandation n° 1 : faire adopter par le comité syndical une révision des statuts, de façon à garantir la conformité des missions exercées à l'objet statutaire, à définir son fonctionnement au profit de ses membres ou d'autres collectivités et à déterminer ses modalités de financement sur la base de critères objectifs et adossés à l'activité.

Bien que, dans sa réponse, le président du SIVOM de l'Artois convie de la nécessité de « *présenter la refonte des statuts pour le printemps 2023* », la chambre confirme l'intérêt que le syndicat pourrait retirer à les actualiser, à brève échéance.

⁵¹ CE n° 309720 du 12 mars 2010, *Syndicat intercommunal scolaire du secteur de Mirecourt*.

⁵² Sans que le SIVOM n'en ait apporté la preuve matérielle, trois cabinets auraient été consultés en février 2021 et seul l'un d'entre eux – retenu – aurait répondu et proposé une offre détaillée.

1.5 Le projet de reconversion de la décharge « les Marnières »

1.5.1 Historique du projet

Responsable de la collecte et du traitement des ordures ménagères jusqu'au transfert de cette compétence à l'agglomération en 2002, le SIVOM a exploité une décharge à ciel ouvert de 6,5 hectares au lieu-dit « les Marnières », de 1976 à 1999. D'une profondeur de 6 à 13 m, elle constitue une « installation classée pour la protection de l'environnement », sous la classification « installation de stockage des déchets non dangereux ».

Conservée à l'actif du syndicat, elle a été soumise, dès sa fermeture en 1999, à un plan de surveillance ayant vocation à affiner la connaissance de l'impact de la décharge sur l'environnement (qualité des eaux, biogaz). Entre 2010 et 2012, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), service déconcentré de l'État, a effectué plusieurs visites d'inspection et incité le SIVOM à lancer les démarches de réhabilitation du site.

Par arrêté de prescriptions complémentaires du 12 janvier 2015⁵³, le préfet du Pas-de-Calais a ordonné la remise en état du site sous un délai de 18 mois. La DREAL ayant constaté, en décembre 2016, que les travaux prescrits n'avaient pas été effectués, un arrêté préfectoral de mise en demeure d'effectuer les travaux d'encapsulage du site⁵⁴, sous un délai de 14 mois, a été adressé au SIVOM le 9 mai 2017.

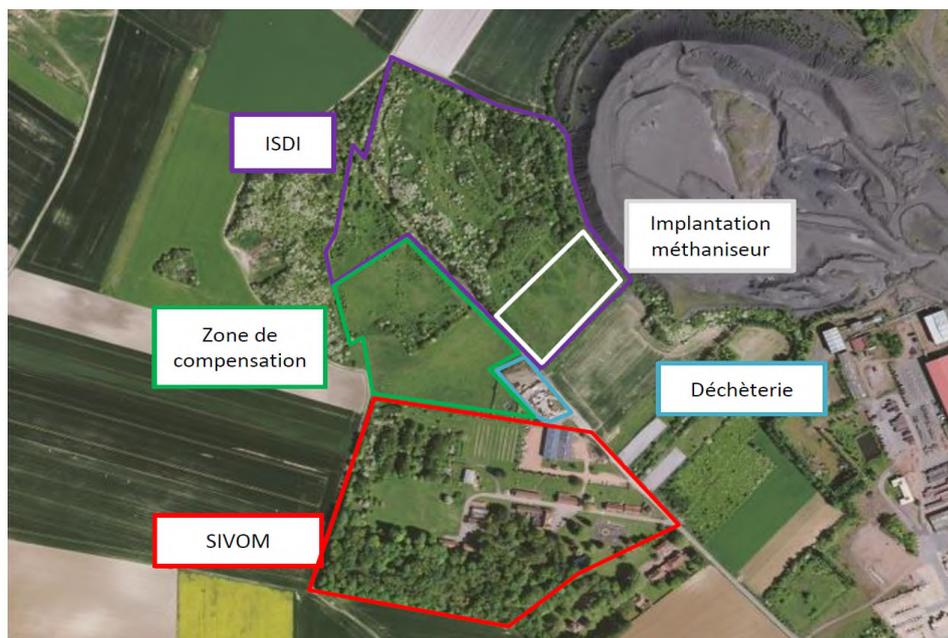
En avril 2018, un projet global de reconversion du site a été établi par le syndicat. Validé par l'inspection des installations classées de la DREAL et le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, sous réserve du respect des prescriptions précitées, ce projet consiste à financer les travaux de remise en état par l'exploitation d'une installation de stockage de déchets inertes (ISDI), à aménager un espace consacré à la faune et à la flore à proximité⁵⁵, et enfin, à installer un pôle de méthanisation sur site.

⁵³ Mentionnait la présence sur site d'une espèce végétale protégée (l'Ophrys abeille).

⁵⁴ Technique consistant à confiner les sols pollués sous une couche de terre semi-perméable et d'organiser l'évacuation des eaux de ruissellement par des fossés afin que celles-ci pénètrent la nappe phréatique sans passer par les sols pollués.

⁵⁵ Son coût total, évalué à 187 000 €, comprend la validation du projet d'aménagement par un paysagiste, la fourniture des végétaux et l'accompagnement par un écologue

Carte n° 2 : Projet global de reconversion du site « Les Marnières »



Source : *cahier des clauses techniques particulières.*

1.5.2 La concession d'exploitation de la décharge et sa mise en œuvre

En réponse à la mise en demeure préfectorale et par délibération du 20 juin 2017, le comité syndical a décidé de lancer un appel d'offres en prévision de la passation d'un marché de travaux de remise en état de la décharge. Suivant l'étude technique réalisée par le SIVOM et conformément aux prescriptions de la DREAL, son montant global était estimé à 1,5 M€ HT.

À l'appui de plusieurs études⁵⁶ pour un coût d'environ 90 000 €, le SIVOM a décidé de confier à un tiers privé l'encapsulage du site, ainsi que son exploitation *a posteriori*.

Schéma n° 1 : Coupe paysagère des Marnières à l'issue du contrat de concession d'exploitation de l'ISDI



Source : *rapport d'instruction de l'inspection des installations classées du 12 juin 2020.*

⁵⁶ Sondage des sols et des eaux souterraines, études de faisabilité du réaménagement, accompagnement pour la réalisation du porter à connaissance, de la demande d'examen au cas par cas, etc.

Bien que cette option n'ait pas été préalablement approuvée par les membres du comité syndical, elle a été validée par arrêté préfectoral du 21 août 2020. Les prescriptions complémentaires édictées dans ce cadre consistent, d'une part, à mettre en place une couverture semi-perméable de 30 centimètres et présentant une pente de 3 %. D'autre part, elles imposent au SIVOM de ne pas dépasser un apport maximal de déchets inertes de 450 000 m³ sur une durée d'exploitation de 18 ans, avec un maximum de remblais de 60 000 m³ par an. Enfin, le syndicat est tenu de vérifier que les déchets acceptés⁵⁷ sur l'ISDI soient conformes aux dispositions de l'arrêté ministériel du 12 décembre 2014 relatif aux conditions d'admission des déchets inertes dans les installations classées pour la protection de l'environnement.

En application de l'ordonnance n° 20106-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, une consultation ouverte a été lancée le 23 juillet 2018. Un rapport d'analyse des offres, présentant un classement des cinq candidats ayant répondu à l'appel d'offres, pour chacun des cinq critères de sélection arrêtés au règlement de consultation, a été constitué en août 2019. Sur cette base, le comité syndical a validé la désignation de l'entreprise Eiffage comme titulaire du marché de travaux et d'exploitation, par délibération du 9 septembre 2019.

Si la remise en état a démarré le 12 octobre 2020, les travaux ont été retardés par rapport au délai d'exécution contractuel de 42 semaines, en raison des conditions climatiques. Au terme du contrôle de la chambre, le SIVOM était sur le point de réceptionner le chantier et de confier au titulaire l'exploitation du site durant 15 ans.

Sur le plan financier, le SIVOM s'exonère, par ce contrat de concession, du coût des travaux qui lui sont imposés réglementairement. De même, il bénéficiera d'une redevance⁵⁸ d'environ 5 000 € par an, à compter de la troisième année d'exploitation de l'ISDI.

En revanche, si le SIVOM évalue les charges liées à la surveillance du site et à l'analyse des eaux souterraines et du biogaz à un montant annuel compris entre 5 000 € et 10 000 €, aucune étude n'a été menée afin d'estimer les coûts annexes à ce contrat, c'est-à-dire ceux du personnel nécessaire à la pesée et à la vérification du contenu des milliers de camions⁵⁹ du titulaire qui transiteront sur la durée du contrat.

1.5.3 L'installation d'un pôle de méthanisation : un projet d'initiative syndicale à reconsidérer

Sans qu'aucune contrainte réglementaire ne s'impose à lui⁶⁰, le SIVOM a pour projet d'installer un méthaniseur domestique à proximité de l'ISDI.

⁵⁷ Le rapport d'instruction de l'inspection des installations classées du 12 juin 2020 liste les matériaux autorisés (béton, briques, tuiles céramiques, terres et pierres...).

⁵⁸ Selon le contrat de concession (p 12/19), le SIVOM percevra du titulaire une redevance, fixée à 1 % de son chiffre d'affaires annuel hors taxes, « à partir de l'année civile suivant celle où il sera constaté que le chiffre d'affaire cumulé depuis le début de l'exploitation a dépassé le coût de réalisation des travaux à réaliser avant mise en exploitation ».

⁵⁹ Correspondant à la capacité de 666 semi-remorques par an ou 5 000 au terme de la concession.

⁶⁰ L'arrêté préfectoral du 21 août 2020, portant validation du plan de reconversion du site « les Marnières », ne fait pas mention de la mise en place d'un méthaniseur.

Par ce biais, le syndicat envisage de valoriser ses déchets verts tout en alimentant en énergie (électricité et chaleur), par la cogénération de biogaz⁶¹ et l'installation de 1 000 mètres linéaires de réseau de chaleur, ses 230 m² de serres, ainsi que ses locaux administratifs et techniques, dont la rénovation et l'extension constituent un projet conjoint.

Eu égard au périmètre de compétence actuel du SIVOM, les études préparatoires⁶², engagées pour près de 50 000 €, ont déterminé le montage juridique envisageable pour la réalisation et l'exploitation de cet équipement, ainsi que les conditions pour optimiser ses bilans énergétiques et économiques.

Il en ressort que la conduite du projet en régie⁶³ a été privilégiée. Ainsi, le comité syndical a décidé, le 9 décembre 2019, de lancer un appel d'offres pour un marché public global de performance⁶⁴. En mars 2022 et en prévision de la publication de l'avis d'appel public à la concurrence, un cahier des clauses techniques particulières (CCTP) a été validé par le SIVOM. Il prévoit la mise en service du méthaniseur d'ici 2026, soit au terme du remboursement des emprunts actuels du syndicat, ainsi que son exploitation et sa maintenance jusque 2035, date de la reprise de sa gestion quotidienne par le syndicat. Huit objectifs de performance y sont prévus. De même, plusieurs prestations supplémentaires éventuelles (PSE) seraient étudiées durant la phase de dialogue compétitif, telles que la réutilisation des équipements de la déchetterie jouxtant le siège du syndicat, en cours de fermeture et appartenant à la CABBALR.

L'analyse des informations collectées durant le contrôle amène la chambre, à ce stade, à formuler d'importantes réserves quant à la poursuite de ce projet par le SIVOM.

Sur le plan technique et au-delà du fait que la cogénération n'assurerait que 70 % de la fourniture de chauffage des infrastructures du syndicat, nécessitant ainsi de maintenir un appoint en fioul, elle constate qu'en raison de l'insuffisance et de la variabilité saisonnière des quantités de tonte produites par le SIVOM⁶⁵, l'équilibre biologique et financier du pôle de méthanisation dépendra de l'apport de fumier, à hauteur de 600 tonnes par an en moyenne⁶⁶. Dans ces conditions, le syndicat s'expose à des risques de dépendance et d'approvisionnement de cet intrant, de plus en plus prisé en agriculture face à la flambée de prix des engrais minéraux.

Sur le plan financier, et alors que le SIVOM n'a pas établi de plan de financement, le coût en investissement du projet, estimé à 1,87 M€ HT en 2019, pourrait être porté à 2 M€ au regard de l'évolution de l'indice du coût de la construction à fin 2021⁶⁷. De même, les charges d'exploitation du méthaniseur, qui représenteraient 38 200 € par an selon le CCTP précité, ne comprennent, ni les frais de maintenance qui pourraient être engendrés par des ruptures d'approvisionnement, ni les coûts en personnel (effectif, formation) afférents au suivi et, à terme, à la gestion directe du méthaniseur. Au regard de la surface financière actuelle du

⁶¹ Le biogaz est composé principalement de méthane (CH₄), de 50 à 70 % et de dioxyde de carbone (CO₂), de 20 à 50 % et de quelques traces (NH₃, N₂, H₂S). C'est le méthane contenu dans le biogaz qui lui octroie ses vertus énergétiques.

⁶² Étude de gisement (mars 2019), Étude juridique (avril 2019).

⁶³ La régie est un mode de gestion consistant en la prise en charge directe du fonctionnement d'un service public par la personne publique qui l'a créé, avec ses propres moyens et agents. Elle s'oppose à la délégation de service public à une personne privée.

⁶⁴ Article L. 2171-3 du code de la commande publique.

⁶⁵ Source : étude de faisabilité (p 12). Les quantités de tontes varient d'une année sur l'autre : 1 879 tonnes en 2016 et 1 415 tonnes en 2017, soit 1 600 tonnes par an en moyenne.

⁶⁶ Quantités produites par un troupeau d'environ 70 vaches.

⁶⁷ Source : agence nationale pour l'information sur le logement. L'indice INSEE du coût de la construction (ICC) du quatrième trimestre 2021 atteint 1886, soit une hausse de + 6,61 % par rapport à l'indice du quatrième trimestre 2019.

syndicat, un projet de cette dimension peut apparaître comme particulièrement ambitieux voire risqué.

Sur le plan économique, le degré de rentabilité de l'équipement serait nul. En effet, considérant les prévisions d'économie de fioul (17 700 € par an sur les 30 000 € dépensés en moyenne chaque année depuis 2018) et les recettes liées à la vente d'électricité (83 500 € par an), l'étude économique initialement arrêtée⁶⁸ prévoyait un taux de retour de 21 ans. Or, les recettes liées à la vente d'électricité, qui constituent tout l'intérêt économique théorique du projet, ne sont pas envisageables en l'état actuel du périmètre d'action du SIVOM. En effet, ce dernier ne disposant pas de la compétence en matière d'« énergie » ou de « réseau de chaleur », il pourrait bénéficier de la cogénération à hauteur de ses consommations annuelles en électricité, soit de 12 000 € à 18 000 € par an, mais ne pourra pas vendre l'énergie produite à un tiers.

Enfin, le SIVOM adosse l'installation du méthaniseur à l'exercice de sa compétence « entretien des espaces verts », alors qu'un processus de méthanisation vise avant tout le traitement de déchets verts. Ainsi, la conduite de ce projet au regard du périmètre d'intervention statutaire actuel du syndicat apparaît d'autant plus fragile juridiquement que l'apport éventuel des tontes du SIVOM du Béthunois et de déchets de tables issus de cantines ou des cuisines collectives du territoire a été envisagé dans le CCTP précité pour pallier l'irrégularité des quantités de déchets organiques produits par le SIVOM. La chambre rappelle au syndicat qu'en assurant le traitement d'autres déchets que les siens, il agirait sur le périmètre d'intervention obligatoire de la CABBALR, laquelle est seule chargée de la collecte et du traitement des déchets du territoire, conformément au principe de spécialité qui régit les intercommunalités.

Au regard des risques techniques, financiers, économiques et juridiques identifiés, la chambre invite le SIVOM à conduire une réflexion quant à la pertinence de la poursuite de ce projet dans les conditions telles qu'arrêtées.

Dans sa réponse, le président du SIVOM de l'Artois reconnaît ne pas avoir les moyens financiers pour porter seul ce projet. Il précise rechercher actuellement des partenaires pour le mener à son terme et « *se mettre en conformité avec l'arrêté du 9 mai 2017* ». La chambre rappelle toutefois l'absence de tout lien de causalité entre les prescriptions du représentant de l'État et ce projet, qui résulte de la seule initiative du syndicat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le SIVOM de l'Artois, auquel adhèrent 13 communes depuis sa création en 1974, exerce sept groupes de compétences à dominantes technique et sociale, dont certaines restent optionnelles.

Alors que le SIVOM de l'Artois est inclus sur le périmètre de la CABBALR, il agit bien hors champ de compétence de cette dernière. Si la répartition des compétences sur le territoire intercommunal évite tout chevauchement, en revanche, la démultiplication d'entités juridiques (agglomération, SIVOM, services communs) agissant sur des périmètres opérationnels identiques mais à des échelles géographiques différentes ne participe pas à la rationalisation du paysage intercommunal.

⁶⁸ Source : Étude de gisement (mars 2019 – p 81).

Afin de gagner en lisibilité, l'objet statutaire du syndicat devra être révisé au même titre que les modalités de son fonctionnement « à la carte », les conditions de son intervention au profit de communes extérieures ainsi que celles encadrant le retrait des communes adhérentes. Surtout, les statuts du SIVOM devront préciser la répartition des charges syndicales par commune sur la base de critères objectifs et adossés à l'activité.

La révision des statuts, que le président du SIVOM entend mener d'ici le printemps 2023, constituera un préalable indispensable à la poursuite des activités et des projets d'investissement du syndicat. À ce titre, l'installation d'un pôle de méthanisation sur l'ancienne décharge des Marnières mériterait d'être sérieusement réétudiée. Dans sa réponse, le président du SIVOM de l'Artois précise rechercher des partenaires pour mener ce projet à son terme, malgré l'absence de toute prescription préfectorale.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le fonctionnement institutionnel

En application de l'article L. 5211-2 du CGCT, les instances de gouvernance d'un syndicat de communes sont soumises aux mêmes règles que celles prévues pour les maires et les conseils municipaux.

2.1.1 Les instances dirigeantes

Le SIVOM est administré par un comité syndical, composé de 27 délégués titulaires⁶⁹ et de 4 suppléants, ayant voix délibérative et représentant les communes n'ayant qu'un délégué⁷⁰. Cette répartition des sièges, fixée par arrêté du 19 mai 1995, est régulière mais dérogatoire aux dispositions législatives⁷¹.

Conformément aux dispositions prévues aux articles L. 2121-22 et L. 2122-2 du code précité, le président est assisté d'un bureau, constitué de huit vice-présidents, et est membre de droit de six commissions permanentes spécialisées.

La chambre constate que les travaux du bureau et des commissions ne font pas systématiquement l'objet de comptes rendus, ce qui ne permet pas d'apprécier l'implication de ces instances dans la préparation des délibérations soumises au comité.

Dans sa réponse, le président du SIVOM s'engage à remédier à ce constat.

2.1.2 Les délégations de pouvoir

Par délibération du 28 juillet 2020, les membres du comité syndical ont délégué au président des attributions en matière juridique, de gestion des sinistres ou des locations, de réforme des biens en deçà de 4 600 €, de passation de marchés publics d'un montant inférieur à 40 000 €, etc. À la même date et en vertu des mêmes dispositions légales, les membres du bureau ont reçu délégation pour la passation des marchés d'un montant inférieur de 214 000 €.

Si les procès-verbaux des comités syndicaux réunis en 2020 et 2021 font état de comptes-rendus de décisions du président ou du bureau prises en application de ces délégations, la chambre observe que ces restitutions ne sont pas exhaustives. En effet, 80 % des marchés, passés sur ces deux exercices à l'issue de procédures adaptées, n'y sont pas mentionnés.

⁶⁹ Un délégué de droit par commune et un délégué supplémentaire par tranche de 2 000 habitants.

⁷⁰ Cambrin, Cuinchy, Festubert, Givenchy-lez-La-Bassée.

⁷¹ Article L. 5212-6 du CGCT.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT⁷², le président du syndicat est invité à présenter devant le comité syndical l'ensemble des décisions prises dans le cadre de ces délégations, pour la complète information de ses membres.

2.2 L'organisation des services

Les services du syndicat s'organisent autour de quatre pôles (administratif, technique, service à la population et aux villes, services transversaux) rattachés au directeur général des services.

Le SIVOM ne dispose pas de règlement intérieur du personnel. Bien que son adoption ne soit pas obligatoire pour ce type de collectivité, il a les vertus de fixer, de façon transparente, les dispositions relatives à l'organisation du travail, ainsi qu'aux droits et obligations des agents. Le syndicat gagnerait donc à se doter de ce type d'outil.

2.2.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale⁷³

Sur la période sous revue, les effectifs du SIVOM, qui représentent en moyenne 68 équivalents temps plein travaillé (ETPT)⁷⁴, sont restés stables. 80 % d'entre eux sont titulaires.

Son taux d'encadrement est cohérent par rapport aux compétences exercées. Les personnels relevant de la filière technique représentent 71 % des effectifs permanents en 2021, contre 20 % pour la filière administrative, 5 % pour la filière animation et 4 % pour la filière sociale.

Les charges de personnel, hors charges, s'élèvent à 1,6 M€ en 2021. Leur évolution, de 1,2 % depuis 2018, suit celle des effectifs.

Ainsi, alors que la dépense brute relative aux emplois d'insertion est en recul, à l'inverse, le poids des rémunérations des non titulaires a doublé sur la période, passant de 79 000 € à 160 000 €, en cohérence avec l'augmentation des contrats en accroissement temporaires d'activité (+ 5 ETPT) et sur emplois permanents (+ 2 ETPT). Si le SIVOM n'a pas mis en place de politique en matière de recrutement de contractuels, il y a recours, ponctuellement et par délibérations, en compensation des absences du personnel titulaire.

Enfin, les rémunérations des agents titulaires représentant encore 90 % des charges totales de personnel, restent stables (+ 1 %), au même titre que les effectifs (- 1,7 ETPT). Le montant de leurs indemnités a progressé de 2,4 % sur la période sous revue.

⁷² « (...) lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant. (...) ».

⁷³ Cf. annexe n° 3.

⁷⁴ Les équivalents temps plein travaillé (ETPT) correspondent aux effectifs présents sur une année donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

2.2.2 La rémunération

2.2.2.1 Le régime indemnitaire

Par délibérations des 27 juin et 12 septembre 2016 et du 24 septembre 2018, le comité syndical a déterminé les modalités d'application du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)⁷⁵ au profit de l'ensemble des personnels qu'il emploie.

Elles n'appellent pas d'observation de la chambre. De même, le contrôle des fiches de paie ne laisse pas apparaître de dépassement des plafonds de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et du complément indemnitaire annuel (CIA) délibérés par le comité.

2.2.2.2 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)⁷⁶

En 2021, la collectivité a attribué une nouvelle bonification indiciaire (NBI) à 20 agents titulaires, soit le tiers de l'effectif permanent, pour un montant de 12 880 €.

Conformément aux dispositions du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006, cette bonification vise à valoriser les emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Dans son annexe, il énumère les fonctions qui ouvrent droit au bénéfice d'une NBI et le nombre de points qui s'y rattachent.

En l'espèce, l'imprécision des arrêtés individuels d'attribution de la NBI, pris par le président du syndicat, n'a pas permis à la chambre d'obtenir l'assurance que tous les agents bénéficiaires remplissaient bien les fonctions éligibles.

2.2.3 Les conditions d'utilisation des véhicules

Le SIVOM recourt à la location d'un véhicule de direction pour un montant annuel moyen de 5 700 €.

Or, le comité syndical n'a pas défini, par délibération, les conditions d'utilisation du véhicule précité. La chambre n'a donc pas obtenu confirmation de sa nature de véhicule de service ou de fonction⁷⁷.

⁷⁵ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

⁷⁶ Articles L. 712-12 du code général de la fonction publique (depuis le 1^{er} mars 2022) et décret n°93-863 du 18 juin 1993 relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique territoriale.

⁷⁷ Les véhicules de fonction sont affectés à l'usage privatif des fonctionnaires et constituent un avantage en nature, en supplément de la rémunération. En revanche, l'usage privatif des véhicules de service est strictement interdit.

Ainsi, conformément aux dispositions applicables⁷⁸, le syndicat est invité à satisfaire à cette obligation et, le cas échéant, déclarer à l'administration fiscale les avantages en nature octroyés sans restriction d'utilisation dans le temps.

Dans sa réponse, le président du syndicat précise, qu'à cet effet, une délibération sera prochainement soumise à la validation des membres du comité syndical.

2.2.4 Le temps de travail

Par délibération du 18 octobre 2021, le SIVOM a entériné les conditions de mise en œuvre de la durée légale du temps de travail de 1 607 heures à compter du 1^{er} janvier 2022, à raison de 37 heures par semaine donnant lieu à 12 jours de RTT.

Pourtant, ces dispositions n'ont pas été déclinées pour les agents techniques des espaces verts, dont le temps de travail était jusqu'alors aménagé en périodes d'hiver et d'été.

Alors qu'aucune délibération ne définissait le temps de travail des agents jusqu'en 2021, en pratique, ils travaillaient 35 heures par semaine et bénéficiaient de 25 jours de congés annuels, auxquels s'ajoutaient trois « jours du président » et 21 heures de congés.

Si dans ces conditions, le SIVOM anticipe un gain d'environ 2 ETP, les perspectives de réduction des indemnités d'heures supplémentaires⁷⁹, resteront limitées. En revanche, il n'a pas mis en place de dispositif automatique d'enregistrement du temps de travail, ce que la chambre l'invite à faire pour se conformer à la réglementation.

Si le SIVOM enregistrait un faible taux d'absentéisme jusqu'en 2019 (environ 5 %), il s'est accru à l'occasion de la crise sanitaire (8,8 %) en avoisinant celui observé dans les collectivités territoriales en 2020⁸⁰. En l'absence de restitution au titre de 2021, la chambre n'a pas été en mesure de vérifier le caractère conjoncturel de cette évolution.

L'absentéisme est principalement constitué d'arrêt pour maladie ordinaire (39,5 % en 2020) ou pour accident du travail (32,3 %). Pour y remédier, le syndicat applique le jour de carence et adosse le versement de la part fixe du régime indemnitaire au sort du traitement des agents « en cas de congés maladie ordinaire »⁸¹.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le fonctionnement des instances de gouvernance du SIVOM est régulier. Néanmoins, son président devra présenter devant le comité syndical l'ensemble des décisions prises par délégation à des fins de complète information de ses membres.

Les charges de personnel ont progressé en cohérence avec l'évolution des effectifs. Si les arrêtés d'attribution de la NBI et les conditions d'utilisation des véhicules devront être précisés, le SIVOM met en œuvre la durée légale du temps de travail depuis le 1^{er} janvier 2022.

⁷⁸ Article L. 2123-18-1-1 du CGCT, introduit par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁷⁹ Le coût des heures supplémentaires s'élève entre 8 000 € et 15 000 € chaque année depuis 2019.

⁸⁰ Source : Sofaxis. Taux de 9,5 % en 2020.

⁸¹ Délibérations déterminant les modalités d'application du RIFSEEP.

3 LA SITUATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

3.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable

3.1.1 La qualité du processus budgétaire

3.1.1.1 La qualité des documents budgétaires

Le débat d'orientation budgétaire prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT⁸² constitue une étape impérative dans le calendrier budgétaire des EPCI qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Il doit avoir lieu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif et faire l'objet d'un rapport comportant les informations prévues à l'article D. 2312-3 du même code⁸³, et notamment, une présentation des évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement mais aussi de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.

Au cours de la période contrôlée, le délai laissé entre ce débat et l'adoption du budget primitif est resté inférieur à deux mois, sauf en 2020.

En outre, le contenu du rapport d'orientation budgétaire (ROB) présenté en février 2022, qui n'a pas évolué sur la période sous revue, répond insuffisamment aux dispositions précitées.

En effet, le syndicat n'y présente ni la structure des effectifs, ni leur évolution passée ou à venir.

Surtout, aucune projection des charges et des contributions communales n'y figure, y compris au titre de l'année en cours. Ce rapport ne fait pas non plus référence aux besoins en renouvellement de matériels, ainsi qu'aux projets d'investissement plus structurants, tels que les travaux de rénovation des bâtiments et de voirie, envisagés pour un coût d'environ 1 M€, ou encore la construction de l'unité de méthanisation, présentée *supra*. Enfin, les initiatives engagées pour financer ces investissements futurs n'y sont pas développées, alors que la mise en vente d'une partie des bâtiments du SIVOM est en cours.

Ainsi, la chambre invite le syndicat à compléter le contenu de son ROB, de façon à permettre aux membres du comité syndical d'apprécier l'évolution de sa capacité d'autofinancement et la soutenabilité de ses projets d'investissement.

En application des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code précité, les états annexés au budget et compte administratif gagneraient à être complétés de la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions (annexe IV B1.7), du nombre d'agents non titulaires sur emplois permanents et non permanents ainsi que du montant de leurs rémunérations (annexe IV-C1) et des engagements reçus (annexe IV-1.6) au titre, notamment, du contrat de concession d'exploitation de la décharge, lequel prévoit le bénéfice d'une redevance à compter de 2023.

⁸² Applicable à raison des dispositions de l'article L. 5211-36 du CGCT.

⁸³ Applicable à raison des dispositions de l'article R. 5211-13 du CGCT.

Enfin, en vertu des dispositions réglementaires précitées, le SIVOM est invité à publier ses budget et compte administratif sur son site internet et à les accompagner d'une « *présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles [...] afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ».

3.1.1.2 La sincérité des prévisions budgétaires à renforcer

Aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, la sincérité des prévisions budgétaires, en dépenses comme en recettes, est l'une des trois conditions de l'adoption du budget en équilibre réel.

Alors que les recettes réelles de fonctionnement sont exécutées en totalité, les taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement, de 76 % en moyenne, témoignent d'une faible qualité des prévisions. Cette propension à la surestimation des dépenses lors de leur inscription au budget se vérifie également en section d'investissement, qui présente des taux de réalisation de 70 % en dépenses, restes à réaliser compris, contre 105 % en recettes.

Le syndicat, dans les faits, surestime volontairement ses dépenses à caractère général au stade du budget afin de majorer d'autant les contributions communales exigées pour les couvrir et « dégager un excédent de fonctionnement ». De cette façon, il parvient à pallier le versement tardif dans l'année de ses recettes fiscalisées, en préservant sa trésorerie.

La chambre invite le SIVOM à garantir une plus grande sincérité des prévisions budgétaires, en application des dispositions prévues à l'article L. 1612-4 du code précité.

3.1.2 **La situation patrimoniale**

3.1.2.1 Un suivi des biens insatisfaisant

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable applicable⁸⁴, le recensement et l'identification des biens relèvent de la responsabilité de l'ordonnateur, au cas d'espèce le président du syndicat. Celui-ci tient un inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens, et un inventaire comptable, qui doit être cohérent avec l'état de l'actif produit par le comptable public.

Si le SIVOM détient un inventaire de ses biens, il reste sommaire, tant sur la forme que sur le fond, et ne permet pas de présenter une image fidèle de sa situation patrimoniale.

D'une part, il mériterait de mentionner la localisation, l'imputation comptable, les amortissements réalisés, le cas échéant, et la valeur nette de chaque bien.

D'autre part, le montant total des immobilisations recensées, de 2,78 M€ en valeur brute au 31 décembre 2020, témoigne d'une discordance substantielle avec l'état de l'actif détenu par le comptable public, dont le montant s'élève à 26,04 M€ à la même date. D'ailleurs, aucun bâtiment, terrain, créance, mise à disposition ou affermage n'y figure.

⁸⁴ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 4, chapitre 3, § 1.

La chambre recommande donc au SIVOM de compléter et de mettre à jour son inventaire et de s'assurer, en lien avec le comptable public, de sa concordance régulière avec l'état de l'actif.

Recommandation n° 2 : fiabiliser le patrimoine du syndicat au travers d'un inventaire physique et comptable cohérent avec l'état de l'actif tenu par le comptable public.

3.1.2.2 Des comptes de bilan qui ne reflètent pas la situation de l'organisme

Au-delà des faibles manquements décelés en matière d'amortissement, la chambre a constaté l'insincérité des comptes de bilan du SIVOM de l'Artois, tant à l'actif qu'au passif. Toutefois, cette situation n'emporte pas de conséquence financière sur le dimensionnement de son fonds de roulement.

3.1.2.2.1 À l'actif

La chambre ayant identifié, à l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2020, des biens susceptibles de ne pas devoir y figurer à la suite des transferts de compétences, réformes, etc., elle a cherché à identifier ceux relevant de la pleine propriété du SIVOM, ceux appartenant aux patrimoines d'autres collectivités ou ceux devant être sortis de son patrimoine.

- L'identification des biens à préciser

Il ressort de cet examen que le syndicat gagnerait à apporter les précisions nécessaires à l'identification de son patrimoine bâti.

En effet, si le syndicat a pour projet de vendre plusieurs de ses bâtiments, d'une superficie de 1 150 m², il devra s'assurer qu'ils relèvent bien d'une ligne d'actif enregistrée au compte 2115 « terrain bâti SIVOM », d'une valeur nette de 135 471,18 €.

De même, alors que le SIVOM a construit un bureau de police à Auchy-les-Mines et a souscrit, à ce titre, quatre prêts entre 2005 et 2007 pour un montant total de 1,87 M€, le bâtiment correspondrait à une ligne d'actif inexplicite, intitulé « Assurance dommages ouvrages DO » et enregistrée au compte 21318 pour un montant de 1,29 M€.

- Des transferts de biens inachevés

De même, le SIVOM détient à son actif des biens relatifs aux compétences « assainissement », « déchets » et « collèges », lesquelles ne relèvent plus de sa responsabilité.

Conformément à l'article L. 5212-19 du CGCT, la substitution de plein droit du SIVOM de l'Artois par l'agglomération en 2002 au titre des compétences « transport », « assainissement » et « collecte et traitement des déchets » a entraîné des conséquences patrimoniales.

D'une part, par délibérations concordantes du comité syndical du 25 juin 2007 et du conseil communautaire du 4 juillet 2007, le transfert de propriété à titre gratuit⁸⁵ vers « Artois Comm. » de biens mobiliers et immobiliers relevant de ces compétences, a été approuvé et notarié⁸⁶. La CABBALR ne les retrouve pourtant pas à son bilan.

D'autre part, l'état de l'actif du SIVOM comporte toujours une trentaine de lignes d'une valeur nette de 11 M€, dont le libellé renvoie à l'assainissement, à une station d'épuration et à une déchetterie. Seules 12 lignes relatives à l'assainissement concernent des immobilisations détenues en propre par le SIVOM (3,8 M€). Les autres sont comptabilisées au compte 248 de mise en affectation⁸⁷ (5,1 M€), dont la CABBALR a confirmé ne pas être bénéficiaire, et au compte 276348 relevant d'« autres immobilisations financières » (1,8 M€). Alors que le SIVOM réalisait les travaux d'assainissement, sous mandat des communes, jusqu'au transfert de la compétence à l'agglomération en 2002, la restitution des biens et des éventuelles créances des communes de Billy-Berclau, Richebourg, Noyelles et Violaines, comptabilisées à ce jour dans le patrimoine desdites communes, aurait dû précéder les transferts patrimoniaux vers la communauté dans les conditions habituelles de mise à disposition des biens, ce qui ne semble pas avoir été fait à l'échelle du SIVOM.

En outre, les trois collèges de Douvrin, Auchy-les Mines et Vermelles, précédemment gérés par le SIVOM et mis à la disposition du département du Pas-de-Calais dès 1986, ont fait l'objet d'un transfert de propriété à titre gratuit⁸⁸ entre 2016 et 2019, mais sans que le syndicat ait procédé aux opérations comptables prévues par la nomenclature⁸⁹. Il devra y remédier et achever le transfert des voiries d'accès aux collèges de Douvrin et Vermelles, dont la gestion ne relève plus de sa responsabilité.

À des fins de fiabilisation de son actif, le SIVOM devra donc se rapprocher de la CABBALR, du département et de ses communes adhérentes, de façon à faire aboutir le transfert des biens, droits et obligations relatifs aux compétences « assainissement », « déchets » et « collèges ».

- Des biens communaux à l'actif du SIVOM

Par ailleurs, le SIVOM détient à son actif des voies ferrées implantées sur neuf de ses communes adhérentes. Si ses statuts initiaux faisaient bien référence à « *l'entretien et l'amélioration de la voirie communale* », il est invité à réétudier l'appartenance en pleine propriété de ces infrastructures à la lumière de ses compétences actuelles. Il en va de même pour une dizaine d'immobilisations, enregistrées au compte 2188 et totalement amorties mais mentionnant le nom de communes adhérentes dans leur libellé.

⁸⁵ Dérogatoire par rapport au droit commun (article L. 1321-1 du CGCT) et autorisé par l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁸⁶ Ce transfert de propriété a été constaté par acte authentique, signé le 22 octobre 2008.

⁸⁷ M14 – Tome 2-32.4.4 : « *comme la mise à disposition, l'affectation est une procédure qui, tout en conservant à la commune ou à l'EPCI la propriété d'un bien, autorise le transfert à un tiers de la jouissance de ce bien, avec les droits et obligations qui s'y rattachent. [...] L'affectation se distingue de la mise à disposition, qui ne prévoit pas de retour du bien à la collectivité propriétaire* ».

⁸⁸ Collège de Douvrin (acte notarié du 8 décembre 2016), d'Auchy-les-Mines (acte notarié du 15 mai 2018), Collège de Vermelles (acte notarié du 28 janvier 2019).

⁸⁹ M14 – annexe n° 3 – Liste des opérations d'ordre non budgétaires-opérations d'apport en nature.

Ainsi, le SIVOM doit veiller à ne pas comptabiliser dans son patrimoine des biens susceptibles de relever de celui de ses communes membres.

- Des sorties non enregistrées comptablement

Alors que le SIVOM a souscrit un contrat de location de copieurs en 2020⁹⁰, il détient encore à son actif des imprimantes, datant entre 1997 et 2015, qu'il déclare ne plus posséder. Leur sortie comptable, sans conséquence sur le montant de l'actif, reste à organiser.

De même, neuf véhicules, datant majoritairement de 1993 à 2004, d'une valeur nette de 17 161,90 €, n'auraient plus à y figurer.

La chambre n'ayant pas obtenu l'assurance que des inventaires physiques des biens, pouvant donner lieu à réforme, étaient régulièrement réalisés, elle invite le syndicat à mettre en place un dispositif de suivi et d'enregistrement des immobilisations plus performant, qui impliquerait à la fois les services gestionnaires et ceux des finances.

3.1.2.2.2 Au passif

- Les provisions

Les deux provisions constituées dans le cadre de contentieux liés à l'élaboration du plan local d'urbanisme pour un montant total de 11 000 €, ont fait l'objet d'une reprise décidée par délibération du 31 mai 2021 suite au transfert de la compétence à la CABBALR.

Au terme du contrôle, la chambre n'a pas identifié de risque justifiant la constitution de nouvelle provision. En effet, alors que l'arrêté préfectoral de mise en demeure de la remise en état du site des Marnières du 9 mai 2017 prescrivait la réalisation de travaux sous peine de sanctions financières, l'autorité administrative avait jusqu'en mai 2020⁹¹ pour les appliquer, ce qu'elle n'a pas fait.

- La dette

Dans ses comptes, le SIVOM de l'Artois enregistre un encours de dette de 4 959 488 € au 31 décembre 2021. Or, sur la base des contrats d'emprunts en cours de remboursement, il ne s'élève en réalité qu'à 617 409 €.

⁹⁰ Marché 09/2020 – Grenke Location pour une durée de 63 mois et un coût annuel de 11 376 €.

⁹¹ L'article 2 de l'arrêté de mise en demeure, adressé au SIVOM le 9 mai 2017, prévoit que « dans le cas où l'obligation de remise en état prévu à l'article 1 dans un délais de 14 mois ne serait pas satisfait, il pourra être pris à l'encontre de l'exploitant les sanction prévues à l'article 171-8 du code de l'environnement », soit le paiement d'une amende administrative au plus égale à 15 000 € et une astreinte journalière au plus égale à 1 500 € applicable à partir de la notification de la décision la fixant et jusqu'à satisfaction de la mesure ordonnée. L'article précité mentionne que « l'amende ne peut être prononcée au-delà d'un délai de trois ans à compter de la constatation des manquements ».

Alors que les services de la CABBALR ont indiqué qu'aucun transfert de passif n'a été opéré depuis 2017, le comptable public estime que cette discordance entre l'état comptable et la réalité bancaire remonte « à la migration vers le logiciel Hélios en 2007 ». Il précise que « le compte 16878, d'un montant de 16 011,49 € a enregistré son dernier mouvement en 2001 et n'a visiblement plus de raison d'exister »⁹².

Il en résulte que les comptes d'emprunts du SIVOM devront être réduits de 4 342 078,74 € et que sa capacité de désendettement, qui atteint 78,2 années fin 2021 en l'état actuel de ses comptes, n'est en réalité que de 9,7 années.

3.1.2.2.3 Des opérations sous mandat non clôturées

Fin 2021, le SIVOM de l'Artois enregistre 3,72 M€ au débit du compte 4581 et 3,95 M€ au crédit du compte 4582, soit une discordance de 229 513,60 € en recettes. Ces comptes, renvoyant à des opérations sous mandat, ne sont plus mouvementés depuis 2013.

En application de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et conformément à l'instruction comptable, une opération sous mandat consiste en l'intervention d'une collectivité pour le compte d'une autre en vue de réaliser un ouvrage. Elle fait l'objet d'une convention qui précise les rapports entre les collectivités mandante (communes) et mandataire (SIVOM), dont les modalités du financement de l'équipement.

À l'achèvement de l'opération, seuls subsistent dans le budget du mandataire l'emprunt restant à rembourser et la créance immobilisée à apurer par la collectivité mandante, selon les conditions arrêtées par la convention de mandat.

Si, au cas d'espèce, dans le courant des années 1990, le SIVOM a reçu mandat de certaines de ses communes adhérentes pour réaliser des opérations relevant de l'assainissement et d'aménagement de voies ferrées, il n'a toutefois pas retrouvé trace de conventions de mandat passées à ces titres.

Dès 2007, le comptable public avait demandé au président du SIVOM de dresser un point de situation des opérations sous mandat en cours. Constatant l'absence de mouvement sur les comptes 458 et afin de les solder⁹³, il l'avait de nouveau interrogé en 2019, afin que ce dernier fournisse « tous les éléments utiles afin de détecter l'origine de la discordance [de 229 513,60 € précitée] ». En l'absence de retour, il a invité le comité syndical à acter l'achèvement de(s) l'opération(s) par délibération.

⁹² Réponses du comptable public à la chambre.

⁹³ Procédure de corrections d'erreurs commises sur exercice clos, prévue par la note du 12 juin 2014 (DGFIP/DGCL) portant sur la mise en œuvre de l'avis n° 2012-05 du 18 octobre 2012 du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) employée par les services de la DGFIP en application de l'avis n° 2012-05 du 18 octobre 2012 du Conseil de normalisation des comptes publics relatif aux changements de méthodes comptables, changements d'estimations comptables et corrections d'erreurs dans les collectivités territoriales Cette préconisation renvoie à la correction des erreurs en situation nette, c'est-à-dire sans passage par le compte de résultat pour conserver la neutralité budgétaire de l'opération de correction. La régularisation, ne peut être mise en œuvre que sur la base d'une décision de l'assemblée délibérante retraçant toutes les investigations « approfondies, documentées et circonstanciées » effectuées par l'ordonnateur et le comptable.

Le SIVOM n'a pas justifié des recherches réalisées à la demande du comptable public. Dans ces conditions, la chambre lui recommande d'entreprendre, en lien avec ses communes membres et le comptable public, toutes les investigations nécessaires en vue de s'assurer de l'opportunité de solder ses comptes 458.

Recommandation n° 3 : régulariser les opérations sous mandat, à l'issue d'investigations approfondies et documentées en lien avec les communes mandantes et le comptable public.

3.2 La situation financière 2018-2021

3.2.1 L'évolution des produits et des charges de gestion

Le SIVOM de l'Artois ne détient qu'un budget principal.

En 2021, le montant des produits de gestion s'élève à 3,3 M€. Stables sur la période, ils se composent à 94 % de participations communales.

La quote-part des communes adhérentes au SIVOM, perçues pour 78 % de leur montant par impositions additionnelles aux impôts locaux, s'élève à 2,9 M€ par an et représente 89 % de ses recettes de fonctionnement. Le reste des participations communales, de l'ordre de 180 000 € chaque année, correspond aux facturations des prestations de balayage des fils d'eau et des actes d'urbanisme instruits par le SIVOM.

Les autres recettes, soit 6 % des produits totaux, renvoient aux contributions versées par le département du Pas-de-Calais et la Caisse d'allocations familiales au titre des compétences « insertion et formation » et « relais petite enfance », ainsi qu'aux loyers du bureau de police nationale d'Auchy-les-Mines et aux recettes de locations de matériels.

Les charges de gestion, quant à elles, s'élèvent à 3,2 M€ en 2021. Si elles sont restées stables jusqu'en 2020, elles ont augmenté de 180 000 € en 2021, soit de 6 %.

Le syndicat estime le coût de la crise sanitaire à moins de 20 000 € en 2020 et 2021, soit un impact relativement limité.

Les charges de personnel représentent 74 % des charges totales en 2021 et laissent donc au SIVOM peu de marges de manœuvre pour réduire ses charges courantes. Néanmoins, celles-ci n'ont augmenté que de 1,2 % par an sur la période sous revue.

Les charges à caractère général sont à l'origine de l'augmentation des charges totales en 2021 et en représentent le quart. Le syndicat justifie leur progression par celle des coûts d'entretien des véhicules, de carburant, de pièces détachées et par la souscription d'un nouveau contrat de location de matériel de téléphonie, serveurs et copieurs.

En matière de commande publique, alors que le SIVOM engage des procédures de mise en concurrence régulières⁹⁴, la chambre constate que des dépenses récurrentes continuent d'être réalisées hors marché : à titre d'exemple, le syndicat a dépensé 54 240 € en locations de matériels de chantier, type nacelles, feux tricolores, etc. entre 2018 et 2021. Il gagnerait donc à recenser ses besoins récurrents et identifier les montants susceptibles de relever des seuils de publicité minimale, « libre ou adaptée » prévus aux articles R. 2122-8 et R. 2123-1 du code de la commande publique. Surtout, comme déjà évoqué, il pourrait se rapprocher de la CABBALR et des autres SIVOM du territoire pour étudier l'opportunité de mettre en place des groupements de commandes sur des segments d'achats identiques.

3.2.2 La capacité d'autofinancement et l'investissement

La surface financière du SIVOM est faible, avec des produits certes suffisants pour couvrir ses charges mais ne dégagant que peu de marge pour investir.

Tableau n° 1 : Évolution de la capacité d'autofinancement entre 2018 et 2021

(en €)	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	3 257 212	3 311 605	3 272 765	3 261 718	0,0 %
- Charges de gestion (B)	2 982 628	2 983 524	2 990 763	3 170 549	2,1 %
= Excédent brut de fonctionnement (A-B)	274 584	328 081	282 001	91 169	- 30,8 %
+/- Résultat financier	- 40 472	- 36 484	- 32 330	- 28 004	- 11,6 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	3 081	26 044	8 462	282	- 54,9 %
= CAF brute	237 193	317 642	258 133	63 447	- 35,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,3 %</i>	<i>9,6 %</i>	<i>7,9 %</i>	<i>1,9 %</i>	

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

Jusqu'en 2020, le syndicat a épargné 270 000 € par an en moyenne, soit seulement 8 % de ses produits. En raison de l'augmentation des charges, sa capacité d'autofinancement (CAF) nette⁹⁵ est devenue négative en 2021.

En réponse, le président du SIVOM indique avoir « conscience de la détérioration de sa CAF, [...] résultante de plusieurs facteurs, dont la faible évolution des contributions des communes depuis la création du SIVOM et le fait qu'elles n'ont pas été indexées sur l'inflation ». Il dit compter sur « sa refonte statutaire, l'élaboration d'une nouvelle formule syndicale et la mise en place de compétences "à la carte" au coût réellement supporté par la collectivité pour assainir sa situation budgétaire ».

⁹⁴ Selon les informations fournies, le SIVOM de l'Artois a passé 18 marchés de fournitures et 33 marchés de services depuis 2018, pour un montant annuel moyen de 250 000 €.

⁹⁵ 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.

Depuis l'achèvement de la construction du bureau de police d'Auchy-les-Mines en 2007, le SIVOM n'a pas procédé à des investissements majeurs. Sur la période sous revue, il a enregistré environ 0,2 M€ de dépenses d'équipement par an, qui ont essentiellement porté sur le renouvellement de matériels ainsi que sur le recours à des bureaux d'études.

Tableau n° 2 : Financement des investissements entre 2018 et 2021

(en €)	2018	2019	2020	2021	<i>Cumul sur les années</i>
CAF brute	237 193	317 642	258 133	63 447	876 415
- Annuité en capital de la dette	96 543	100 525	104 673	108 992	410 733
= CAF nette ou disponible (C)	140 650	217 116	153 461	- 45 545	465 682
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	31 286	16 893	30 069	33 816	112 064
+ Produits de cessions	13 300	6 372	5 500	2 700	27 872
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	44 586	23 265	35 569	36 516	139 936
= Financement propre disponible (C+D)	185 235	240 382	189 030	- 9 029	605 617
- Dépenses d'équipement	227 060	232 667	191 074	153 497	804 298
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 41 824	7 714	- 2 044	- 162 526	- 198 680
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 41 824	7 714	- 2 044	- 162 526	- 198 680

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

Jusqu'en 2020, ces investissements ont été quasiment exclusivement financés à partir des ressources propres dégagées chaque année.

En 2021, sous l'effet de la dégradation de la CAF, le besoin de financement, de 162 500 €, a été couvert par prélèvement du fonds de roulement⁹⁶.

3.2.3 La dette et la situation bilancielle

L'encours de dette, de 617 409 € au 31 décembre 2021, provient des contrats souscrits dans le cadre de la construction du bureau de police d'Auchy-les-Mines. Ils arriveront tous à échéance en 2027.

Si sa capacité de désendettement⁹⁷ atteignait moins de 3 ans en 2020, soit un niveau bien inférieur aux 12 ans admis pour les EPCI dans la loi de programmation des finances publiques 2018 à 2022, elle est passée à près de 10 ans en 2021, sous le seul effet de la dégradation de la CAF brute.

Faiblement mobilisé, le fonds de roulement du syndicat s'élève à 1 M€ au 31 décembre 2021, et proviendrait avant tout du reliquat non utilisé des emprunts précités.

⁹⁶ Le fonds de roulement représente l'excédent potentiel de trésorerie, dans l'hypothèse où tous les mouvements ont été encaissés et décaissés, accumulé et découlant des cycles d'exploitation et d'investissement.

⁹⁷ Ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut.

Si, au 31 décembre de chaque année, le montant de sa trésorerie atteint un niveau confortable représentant au moins 117 jours de charges courantes, il n'est pas représentatif des aléas de trésorerie que connaît le SIVOM en début de chaque année.

En effet, dans l'attente du versement des contributions municipales intervenant à l'issue du vote des budgets par chaque commune, le syndicat doit puiser dans ses réserves pour honorer ses besoins durant le premier semestre de chaque année. Si son niveau de trésorerie n'est jamais tombé en deçà d'un mois de charges courantes, la chambre relève, qu'à niveaux de contributions communales et de charges constants, le SIVOM devra être en mesure de maintenir son fonds de roulement à un montant équivalent à trois mois de charges courantes, soit environ 750 000 €, pour se préserver de toutes difficultés de trésorerie.

Ainsi, et au regard du niveau de son fonds de roulement fin 2021, les marges dont il disposera pour utiliser ses réserves à l'avenir restent limitées.

3.2.4 Les perspectives financières d'ici 2023⁹⁸

3.2.4.1 Les prévisions d'ici la fin de 2022

Selon ses dernières prévisions arrêtées au 16 août 2022, le SIVOM projette pour l'année en cours des recettes de fonctionnement quasi-stables par rapport à 2021, mais une forte progression de ses charges de gestion (+ 8,5 %). Celle-ci résulte notamment de l'augmentation de sa masse salariale (+ 7,5 %), que le président justifie par la revalorisation du point d'indice ainsi que par l'impact de l'accroissement des arrêts maladie. Par voie de conséquence, sa CAF nette deviendrait fortement négative (- 0,3 M€).

En outre, au même titre que la moyenne observée sur la période contrôlée, le SIVOM anticipe près de 0,2 M€ de dépenses d'investissement, portant son besoin de financement à près de 0,45 M€. N'ayant pas prévu d'emprunter, il le couvrirait par la mobilisation de son fonds de roulement qui, tout en se maintenant à un niveau représentant 75 jours de charges courantes, chuterait à près de 0,7 M€.

Selon ces prévisions, la dégradation de la situation financière du SIVOM, constatée en 2021, s'accentuerait sur l'exercice en cours, obligeant ce dernier à un rapide rétablissement de sa capacité d'autofinancement.

3.2.4.2 Les projections financières en 2023

Le syndicat ne dispose d'aucune projection pluriannuelle de sa situation financière, ni, pour rappel, d'aucun plan de financement de ses investissements futurs.

Dans ces conditions et à la demande de la chambre, il a arrêté une projection financière pour 2023.

⁹⁸ Cf. annexe n° 4.

À périmètre de ressources constant, le président vise le rétablissement de la capacité d'autofinancement au travers de la mise en place, dès 2023, d'un plan d'économie fondé sur de nouvelles « pratiques d'achat » et « dans la gestion du personnel ». Pourtant, elle resterait insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette.

Ainsi, les investissements seraient limités à 0,15 M€ et financés par la mobilisation du fonds de roulement, qui n'atteindrait plus que 61 jours de charges courantes au terme de l'exercice.

Alors que les hypothèses d'inflation et d'évolution du coût de l'énergie et des matières premières restent incertaines et que, pour rappel, certaines communes remettent en question leur adhésion ou les modalités de calcul de la formule syndicale appliquée, le SIVOM gagnerait à mettre en place un outil prospectif d'aide à la décision, de type plan pluriannuel d'investissement, qui serait régulièrement actualisé et lui permettrait de dimensionner ses projets d'investissement en fonction de ses capacités financières.

Tel que confirmé par le président du SIVOM dans sa réponse, cette prévision s'appréhende sous réserve d'une « éventuelle évolution des contributions, du transfert de compétences voire du développement de service commun mutualisé nouveau ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En l'état actuel des contributions communales, la surface financière du SIVOM reste faible, avec des produits certes suffisants pour couvrir ses charges mais ne dégageant que peu de marges de manœuvre pour permettre au syndicat d'investir dans des projets d'envergure. L'augmentation significative des charges de fonctionnement dès 2021 a d'ailleurs participé à leur dégradation.

Afin de dimensionner ses futurs investissements en fonction de ses capacités financières, le syndicat pourrait mettre en place un outil prospectif d'aide à la décision, de type plan pluriannuel d'investissement.

Cette prospective financière participerait à l'enrichissement du contenu du rapport d'orientation budgétaire, nécessaire à la bonne information des membres du comité syndical.

En parallèle, le SIVOM devra assurer la fiabilisation de son bilan comptable, de façon à présenter une image fidèle de son patrimoine au travers de l'établissement d'un inventaire physique et comptable cohérent avec l'état de l'actif. Dans ce cadre, il sera chargé de régulariser les opérations sous mandat, à l'issue d'investigations approfondies et documentées.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Compétences exercées par les SIVOM et par les services communs de la CABBALR, au 1 ^{er} janvier 2019	41
Annexe n° 2. Contributions communales aux charges du SIVOM de l'Artois depuis 2017	42
Annexe n° 3. La gestion des ressources humaines.....	43
Annexe n° 4. Situation financière 2019-2023	44

Annexe n° 1. Compétences exercées par les SIVOM et par les services communs de la CABBALR, au 1^{er} janvier 2019

Bloc de compétences / compétence		SIVOM DU BETHUNOIS	SIVOM DU BRUAYSI	SIVOM DE L'ARTOIS	CABBALR (services communs)
Voirie/entretien des espaces verts/éclairage public					
<i>Nettoyage</i>	Nettoyage voirie, fils d'eau, places, marché, etc.	X	X	X (fils d'eau uniquement)	X ex-CCAF et pour 2 ex-CCAL
<i>Éclairage public</i>	Remplacement des lampes, maintenance des armoires de commande, illuminations de Noël, économie d'énergie	X	X relamping tous les 4 ans	X	X
<i>Espaces verts</i>	Tontes, débroussaillage, entretien des massifs, taille des haies, élagage, fauchage, engazonnement, plantations	X	X	X	fauchage des accotements ex-CCAL/CCAF entretien des espaces verts pour ex-CCAF sauf Guarbecque/Isbergues & Lambres
<i>Serres</i>	Production de plantes annuelles à massifs, bisannuelles et chrysanthèmes	X		Fleurissement des communes	
Petite enfance					
<i>Assistants maternels</i>	Relais petite enfance à destination des parents employeurs, des assistants maternels et des enfants	X	X	X	X ttes communes ex-CCAF et certaines ex-CCAL
Insertion sociale					
<i>Insertion solidarité</i>	Référent solidarité pour accompagner l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA		X	X	
Temps scolaires – Loisirs - Jeunesse					
<i>Animation pédagogique</i>	Ateliers éducatifs			X (prévention routière)	
<i>Centres de loisirs</i>	Organisation des CLSH durant les vacances scolaires	X		X	X ex-CCAL
Instruction des actes d'urbanisme					
<i>Urbanisme</i>	Instruction des permis de construire, des certificats d'urbanisme...			X	X
Prêt de matériel					
<i>Prêt de matériel</i>	Podiums, tables, stands, barrières, tractopelle échafaudage...			X	ex-CCAL / chapiteau contre facturation

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la CABBALR.

Annexe n° 2. Contributions communales aux charges du SIVOM de l'Artois depuis 2017

Communes	Nbre d'habitants*	Contributions	Contributions /habitant
Annequin	2 166	90 310 €	41,7 €
Auchy-les-Mines	4 700	169 910 €	36,2 €
Billy-Berclau	4 693	1 101 895 €	234,8 €
Cambrin	1 236	34 180 €	27,7 €
Cuinchy	1 746	68 294 €	39,1 €
Douvrin	5 544	690 950 €	124,6 €
Festubert	1 297	44 422 €	34,2 €
Givenchy-les-la-Bassée	1 026	20 713 €	20,2 €
Haisnes	4 380	160 795 €	36,7 €
Noyelles-lès-Vermelles	2 362	74 882 €	31,7 €
Richebourg	2 638	100 325 €	38,0 €
Vermelles	4 741	169 691 €	35,8 €
Violaines	3 720	170 800 €	45,9 €
TOTAL	40 249	2 897 167 €	72 €

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du syndicat.

* Population 2018 en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (source : INSEE).

Annexe n° 3. La gestion des ressources humaines

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs du SIVOM entre 2018 et 2021 (en nombre d'agents au 31/12/N)

	2018	2019	2020	2021
Sur emplois permanents pourvus				
Agents titulaires	55	54	55	53
Agents non titulaires	0	2	0	2
Total des agents titulaires et non titulaires	55	56	55	55
Sur emplois non permanents pourvus				
Agents contractuels de droit public	7	9	9	12
Agents contractuels de droit privé	6	7	4	2
Total des agents contractuels (droits public et privé)	13	16	13	14
Total des agents au 31 décembre N	68	72	68	69

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du SIVOM.

Tableau n° 4 : Évolution de la masse salariale

(en €)	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	1 097 748	1 117 352	1 123 458	1 111 215	0,4 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	344 799	353 970	362 326	370 586	2,4 %
+ Autres indemnités	39 954	42 700	44 014	42 548	2,1 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 482 502	1 514 021	1 529 798	1 524 350	0,9 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	89,8 %	91,2 %	92,4 %	89,8 %	
Rémunérations et indemnités (dont HS)	77 493	87 366	103 390	156 815	26,5 %
+ Autres indemnités	1 759	1 404	4 075	3 320	23,6 %
+ Indemnités de préavis et de licenciement	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel non-titulaire (b)	79 252	88 771	107 465	160 135	26,4 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	4,8 %	5,3 %	6,5 %	9,4 %	
Autres rémunérations (c)	88 907	57 499	18 184	12 468	- 48,0 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 650 661	1 660 291	1 655 447	1 696 952	0,9 %
- Atténuations de charges	107 697	46 443	26 878	97 696	- 3,2 %
= Rémunérations du personnel	1 542 964	1 613 848	1 628 569	1 599 256	1,2 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir du logiciel Anafi.

Annexe n° 4. Situation financière 2019-2023

(en k€)	2019	2020	2021	Projection du SIVOM de l'Artois	
				Atterrissage 2022*	2023*
Produits de gestion	3 311,61	3 272,76	3 261,72	3 292,89	3 292,89
- Charges de gestion	2 983,52	2 990,76	3 170,55	3 440,42	3 162,30
<i>dont charges à caractère général</i>	588,37	599,34	767,02	860	700
<i>dont charges de personnel (chapitres 012 - 013)</i>	2 330,90	2 331,86	2 333,54	2 510	2 450
<i>dont subventions de fonctionnement</i>	12,00	1,00	9,50	12,00	12,00
<i>dont autres charges</i>	52,26	58,56	60,49	58,42	58,42
= Excédent brut de fonctionnement	328,08	282,00	91,17	- 147,53	72,47
+/- Résultat financier	- 36,48	- 32,33	- 28,00	- 23,50	- 18,99
+/- Autres produits et charges excep. réels	26,04	8,46	0,28	3,50	9,50
= CAF brute	317,64	258,13	63,45	-167,53	62,98
<i>en % des produits de gestion</i>	9,6 %	7,9 %	1,9 %	- 5,1 %	1,9%
- Annuité en capital de la dette	100,53	104,67	108,99	113,49	118,18
= CAF nette ou disponible (C)	217,12	153,46	- 45,54	- 281,02	- 55,20
+ Recettes d'inv. hors emprunt (D)	23,27	35,57	36,52	29,25	25,17
<i>dont FCTVA</i>	16,89	30,07	33,82	29,25	25,17
= Financement propre disponible (C+D)	240,38	189,03	- 9,03	-251,77	-30,03
- Dépenses d'équipement	232,67	191,07	153,50	200	150
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	7,71	- 2,04	- 162,53	- 451,77	- 180,03
Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	7,71	- 2,04	- 162,53	- 451,77	- 180,03
= Fonds de roulement net global	1 336,27	1 334,23	1 171,70	719,93	539,9
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	161,5	161,1	133,7	75,8	60,8
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	831,07	726,40	617,41	503,92	385,74
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)	2,6	2,8	9,7	X	6,1

Source : chambre régionale des comptes, à partir du logiciel Anafi, du BP 2022 et retours du SIVOM.

* : données prévisionnelles



**RÉPONSE AU RAPPORT
D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

**SYNDICAT INTERCOMMUNAL À
VOCATION MULTIPLE DE L'ARTOIS**

*Enquête relative aux perspectives de
rationalisation de l'organisation territoriale*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2018 et suivants

Une réponse reçue :

- M. Dominique Delcourt, président du syndicat intercommunal à vocation multiple de l'Artois.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« 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** ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

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

Adresse m^él : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr