



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

Date d'envoi à fin de notification : 23/04/2009
Date de communicabilité : 30/05/2009

ROD.0436

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**- Communauté d'agglomération de Saint-Omer -
(Département du Pas-de-Calais)**

SUIVI DE LA REPONSE COMMUNE DES ORDONNATEURS SUCCESSIFS

Résumé

Depuis 1962, le district de Saint-Omer, composé au départ des communes de Saint-Omer et de Longuenesse, s'est progressivement étendu aux communes environnantes. La communauté d'agglomération de Saint-Omer (CASO), créée en 2000 par transformation du district, compte désormais 19 communes totalisant 67 372 habitants. Cette population la place très nettement dans la catégorie des petites structures. Mais le montant de son budget, soit 53,34 M€ en 2005 (selon la présentation agrégée), la rapproche de la moyenne nationale, soit 63,96 M€.

L'examen des comptes administratifs et de gestion de 2002 à 2007 conduit à relever quelques pratiques nuisant à la fiabilité de ces comptes. Les principales observations portent sur des transferts d'éléments d'actif et de passif aux budgets annexes et sur des défaillances dans la tenue de la comptabilité des stocks de terrains à aménager et aménagés jusqu'à l'exercice 2005, alors même que le budget annexe du développement économique, qui doit valoriser ces stocks, représente une part importante du budget agrégé ou consolidé et qu'il est, en conséquence, nécessaire de surveiller de près les coûts de portage et de revente.

Le taux de la taxe professionnelle unique, bien qu'ayant augmenté en 2003 puis 2005, a convergé en 2008 à un niveau significativement inférieur à la moyenne nationale de la catégorie. Les reversements opérés sont d'un niveau faible, puisque le coefficient d'intégration fiscale de la CASO est très élevé. La chambre formule, néanmoins, des observations sur les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire et sur la régularité de certains fonds de concours qui devraient être prises en compte, d'après le président actuel de la communauté.

Malgré les observations faites sur la fiabilité des comptes, il est possible de porter une appréciation positive sur la situation financière de la CASO qui est, jusqu'à présent, saine. De 2002 à 2007, les charges n'ont représenté en moyenne que 70 % des produits et leur augmentation a été inférieure à celle des produits. La CASO dispose donc d'une capacité d'autofinancement importante. Sur la même période, du fait de dépenses d'équipement modérées jusqu'à 2006, le besoin de financement ne cesse d'être négatif et l'endettement est en voie d'extinction. Au 31 décembre 2007, le fonds de roulement a ainsi atteint un niveau considérable et, dans la mesure où la CASO n'a eu jusqu'à présent aucun besoin de financement, sa trésorerie a un niveau proche du fonds de roulement, représentant 287 jours de dépenses non seulement de fonctionnement mais aussi d'investissement. Une telle situation doit lui permettre de faire face aux nombreux projets en cours ou envisagés à court terme, y compris ceux qui sont d'un montant important (Maison du Marais, salle de spectacle et centre nautique). Cependant, le produit de la taxe professionnelle dépend d'un nombre restreint d'entreprises, ce qui impose de continuer à être attentif à la situation économique du territoire.

Dans le domaine du logement social et de l'aménagement urbain, la communauté dispose de nombreux diagnostics. La mise en place prochaine d'un observatoire du logement doit lui permettre d'améliorer son programme local de l'habitat, ce qu'elle a entrepris de faire dès 2009. D'après le récent schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Omer, il lui faut d'ailleurs faire un effort supplémentaire à l'avenir pour faire face aux besoins de logements notamment sociaux et en matière de réhabilitation.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Saint-Omer (CASO) a porté sur la période 2002 à 2007.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-2 du code des juridictions financières a eu lieu le 10 octobre 2008 avec le président actuel, M. Joël Duquenoy, et son prédécesseur jusqu'au 17 avril 2008, M. Jean-Marie-Barbier. Lors de sa séance du 13 novembre 2008, la Chambre a formulé des observations provisoires qui leur ont été adressées le 5 décembre 2008. La réponse de M. Duquenoy est parvenue à la chambre le 9 février 2009. M. Barbier n'a pas répondu.

Après avoir examiné la réponse produite, la chambre a, lors de sa séance du 26 mars 2009, arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

Le présent rapport porte essentiellement sur la situation budgétaire et financière de la communauté jusqu'à la fin de l'exercice 2007. La fiabilité des comptes, ainsi que la politique fiscale et de reversements, font, cependant, l'objet de développements préalables.

En outre, dans le cadre d'une enquête des juridictions financières à laquelle la chambre du Nord - Pas-de-Calais est associée, l'intervention de la communauté en matière de logement social et d'aménagement urbain a plus spécialement été examinée.

I - PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE SAINT-OMER (CASO)

A - Présentation générale

La CASO est issue du District urbain de Saint-Omer, créé le 20 novembre 1962 par les seules communes de Saint-Omer et de Longuenesse. Il s'est progressivement étendu aux communes environnantes, devenant en 1972, alors qu'il comptait douze communes, le District de Saint-Omer.

Depuis sa transformation en communauté d'agglomération par l'arrêté préfectoral du 18 décembre 2000, la CASO compte 19 communes totalisant 67 372 habitants, soit par ordre décroissant des populations légales : Saint-Omer (16 585 habitants), Longuenesse (13 292), Arques (9 457), Blendecques (5 278), Saint-Martin-au-Laert (3 993), Wizernes (3 509), Eperlecques (2 935), Tatinghem (1 773), Helfaut (1 670), Hallines (1 422), Wardrecques (1 088), Serques (1 034), Tilques (947), Campagne-lez-Wardrecques (947), Moulle (931), Houlle (917), Clairmarais (717), Salperwick (487) et Moringhem (390).

Si l'effectif de 19 communes situe la CASO dans la norme des communautés d'agglomération (au 1^{er} janvier 2007, les 169 communautés d'agglomération recensées regroupaient 2 946 communes, soit 17,4 en moyenne), sa population la place très nettement dans la catégorie des petites structures (la moyenne des communautés d'agglomération regroupe environ 125 000 habitants). Le critère financier ne confirme pas totalement cette appréciation : selon les statistiques du ministère des finances relatives à l'exercice 2005, les 162 communautés d'agglomération alors existantes ont réalisé un total de 10 362 M€ de dépenses de fonctionnement (y compris les reversements fiscaux), soit une moyenne de 63,96 M€ par établissement public de

coopération intercommunale (EPCI) de ce type. Le compte administratif de la CASO, au titre de cette même année, affiche quant à lui un total de 53,34 M€ (présentation agrégée) qui n'est pas si éloigné de la moyenne nationale.

A sa création, la CASO adhère aux EPCI suivants :

- Syndicat mixte de la Côte d'Opale (valorisation du littoral, économie, pôle de compétitivité, environnement, enseignement supérieur et recherche),
- Syndicat mixte Lys Audomarois (déchetterie, élaboration du schéma directeur puis du schéma de cohérence territoriale),
- Parc des Caps et Marais d'Opale,
- et Syndicat mixte de La Coupole (Centre d'histoire et de mémoire du Nord - Pas-de-Calais).

En 2003, elle a adhéré au syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion des eaux de l'Aa (lutte contre les inondations et la pollution) et au syndicat mixte pour l'élaboration du SAGE de la Lys (schéma d'aménagement et de gestion des eaux). Enfin, fin 2004, elle a adopté la charte de développement du Pays de Saint-Omer qui l'associe aux communautés de communes de Lumbres, du Pays d'Aire, du canton de Fauquembergues et de La Morinie.

Les communes de Saint-Omer, d'Arques et de Longuenesse accueillent plus de 58 % de la population communautaire. La partie rurale du territoire de la CASO est en grande partie occupée par deux ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique) : d'une part les zones humides constituées par les hortillonnages, marais et étangs du cours moyen de l'Aa qui débutent dès les faubourgs de Saint-Omer (quartier du Haut-Pont) et s'étendent au nord-ouest de l'agglomération ; d'autre part la zone boisée constituée par la forêt de Clairmarais à l'est. Cette particularité géographique, de même que l'existence du Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale dont l'emprise couvre une partie du territoire communautaire, ont des conséquences dans la gestion de la communauté : la réalisation de zones d'activités économiques, d'infrastructures lourdes ou la conception des réseaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement en sont nécessairement affectées.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la communauté estime, en outre, que les aléas du réchauffement climatique ainsi que la protection des ressources aquifères de l'Audomarois « vont impacter fortement le devenir à moyen et long terme du territoire même si les mutations industrielles de ce territoire sont tout aussi importantes à l'heure actuelle ».

B - Compétences

La CASO exerce aujourd'hui les compétences suivantes :

- Compétences obligatoires : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat (en particulier élaboration du programme local de l'habitat) ; politique de la ville.
- Compétences optionnelles : adduction d'eau ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (constitué par un service de collecte sélective des déchets) ; construction et gestion de deux équipements culturels d'intérêt communautaire (un centre culturel polyvalent, le centre Daniel Balavoine, et la bibliothèque de Saint-Omer, laquelle possède un fonds exceptionnel d'ouvrages médiévaux et d'archives civiles et religieuses antérieures au rattachement de la ville au royaume de France).

A ces attributions conférées en conformation avec l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la communauté a ajouté des compétences dites facultatives : l'assainissement (qui figure parmi les cinq compétences optionnelles), le développement touristique (création et gestion déléguée d'un office de tourisme) et la gestion d'un organisme de logement étudiant (antenne locale du CROUS de Lille).

Plus récemment, par arrêtés préfectoraux du 18 décembre 2006 et du 1^{er} octobre 2008, la CASO a vu ses compétences étendues respectivement « *à la lutte contre les inondations et la mise en œuvre du SAGE de la Lys* » et « *en matière de télécommunications d'intérêt communautaire en vue notamment de la résorption des zones blanches exclues du Haut Débit* ».

En application de l'article 164-IV modifié de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la communauté devait procéder à la reconnaissance de l'intérêt communautaire nécessaire à l'exercice de ses compétences dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de cette loi, c'est-à-dire avant le 18 août 2006.

De fait, jusqu'en 2006 les délibérations ne permettaient pas d'appréhender clairement la définition de l'intérêt communautaire : elles ne portaient pas sur l'ensemble des compétences et étaient prises en fonction des opérations entreprises par la communauté.

Le conseil de la communauté a voté le 27 juin 2006 une délibération précisant la définition de l'intérêt communautaire pour les compétences déléguées et optionnelles. A la suite d'observations du sous-préfet de Saint-Omer portant sur la légalité de certaines des dispositions de cette délibération, c'est une nouvelle délibération en date du 31 octobre 2006 qui a finalement défini l'intérêt communautaire :

- la compétence « développement économique » est définie par rapport à l'activité, à l'implantation spatiale et au projet économique à l'échelle de l'agglomération ;

- la compétence « aménagement de l'espace communautaire » est uniquement définie par la nature des opérations à réaliser (études et programmes) sur des terrains à vocation économique et/ou d'habitat ;

- la compétence « équilibre social de l'habitat » est définie par sa finalité, les aides et les actions en direction du logement ;

- la compétence « politique de la ville » est définie en fonction des contrats mis en place par l'Etat et les collectivités territoriales ;

- les « autres compétences » (construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire) sont acquises au travers de critères de fréquentation, d'équipement et de politique communautaire.

Si les critères d'exercice des compétences apparaissent désormais plus clairs, certains ne semblent pas complètement opérationnels pour départager réellement les compétences respectives des communes et de la communauté. Ainsi, le fait que les zones d'activités doivent être « *préalablement identifiées* » autorise une détermination au cas par cas. De même, la notion de « *politique communautaire* » à laquelle il est fait référence, s'agissant des « autres compétences », reste très subjective. L'existence de fonds de concours (voir les observations relatives à la situation financière) pour les écoles de musique et de danse, pour l'aérodrome de Saint-Omer, et surtout pour le musée Sandelin dont le rayonnement touche toute l'agglomération et au-delà, témoigne d'ailleurs des incertitudes qui subsistent.

La Chambre rappelle qu'aux termes de l'article L. 5216-5-III du CGCT, lorsque l'exercice des compétences est subordonné à une reconnaissance de leur intérêt communautaire, à défaut de précision, la communauté d'agglomération est supposée exercer l'intégralité de la compétence transférée.

C - Projets contractualisés

Le contrat de projets Etat-Région (CPER) pour la période 2007-2013 prévoit expressément dans le cadre de la revitalisation du Nord - Pas-de-Calais :

- la réalisation d'un centre européen lié au pôle de compétitivité MAUD (MAtériaux à Usage Domestique). L'Etat participe à hauteur de 1 M€, la Région n'apporte pas de financement spécifique ;
- la préservation du marais audomarois avec une participation de l'Etat de 1 M€ ;
- l'accompagnement du réseau de sites de mémoire (Coupole d'Helfaut, non chiffré).

Le 2 avril 2007, la CASO a signé avec l'Etat, les villes de Saint-Omer et de Longuenesse un contrat urbain de cohésion sociale. Ce contrat, qui porte sur la période 2007-2009, fixe un cadre d'intervention de l'action conduite au titre de la politique de la ville sur cinq thèmes prioritaires : l'habitat et cadre de vie, l'accès à l'emploi et développement économique, la santé, la réussite éducative et la prévention de la délinquance et la citoyenneté.

Egalement en avril 2007, la communauté a proposé au conseil général du Pas-de-Calais un contrat territorial de développement (durable) regroupant une centaine de projets dont 43 actions prioritaires. Le contrat, approuvé le 29 septembre 2007 et signé le 30 novembre 2007, reprend trente-sept fiches actions.

Du point de vue de la CASO, exprimé par une délibération du conseil communautaire du 29 février 2008, les actions suivantes du contrat territorial entrent dans les 10 thématiques du CPER :

- 1 - accompagner le pôle de compétitivité MAUD pour une synergie de développement de la recherche, des formations et de l'emploi,
- 2 - créer le « Mini Bercy » de Longuenesse,
- 3 - réaliser la Maison du Marais,
- 4 - réhabiliter le sentier du Lansbergue,
- 5 - protéger durablement les ressources en eau,
- 6 - créer un pôle intermodal de transport en gare de Saint-Omer,
- 7 - requalifier la friche urbaine d'Arques,
- 8 - créer un complexe de gymnastique départemental rassemblant toutes les disciplines.

Dans l'immédiat, seule la requalification de la ZAC du centre ville d'Arques a été retenue dans le cadre du volet territorial du CPER 2007-2013. La Maison du Marais serait retenue dans une seconde phase.

Parmi tous les projets envisagés, trois (d'un montant de 15 M€ chacun) devraient déboucher prochainement : la Maison du Marais, le « Mini Bercy » (c'est-à-dire une salle de spectacles) et la construction d'un centre nautique (la piscine de Saint-Omer étant devenue hors d'usage).

II - LA FIABILITE DES COMPTES

Sur la période examinée, le budget de la CASO présente, outre un budget principal support des charges générales (principalement la rémunération du personnel et ses dépenses connexes, le remboursement des emprunts, les transferts et reversements fiscaux), les dix budgets annexes suivants : adduction d'eau potable, assainissement urbain, assainissement rural, assainissement non collectif, développement économique, bibliothèque, gestion et équipement d'agglomération assujetti à la TVA (jusqu'en 2004), distribution d'eau sur la commune d'Arques (jusqu'en 2006), infrastructures de télécommunication, transports (à compter de 2005).

L'examen des comptes administratifs et de gestion de 2002 à 2006 du budget principal et de ces budgets annexes, ainsi que du compte de gestion sur chiffres de 2007, conduit aux observations suivantes.

A - La comptabilisation des stocks de terrains

Le budget annexe « développement économique » doit distinguer, parmi les stocks, les terrains à aménager (compte 315), les terrains en cours d'aménagement (compte 335) et les terrains aménagés (compte 355). Or, seuls les stocks d'en-cours ont été identifiés jusqu'à l'exercice 2005, alors même que des achats de terrains à aménager (compte 6015) et des ventes de terrains aménagés (compte 7015) ont bien été réalisés au cours de chacun des exercices et qu'il est peu vraisemblable qu'il n'y avait aucun stock de terrains à aménager et de terrains aménagés avant 2005.

En outre, depuis 2002, sont comptabilisées des dépenses d'intérêts de la dette. Le libellé des emprunts figurant en annexe des comptes administratifs ne permet pas de déterminer si ces emprunts ont été souscrits aux fins de financement des acquisitions et aménagement de terrains. Si cela était vérifié, des écritures d'ordre budgétaires auraient dû être passées afin d'imputer ces dépenses au compte 608 « Frais accessoires sur terrains en cours d'aménagement » par contrepartie du compte 796 « Transferts de charges financières » qui n'a, en tout état de cause, pas été utilisé jusqu'à 2006.

La nomenclature des comptes de stocks n'est d'ailleurs complètement utilisée que depuis 2006.

Ces insuffisances de comptabilisation, que le président de la CASO impute aux imprécisions de l'instruction budgétaire et comptable jusqu'à une période récente, ont des conséquences importantes et durables sur le résultat de ce budget annexe et, de fait, sur le résultat agrégé de l'ensemble des budgets puisque le total des dépenses de fonctionnement et d'investissement du budget annexe « développement économique » (12 242 705 €) représentait, en 2005, 64,89 % des dépenses de l'ensemble des budgets annexes de la communauté et 16,78 % de l'ensemble du budget agrégé.

La chambre recommandait donc qu'un inventaire précis des terrains à aménager et aménagés soit tenu et qu'une réelle comptabilité de stocks soit mise en place afin de déterminer, pour chaque terrain voire chaque lot, le coût de revient issu de l'acquisition initiale, des frais de viabilisation et de la ventilation des coûts annexes.

En réponse à ces observations, le président de la CASO précise que l'inventaire des terrains disponibles serait tenu sur un tableur et observe que « *la maquette budgétaire ne prévoit pas de les identifier dans les annexes budgétaires* ». La chambre rappelle que, en application des dispositions du paragraphe 4 du chapitre 4 du titre 3 du tome 2 de l'instruction budgétaire et comptable M14, « Opérations de fin d'exercice - Dispositions relatives aux stocks », « *une balance des stocks est transmise, en fin d'exercice, au comptable pour lui permettre de comptabiliser les opérations relatives à la variation des stocks* ». Cette balance n'est bien entendu pas une annexe au compte administratif mais elle est supposée justifier les écritures de variation des stocks (comptes 60315, 7133 et 71355), lesquelles sont entièrement budgétaires s'agissant des terrains destinés à être revendus après aménagement.

B - Les personnels mis à disposition des budgets annexes

Le budget annexe « équipement d'agglomération - bibliothèque », dont l'existence n'est justifiée que par la nécessité de donner une base certaine à la participation qui continue à être demandée à la commune d'implantation malgré la mise en place de la taxe professionnelle unique (voir les observations relatives à l'attribution de compensation), enregistre les dépenses liées à la bibliothèque d'agglomération. Ainsi, pour l'exercice 2005, le coût de fonctionnement de l'équipement se traduisait par un déficit, hors opérations d'ordre budgétaires, de 538 990 €. Le coût du personnel, soit 14 personnes (d'après l'état du personnel au 31 décembre 2005), s'élevait à 545 291,32 €.

La présentation croisée par fonction du budget principal (fonction 3 culture - rubrique 321 bibliothèques et médiathèques) présente un coût différent pour ce même personnel. La différence constatée provient de la non refacturation au budget annexe de certaines dépenses portées aux comptes 6488 « Autres charges de personnel » et 6456 « Charges de sécurité sociale et de prévoyance ». Le président de la communauté a « justifié » cette différence par une insuffisance de crédits au budget annexe qui aurait été régularisée sur l'exercice 2008. En outre, une subvention enregistrée au compte 7478 « Participations - Autres organismes » du budget principal pour un montant de 13 461,08 € n'a pas fait l'objet de reversement au budget annexe.

La chambre rappelait non seulement la nécessité d'imputer aux budgets annexes la totalité des dépenses qui les concernent, mais aussi celle de respecter la nomenclature d'exécution. En effet, les remboursements de dépenses de personnels doivent être imputés, dans les comptes du budget principal, à l'article 70841 « Mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes » et non aux comptes 6419 et 6459. Symétriquement, les dépenses correspondantes doivent être imputées, dans les comptes du budget annexe, à l'article 6215 « Autres services extérieurs - Personnel affecté par la collectivité de rattachement » et non pas aux sous-comptes du compte 64 « Charges de personnel ».

Le président de la CASO a fait part de son intention de tenir compte de ces observations « *dès cette année* ».

La chambre tient d'ailleurs à souligner que la communauté s'attache à identifier les flux réciproques, puisque le compte administratif de l'exercice 2006 comportait bien la nouvelle annexe IV-C3.5-4 « Flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes » et donc aussi l'annexe IV-C3.5-5 « Présentation consolidée du budget principal et des budgets annexes », alors que ces annexes demeurent facultatives aux termes de l'article L. 2313-1-3° du CGCT qui ne prévoit qu'une présentation « agrégée » des résultats. Le strict respect de la nomenclature facilitera cette identification.

C - Les immobilisations incorporelles

1 - Frais d'études

Le compte 2031 « Frais d'études » du budget principal présentait un solde débiteur de 419 554,26 € au 31 décembre 2005. Les études engagées portent sur la période 1984 à 2000. Elles n'ont pas été rattachées à un compte d'immobilisation. Mais, dans ce cas, elles auraient dû être obligatoirement amorties sur une durée maximum de 5 ans (instruction budgétaire et comptable M14) ou sur une durée de 5 ans (instruction budgétaire et comptable M12). En tout état de cause, elles ne doivent plus figurer à l'actif du bilan.

La seule étude ayant fait l'objet d'un amortissement correspond à l'étude de transformation du District. Sa finalité ne se rapportant pas à la réalisation d'une opération d'investissement, cette étude ne pouvait en aucun cas être imputée en section d'investissement. Elle aurait dû être comptabilisée sur une seule année en dépense de la section de fonctionnement (article 617 « Études et recherches »). Le compte 2031 du budget annexe de la bibliothèque présentait la même anomalie, à savoir la comptabilisation d'une étude sur le dysfonctionnement du système informatique d'un montant de 24 130,77 € qui n'aurait pas dû être imputée en investissement.

En réponse aux observations provisoires, le président de la communauté a fait part de son intention d'examiner les frais demeurant en solde et, selon l'avis du comptable, de procéder « *à leur amortissement ou à leur remise en affectation* ». La chambre estime que les frais qui devaient être amortis au terme d'une période de cinq ans désormais révolue devront l'être en une seule fois.

2 - Frais d'insertion

Le compte 2033 « Frais d'insertion » présente un solde débiteur de 2 217,02 €. Les insertions passées datent des années 2003 et 2004. Comme pour les frais d'études, si ces insertions sont liées à des travaux, elles auraient dû faire l'objet d'un virement au compte d'immobilisation correspondant (compte 21 ou 23), dans le cas contraire elles devaient faire l'objet d'un amortissement. Elles ne doivent donc plus figurer au bilan.

Le président de la CASO a indiqué que ces frais seront amortis « *à partir de 2009* ». Comme ci-dessus, la chambre estime que le terme de la période d'amortissement ne peut dépasser celui qui pouvait être fixé initialement.

D - Les intérêts courus non échus

Seul le budget « développement économique » a comptabilisé la totalité des intérêts courus et non échus (ICNE).

Les emprunts qui ont, soit été réaménagés (emprunts souscrits avant l'application de l'instruction budgétaire et comptable M14 et réaménagés après 1997), soit été repris par la communauté (emprunts transférés en même temps que le transfert de compétence), n'ont pas fait l'objet de comptabilisation des ICNE. Les comptes administratifs mentionnent ce choix comme ayant été délibéré (sans, cependant, préciser la date d'une délibération).

Même si l'instruction M14 précisait que « *seuls les intérêts des emprunts conclus après la mise en place de l'instruction M14 sont obligatoirement concernés par cette procédure* », les emprunts réaménagés sont bien de nouveaux emprunts qui se substituent aux emprunts existants : ils n'ont plus les mêmes caractéristiques (le montant initial, la durée, le taux, voire la périodicité

différent). Il en est de même pour les emprunts transférés par les collectivités membres, la date initiale du prêt n'étant pas la date de souscription à l'origine par la commune mais bien la date à laquelle la communauté a repris le prêt.

La non comptabilisation des ICNE dans ces cas n'est donc pas conforme à la réglementation. La Chambre évalue à environ 30 000 € le montant des charges annuelles qui ne sont pas ainsi rattachées. Elle prend note du changement de méthode qui serait intervenu dès l'exercice 2008.

E - Les affectations aux budgets annexes

Sur toute la période examinée, le solde débiteur du compte 181 « Affectation au budget annexe » du budget principal (non développé par budget) ne correspond pas au total des soldes créditeurs du même compte dans les budgets annexes. Sur les exercices 2004 à 2007, les différences sont dégagées au tableau 1.

Tableau 1 – Situation des comptes 181 « Affectation aux budgets annexes »

	2004	2005	2006	2007
Débets	-33 290 339,14	- 33 290 339,14	- 35 347 581,48	- 58 683 425,93
Crédits	33 716 819,81	33 716 819,81	35 774 062,15	35 774 062,15
Différences	426 480,67	426 480,67	426 480,67	- 22 909 363,78

D'après le tableau 2, il apparaît que la différence au 31 décembre 2006 provient (à 1 centime près) de la situation du compte au budget annexe « Eau - Arques » supprimé à compter de 2007 (au profit du budget « Eau ») qui n'avait pas de contrepartie au budget principal.

Tableau 2 – Situation des comptes 181 au 31 décembre 2006

	Soldes débiteurs	Soldes créditeurs
Budget principal	35 347 581,48	
Eau Arques		426 480,68
Développement économique		6 338 099,27
Eau		3 323 790,81
Assainissement		25 685 691,39
Totaux	35 347 581,48	35 774 062,15
Différence	426 480,67	

La différence au 31 décembre 2007 s'explique à la fois par celle existant au 1^{er} janvier et par une nouvelle créée en 2007. En effet, au cours de l'exercice 2007, des opérations budgétaires ont été constatées dans le budget annexe « assainissement (urbain) » au débit du compte 181 pour 23 335 844,45 €, alors que les opérations de transferts de patrimoine entre budgets sont, en principe, des opérations d'ordre non budgétaires (cf. instruction budgétaire et comptable M14, tome I, commentaire du compte 181 et annexe 45, tome II, titre 3, chapitre 3, paragraphe 1.4.4). Il s'agissait, d'après le comptable, après un long travail de recherche, de rattacher à ce budget annexe les subventions d'investissement reçues le concernant. Compte tenu de l'ancienneté des opérations ainsi régularisées, une fois cette régularisation effectuée, il est apparu que les subventions en question ne figuraient pas (ou plus) au budget principal. Aucune opération de contrepartie n'y a donc été passée en 2007.

Ces anomalies affectent de manière significative la sincérité du bilan du budget principal. La Chambre engageait donc la communauté à procéder rapidement aux régularisations nécessaires dans les deux cas signalés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la communauté évoque dans le premier cas, une écriture au compte 1027 « Mise à disposition (chez le bénéficiaire) » manifestement erronée car la mise à disposition ne concerne que les transferts à un EPCI et que ce compte ne peut pas être mouvementé en contrepartie du compte 181. Dans le second, il estime qu'il appartient au comptable de régulariser en mouvementant le compte 1021 « Dotation », alors que ce compte ne peut être utilisé qu'en cas de transfert en toute propriété et à titre gratuit à des établissements communaux dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, en contrepartie d'éléments d'actif et de passif clairement identifiés et non pas en contrepartie du compte 181.

Dans les deux cas, il manque des écritures dans la comptabilité du budget principal. Dès lors qu'il serait impossible d'identifier dans la comptabilité de ce budget les biens, emprunts et subventions affectés aux budgets annexes et qu'il faudrait, en conséquence, utiliser le compte 1021 ou tout autre compte de fonds propres en contrepartie du compte 181, la chambre estime qu'une délibération du conseil communautaire serait nécessaire à l'instar de ce qui est fait lors des changements de nomenclature budgétaire et comptable.

III - LA POLITIQUE FISCALE ET DE REVERSEMENTS

La communauté d'agglomération est issue de la transformation d'un district qui avait opté pour une fiscalité additionnelle (impôts sur les ménages et taxe professionnelle). Des conventions de reversement de taxe professionnelle sur certaines zones d'activités avaient également été signées.

Depuis sa transformation, la communauté d'agglomération perçoit la taxe professionnelle unique. En dehors de fonds de concours dont les montants ne sont pas négligeables (voir observations relatives à la situation financière), aucun versement et aucune redistribution fiscale n'ont été votés à l'exception de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire.

A - La taxe professionnelle unique

Afin de préparer sa transformation, le District a fait appel à un cabinet de consultants qui a établi une étude exhaustive des conséquences de la transformation, notamment de son impact sur les budgets communaux et sur celui de la future communauté.

C'est dans ce cadre qu'une étude sur l'harmonisation des taux de la taxe professionnelle a été menée permettant un lissage sur 8 ans desdits taux. Les évolutions (positives ou négatives) annuelles prévues devaient permettre de converger vers un taux de taxe professionnelle unique (TPU) de 11,57 % en 2008 (taux moyen pondéré initial selon le calcul effectué par les services fiscaux).

En réalité, malgré une situation financière plutôt confortable sur la période examinée (voir ci-après), la communauté d'agglomération, comme elle pouvait le faire en application des lois de finances pour 2003 et 2005, a augmenté de + 24,4 % son taux de taxe professionnelle unique sur la période de 2002 à 2005 (cf. tableau 3).

Une augmentation très élevée a été réalisée en 2003. Le débat d'orientation budgétaire de cet exercice précise que cette augmentation est due notamment à la fermeture et/ou la restructuration d'entreprises et à la réforme intervenue sur la compensation de la suppression progressive de la part salaires (SPPS) intégrée à la dotation globale de fonctionnement (DGF) depuis 2004 et qui fait donc perdre la dynamique de cette recette en l'adossant sur le taux d'évolution de la DGF.

En 2005, afin d'anticiper les effets de la réforme de la taxe professionnelle, la communauté a augmenté dans la limite légale (liaison avec les taux ménages) son taux de taxe professionnelle unique. En effet, avec le plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée, les augmentations de taux ne reposent plus que sur les bases des entreprises non plafonnées.

Tableau 3 – Evolution des taux de la taxe professionnelle

Année	Taux	Variation
2002	10,96 %	
2003	12,30 %	+ 12,23 %
2004	12,42 %	+ 0,98 %
2005	13,64 %	+ 9,82 %
2006-2008	13,64 %	0,00 %

Du côté des communes, les évolutions des taux des différents impôts locaux sont très hétérogènes : de la commune de Wardrecques qui n'a fait évoluer aucun taux, à la commune de Longuenesse qui a augmenté de + 20,6 % son taux de foncier bâti, les situations locales sont très dissemblables. Il en ressort qu'il n'existe pas de coordination entre la communauté et ses communes membres ni entre les communes membres entre-elles : la politique fiscale de la communauté est uniquement liée à sa politique communautaire.

Le tableau 4 reprend les taux de taxe professionnelle effectivement appliqués par commune sur les 6 derniers exercices connus. Ce tableau (source DGI, *Données de Fiscalité Directe Locale années 2002 à 2007*) permet de constater que si la convergence est réelle puisque l'écart-type des taux pondéré par les bases décroît régulièrement (de 2,09 à 0,38), le taux moyen effectif (également pondéré par les bases) était encore de 13,72 % en 2007 et non pas de 13,64 % comme voté par le conseil communautaire. En particulier, à Saint-Omer, le taux restait significativement plus élevé : 14,69 %.

Tableau 4 – Convergence des taux (réalisée)

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Taux	Ecart	Taux	Ecart	Taux	Ecart	Taux	Ecart	Taux	Ecart	Taux	Ecart
ARQUES	11,09	-0,29	12,37	-0,34	12,50	-0,27	13,73	-0,16	13,71	-0,10	13,67	-0,05
BLENDRECQUES	10,25	-1,13	11,68	-1,03	11,95	-0,82	13,31	-0,58	13,43	-0,38	13,53	-0,19
CAMPAGNE-LES-WARDRECQUES	9,11	-2,27	10,72	-1,99	11,18	-1,59	12,74	-1,15	13,05	-0,76	13,34	-0,38
CLAIRMARAIS	10,62	-0,76	11,98	-0,73	12,19	-0,58	13,49	-0,40	13,55	-0,26	13,59	-0,13
EPERLECQUES	16,67	5,29	17,03	4,32	16,23	3,46	16,52	2,63	15,57	1,76	14,60	0,88
HALLINES	14,66	3,28	15,35	2,64	14,89	2,12	15,52	1,63	14,90	1,09	14,27	0,55
HELFAUT	12,56	1,18	13,59	0,88	13,48	0,71	14,46	0,57	14,20	0,39	13,92	0,20
HOULLE	12,11	0,73	13,22	0,51	13,18	0,41	14,24	0,35	14,05	0,24	13,84	0,12
LONGUENESSE	11,84	0,46	13,00	0,29	13,01	0,24	14,11	0,22	13,96	0,15	13,80	0,08
MORINGHEM	10,52	-0,86	11,89	-0,82	12,12	-0,65	13,44	-0,45	13,52	-0,29	13,58	-0,14
MOULLE	8,46	-2,92	10,18	-2,53	10,75	-2,02	12,41	-1,48	12,83	-0,98	13,23	-0,49
SAINT-MARTIN-AU-LAERT	10,91	-0,47	12,22	-0,49	12,38	-0,39	13,64	-0,25	13,65	-0,16	13,64	-0,08
SAINT-OMER	17,18	5,80	17,44	4,73	16,56	3,79	16,77	2,88	15,74	1,93	14,69	0,97
SALPERWICK	12,79	1,41	13,79	1,08	13,64	0,87	14,58	0,69	14,27	0,46	13,95	0,23
SERQUES	10,58	-0,80	11,95	-0,76	12,17	-0,60	13,48	-0,41	13,54	-0,27	13,59	-0,13
TATINGHEM	8,59	-2,79	10,29	-2,42	10,84	-1,93	12,48	-1,41	12,88	-0,93	13,25	-0,47
TILQUES	9,05	-2,33	10,68	-2,03	11,15	-1,62	12,71	-1,18	13,03	-0,78	13,33	-0,39
WARDRECQUES	6,33	-5,05	8,41	-4,30	9,33	-3,44	11,35	-2,54	12,12	-1,69	12,88	-0,84
WIZERNES	9,08	-2,30	10,70	-2,01	11,17	-1,60	12,73	-1,16	13,04	-0,77	13,34	-0,38
Moyennes et écarts-types pondérés	11,38	2,09	12,71	1,96	12,77	1,56	13,89	1,13	13,81	0,76	13,72	0,38

Le taux de 13,64 % contre 10,96 % en 2002 est celui voté par la communauté depuis 2005. C'est également, en principe, le taux de convergence à partir de 2008. Il reste très inférieur à la moyenne nationale : en 2005, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la CASO (c'est-à-dire, le rapport entre le produit de la taxe et celui qui aurait été obtenu par application du taux moyen national) était de 80,26 %.

Il subsiste donc une marge de manœuvre importante dans l'évolution du taux de taxe professionnelle de la communauté, uniquement limitée par les contraintes imposées de liaison avec les taux d'imposition sur les ménages.

B - L'attribution de compensation

L'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit qu'un établissement public de coopération intercommunale qui bénéficie d'une taxe professionnelle unique verse à chaque commune membre une attribution de compensation qui ne peut être indexée et qui doit être égale au produit de taxe professionnelle perçu par elle l'année précédant celle de l'institution du taux de taxe professionnelle communautaire, majoré de certaines dotations et diminué du coût net des charges transférées calculé par une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

1 - Les charges transférées à la création

La CLECT réunie le 20 décembre 2000 a fixé les règles d'évaluation des charges transférées. Deux types de charges ont été identifiés : celles déjà fiscalisées par le district et celles liées aux nouvelles compétences.

Dans le premier cas, les dispositions antérieures ont été maintenues. Il s'agit notamment du fonctionnement du SDIS et des équipements « Bibliothèque d'agglomération et complexe culturel Daniel Balavoine ». En ce qui concerne le SDIS, dans la mesure où la participation des communes au fonctionnement du centre principal de secours était prise en charge par le District, une prise en charge totale des dépenses de la commune nouvellement arrivée (Wardrecques) a été actée sans contrepartie afin d'uniformiser le dispositif. Il s'ensuit cependant un manque à gagner pour la communauté dont le montant n'est pas précisé. Le fonctionnement des équipements d'agglomération a été réparti à raison de 25 % restant à la charge de la commune d'implantation « *au titre de la sur-utilisation par ses propres administrés* » et 75 % « *déjà fiscalisés par le District* » et ne donnant donc pas non plus lieu à réduction de l'attribution de compensation pour les autres communes. La CLECT a donc maintenu ce dispositif peu conforme aux dispositions prévues par l'article 1609 nonies C précité du code général des impôts et la communauté n'a pas utilisé la possibilité qui lui était offerte de le réviser.

Dans le second cas, le principe d'évaluation retenu fait référence aux montants inscrits aux budgets du dernier exercice conformément aux choix possibles proposés par la loi du 12 juillet 1999. Il s'agit des transferts concernant le reversement de taxe professionnelle par les communes bénéficiaires d'implantations d'entreprises sur les zones d'activités économiques, les frais de contribution des services d'assainissement et d'eau, la prise en charge de la subvention de la société protectrice des animaux (SPA), les fournitures scolaires. Pour le traitement des ordures ménagères, ne sont déduites de l'attribution de compensation que les dépenses non couvertes par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (incinération et mise en décharge, traitement des encombrants et participation EMMAUS, participations au Syndicat Mixte Lys Audomarois). Pour la commune nouvellement adhérente qui ne bénéficiait pas du service, le coût du transfert est évalué par rapport à l'exercice 1999 (les comptes 2000 n'étant pas arrêtés à la date de la commission).

2 - Les charges transférées depuis la création

Les nouvelles compétences exercées par la communauté n'ont pratiquement pas été compensées.

Une première délibération de la communauté concernant les zones d'activités d'intérêt communautaire a été rejetée par le contrôle de légalité. En effet, elle ne prenait en compte les dépenses d'investissement déduites de l'attribution de compensation que pour une durée limitée (correspondant à la durée de l'emprunt souscrit pour les réhabilitations ou remise à niveau des voies et réseaux). Une seconde proposition d'évaluation a été faite, somme toute très modeste. En effet, n'a été prise en compte au titre des travaux d'entretien que le coût de l'éclairage public sur chaque commune d'implantation (le nombre de candélabres multiplié par une valeur moyenne). A titre d'exemple, la commune d'Arques se voit amputer de 5 472 € pour l'entretien des zones du Hocquet et du Lobel qui représente à elle seule 20 ha. Le rapport d'activités 2005-2006 fait état d'un coût d'entretien de l'ensemble des zones d'activités de 210 000 € par an alors que l'amputation globale de l'attribution de compensation était en 2003 de 12 008 €, soit nettement en deçà, même si le périmètre global ne peut plus être comparé. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président explique que les zones d'activités étaient mal entretenues par les communes, que les dépenses réellement budgétées par elles étaient donc symboliques ; que seul l'éclairage public a été pris en compte car il avait le mérite d'exister. Il précise, en outre, que les communes étaient d'accord pour retirer de leur attribution de compensation la quote-part d'emprunt nécessaire pour financer les travaux urgents qu'elles auraient dû avoir réalisé avant le transfert ; que le contrôle de légalité s'y serait opposé. Il explique, enfin, les difficultés qui ont conduit la CASO à ne pas procéder, dans un délai de deux ans, à la réévaluation du coût des charges transférées selon les nouvelles modalités prévues par la loi du 13 août 2004.

Le transfert du ramassage des animaux errants n'a donné lieu à aucune réfaction car « aucune charge n'était prise en compte dans les budgets communaux » (extrait compte rendu de la commission d'évaluation des charges transférées du 18 mars 2005). La participation au Symsagel pour les communes de Campagne-lez-Wardrecques et Wardrecques a entraîné une réfaction de l'attribution de compensation à due concurrence des montants payés par ces deux communes. S'agissant du terrain d'accueil des gens du voyage, il n'y a pas eu de déduction car cette compétence n'était pas à la charge des communes. La lutte contre les rats musqués était assurée par le Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale. Chaque commune concernée ainsi que la communauté y participaient financièrement. L'attribution de compensation des communes concernées a été diminuée du montant de la participation versée annuellement au syndicat. Le coût du service « Parc » s'élevait à 31 500 €. Ce service a été repris en régie directe par la communauté (emploi de deux piégeurs).

C - La dotation de solidarité communautaire

Lors de sa séance du 13 février 2001, le conseil communautaire avait décidé le versement aux communes d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) dont le montant à répartir devait être calculé par application d'un taux de 60 % à l'évolution des bases de taxe professionnelle (année en cours - année de transformation de la communauté), y compris donc la compensation de la suppression progressive de la part salaires des bases de la taxe professionnelle (SPPS).

Trois familles de critères ont été retenues : le dynamisme économique de la commune, la notion de centralité et d'inégalité fiscale, la notion de solidarité du territoire. Le critère du dynamisme économique, qui représente un poids de 50 % du montant de la dotation, tend à favoriser les communes qui « s'investissent » dans le développement économique (évolution des suppléments de bases communales de taxe professionnelle). Les critères de centralité et d'inégalité

fiscale sont attributaires de 45 % du montant de la dotation. Le sous-critère de centralité tend à compenser aux communes les charges induites par le fonctionnement d'équipements collectifs. Un coefficient de pondération est appliqué au nombre d'habitants de chaque commune en fonction de la strate démographique (indice de centralité de la loi n° 85-128 du 29 novembre 1985). Les fonds sont répartis à hauteur de 25 % des 45 % attribués à cette dotation, au prorata de la somme des populations pondérées de chaque commune. Le critère d'inégalité fiscale est pris en compte par application à la population de chaque commune d'une pondération par les 4 indices suivants (en ne prenant que les indices supérieurs à 1) : écart relatif de potentiel fiscal des 4 taxes, écart relatif d'effort fiscal des 4 taxes, écart relatif de bases ménages par habitant, écart relatif du revenu par habitant. Les fonds sont répartis à hauteur de 75 % des 45 % attribués à cette dotation, au prorata de la somme des populations pondérées de chaque commune. Le critère de solidarité du territoire permet de valoriser la dotation aux communes qui acceptent sur leurs territoires l'installation soit d'usines (de type SEVESO), soit de forages ou bien encore de champs captants. Il représente 5 % de la répartition.

Sur le fond, ces critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire n'ont pas évolué depuis. La Chambre estime qu'ils ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 1609 nonies C précité du code général des impôts car ils ne prennent en compte la population et le potentiel fiscal ou financier par habitant qu'au mieux à hauteur de 45 %, alors que la dotation devrait être répartie en tenant compte « *prioritairement* » de ces critères (rédaction actuelle issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, précisant le terme « *notamment* » utilisé antérieurement). Elle prend note de l'intention de « *modifier l'architecture de la DSC en portant la part population et potentiel fiscal de 45 % à 50 %* ».

Les modifications postérieures sont principalement intervenues en 2003 afin de redéfinir la base de calcul de l'attribution du fonds en introduisant d'autres dotations liées à la taxe professionnelle, telles que le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle ou les dotations reçues au titre de la péréquation des grandes surfaces. Les modifications suivantes n'ont fait que remplacer des critères abandonnés servant de base au mode de calcul (modification de la taxe professionnelle ou bien encore du potentiel fiscal).

La dotation de solidarité communautaire attribuée en 2006 (1 664 927,14 €) est en augmentation de 38 % par rapport à 2002, soit une progression moyenne annuelle de + 7,6 %. Entre 2004 et 2007, l'augmentation est de 8,05 % par an, alors que, au total, les versements de fiscalité n'ont augmenté que de 1,46 % (cf. tableau n° 5).

Tableau 5 – Evolution des versements de fiscalité

Comptes	2004	2005	2006	2007	Evolution
73961 - Attribution de compensation	8 405 981,58	8 403 439,58	8 433 439,58	8 448 557,39	0,13 %
73962 - DSC	1 514 183,00	1 377 728,00	1 664 927,14	2 063 995,72	8,05 %
73968 - Autres versements de fiscalité	0,00	0,00	0,00	0,00	-
7396 - Versements de fiscalité	9 920 164,58	9 781 167,58	10 098 366,72	10 512 553,11	1,46 %

Entre 2002 et 2004, à taux constant (celui de 2002) utilisé pour calculer le produit à répartir, les bases et produits de taxe professionnelle ont régulièrement chuté :

Tableau 6 – Evolution des produits de taxe professionnelle au taux de 2002

Année	Base TP	Taux 2002	Produits TP	SPPS	Total
2002	203 553 423	10,96 %	22 309 455	847 178	23 156 633
2003	190 703 000	10,96 %	20 901 049	1 890 842	22 791 891
2004	167 515 000	10,96 %	18 359 644	2 172 746	20 532 390
2005	170 769 636	10,96 %	18 716 352	2 208 324	20 924 676

Le montant à répartir aurait donc dû devenir rapidement négatif, ce qui aurait dû entraîner un reversement par les communes au bénéfice de la communauté. Cependant, à partir de 2003, le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (2 800 825 € en 2005, 2 169 142 € en 2006), qui n'était pas pris en compte lors de la création de la dotation de solidarité communautaire, en devient une partie non négligeable, équivalente à celle de la suppression progressive de la part salaires des bases de la taxe professionnelle (SPPS, cf. tableau 6).

A la suite de ce changement de calcul, l'attribution globale de la dotation de solidarité communautaire est non seulement restée positive mais force est de constater qu'elle est en nette augmentation.

D - Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la communauté, qui mesure le rapport entre la fiscalité qui lui revient et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements¹, s'est, en apparence, dégradé entre 2002 et 2006. Celui-ci représentait 53,7304 % en 2002 pour tomber à 49,6386 % en 2005 et 46,7935 % en 2006. Le mode de calcul a, cependant, varié durant la période. Depuis 2006 (en fait, partiellement depuis 2005), c'est un CIF net des transferts qui est calculé. Pour les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération, la notion de dépenses de transfert a été resserrée autour de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire (DSC). La DSC n'est prise en compte qu'à hauteur de la moitié de son montant.

Le tableau 7 donne le résultat du recalcul du CIF net moyen des communautés d'agglomération depuis 2002 (source : ministère de l'intérieur, *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2006*) :

Tableau 7 – CIF net moyen des communautés d'agglomération depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CIF	42,13 %	39,44 %	37,04 %	32,66 %	27,60 %	28,62 %	29,60 %
CIF net	21,38 %	20,31 %	21,84 %	26,15 %			

Il apparaît immédiatement que le CIF de la CASO est nettement supérieur au CIF moyen des communautés d'agglomération, ce qui est toujours vrai en 2008.

Tableau 8 – CIF des communautés d'agglomération du Nord-Pas-de-Calais

Groupement	CIF 2008
CA DE SAINT OMER	47,59 %
CA DE L'ARTOIS	40,88 %
CA PORTE HAINAUT	32,98 %
CA DE VALENCIENNES METROPOLE	32,34 %
CA DU DOUAISIS	31,72 %
CA D'HENIN CARVIN	29,85 %
CA MAUBEUGE VAL DE SAMBRE	27,93 %
CA DU CALAISIS	26,46 %
CA DE LENS LIEVIN	26,25 %
CA DU BOULONNAIS	25,27 %
source : préfectures	

¹ Pour les communautés d'agglomération, le CIF prend en compte, exactement, la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, mais aussi la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'assainissement, la compensation de la part salaires de la taxe professionnelle, ainsi que les compensations ZRU (Zone Revitalisation Urbaine) et ZFU (Zone Franche Urbaine).

Le tableau 8 montre, en outre, que la CASO a le CIF le plus élevé des communautés d'agglomération de la région et, d'ailleurs, l'un des CIF les plus élevés parmi les groupements du Pas-de-Calais.

IV - LA SITUATION FINANCIERE

Afin de disposer d'une vue d'ensemble de la situation financière de la communauté d'agglomération, il a été procédé à la consolidation de la totalité de ses budgets des exercices 2002 à 2007 : les dépenses et recettes des budgets annexes tant en investissement qu'en fonctionnement ont donc été ajoutées aux dépenses et recettes du budget général, les dépenses et les recettes réciproques étant éliminées dans la limite du respect de la nomenclature par la CASO. Les comptes concernés ont été les suivants s'agissant des exercices 2004 à 2007 :

Tableau 9 - Comptes retraités

	2004	2005	2006	2007
Dettes envers le groupement				
16875 BA	0,00	500 000,00	4 000 000,00	847 000,00
27638 BP	0,00	- 500 000,00	- 4 000 000,00	- 847 000,00
Charges et produits réciproques				
Charges	0,00	0,00	- 514 561,00	- 764 410,71
Produits	3 890 964,21	7 926 597,92	3 069 509,78	3 931 467,18
652 BP – 74(7) BA	- 3 868 960,00	- 7 314 705,89	- 3 061 760,57	- 3 931 467,18
67441 BP – 774 BA	-22 004,21	-611 892,03	- 7 749,21	0,00
70872 BP – 641(au lieu de 621) BA	0,00	0,00	514 561,00	764 410,71

Pour assurer les comparaisons, c'est la nouvelle définition des charges à caractère général qui a été utilisée pour tous les exercices². Bien que l'examen de la fiabilité des comptes ait révélé quelques anomalies, aucun retraitement n'a été effectué. En particulier, il n'a pas été tenté de reconstituer les stocks de terrains qui auraient dû figurer au bilan du budget annexe « développement économique ». Cependant, s'agissant de l'exercice 2007, un important retraitement a été effectué pour neutraliser les opérations budgétaires constatées dans le budget annexe « assainissement urbain » au débit du compte 181 sans contrepartie au budget principal (voir ci-avant les observations sur la fiabilité des comptes). Les comptes modifiés, à ce titre, sont les suivants :

Tableau 10 – Retraitement résultant de la différence constatée aux comptes 181

Comptes	Débets	Crédits
131		6 402 268,15
139	2 890 352,35	
181	23 335 844,45	
20		223 412,53
21	3 996 884,05	17 286 046,59
23	0,00	15 707 264,71
24	9 923 852,92	
28	1 287 285,93	1 815 227,72
Totaux	41 434 219,70	41 434 219,70

² Total des dépenses des articles 60 sauf 6031, 61, 62 (sauf 621), 635 et 637, au lieu de 60, 61, 62 (sauf 621), 635, 637 et 713.

Tableau 11 – Analyse financière rétrospective 2004 à 2007

CASO										67 548 habitants										Communautés d'agglomération	
Budgets consolidés en euros																				En euros par habitant 2005	
FONCTIONNEMENT																					
	2004	2005	2006	2007	Evolution moyenne					% des produits											
					2004	2005	2006	2007	Moyenne	2004	2005	2006	2007	Moyenne							
A-Produits	28 966 214,23	31 700 611,68	35 520 929,16	40 497 095,28	8,74%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	469	433					
. Produits des services, du domaine et ventes diverses	3 533 851,55	3 784 020,81	3 470 669,42	5 090 923,81	9,56%	12,20%	11,94%	9,77%	12,57%	11,62%	11,62%	11,62%	11,62%	11,62%	56	275					
. Impôts locaux (bruts)	21 346 602,00	23 791 570,00	24 666 588,00	25 404 238,00	4,45%	73,69%	75,05%	69,44%	62,73%	70,23%	70,23%	70,23%	70,23%	70,23%	352	-239					
. Reversements et restitutions	-11 148 671,58	-11 009 674,58	-11 332 941,72	-11 761 729,11	-1,35%	-38,49%	-34,73%	-31,90%	-29,04%	-33,54%	-33,54%	-33,54%	-33,54%	-33,54%	-163	36					
. Impôts locaux (nets)	10 197 930,42	12 781 895,42	13 333 646,28	13 642 508,89	7,55%	35,21%	40,32%	37,54%	33,69%	36,69%	36,69%	36,69%	36,69%	36,69%	189	137					
. Autres impôts et taxes	3 266 049,57	3 290 211,24	3 485 226,90	3 505 196,22	1,78%	11,28%	10,38%	9,81%	8,66%	10,03%	10,03%	10,03%	10,03%	10,03%	49	111					
. Dotation globale de fonctionnement	7 018 915,00	7 478 654,00	8 072 320,00	8 179 366,00	3,90%	24,23%	23,59%	22,73%	20,20%	22,69%	22,69%	22,69%	22,69%	22,69%	49	137					
. Attributions de péréquation	100 591,00	198 223,00	206 851,00	212 737,00	20,59%	0,35%	0,63%	0,58%	0,53%	0,52%	0,52%	0,52%	0,52%	0,52%	3	3					
. Autres recettes	4 848 876,69	4 167 607,21	6 952 215,56	9 866 363,36	19,43%	16,74%	13,15%	19,57%	24,36%	18,46%	18,46%	18,46%	18,46%	18,46%	62	369					
B-Charges	19 711 303,20	28 055 286,27	22 798 262,00	26 937 731,20	8,12%	68,05%	88,50%	64,18%	66,52%	71,81%	71,81%	71,81%	71,81%	71,81%	415	310					
. Charges à caractère général	6 195 879,67	11 262 410,95	9 075 272,06	12 170 222,71	18,39%	21,39%	35,53%	25,55%	30,05%	28,13%	28,13%	28,13%	28,13%	28,13%	167	130					
. Charges de personnel et frais assimilés	4 426 397,13	4 470 209,20	4 599 832,44	4 669 670,65	1,35%	15,28%	14,10%	12,95%	11,53%	13,47%	13,47%	13,47%	13,47%	13,47%	66	73					
. Transferts (contingents et subventions versés)	5 373 213,82	9 078 841,85	6 005 875,27	7 106 045,40	7,24%	18,55%	28,64%	16,91%	17,55%	20,41%	20,41%	20,41%	20,41%	20,41%	134	12					
. Charges financières	572 235,37	438 279,53	400 168,13	271 448,23	-17,01%	1,98%	1,38%	1,13%	0,67%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	6	48					
. Autres dépenses	3 715 812,58	3 243 824,27	3 117 282,23	2 991 792,44	-5,27%	12,83%	10,23%	8,78%	7,39%	9,81%	9,81%	9,81%	9,81%	9,81%	48	64					
C1(A-B)- Résultat de fonctionnement	9 254 911,03	3 645 325,41	12 722 667,16	13 559 364,08	10,02%	31,95%	11,50%	35,82%	33,48%	28,19%	28,19%	28,19%	28,19%	28,19%	54	23					
C2-Opérations d'ordre (68-777-78+675+676-775-776)	1 445 637,79	1 090 058,94	953 683,54	1 352 943,05	-1,64%	4,99%	3,44%	2,68%	3,34%	3,61%	3,61%	3,61%	3,61%	3,61%	16	87					
C- Capacité d'autofinancement (CAF)	10 700 548,82	4 735 384,35	13 676 350,70	14 912 307,13	8,65%	36,94%	14,94%	38,50%	36,82%	31,80%	31,80%	31,80%	31,80%	31,80%	70	316					
INVESTISSEMENT ET FINANCEMENT																					
A-Dépenses hors remboursement des emprunts	16 144 217,95	11 312 083,47	10 996 388,49	19 505 839,12	4,84%																
. Dépenses d'équipement	6 277 981,10	3 449 205,95	4 966 161,69	10 078 249,18	12,56%																
B-Amortissement de la dette en capital	2 768 939,37	2 525 079,76	2 619 536,74	2 642 011,54	-1,17%																
C(A+B)-Emplois	18 913 157,32	13 837 163,23	13 615 925,23	22 147 850,66	4,03%																
D-CAF	10 700 548,82	4 735 384,35	13 676 350,70	14 912 307,13	8,65%																
E-Autres ressources propres	14 369 957,76	13 953 809,16	8 411 466,62	9 870 054,86	-8,96%																
. Subventions reçues	3 949 235,56	2 267 350,18	2 570 021,74	744 797,30	-34,10%																
. FCTVA	0,00	1 009 568,94	178 142,26	113 591,55	0,00%																
F(D+E-B)-Ressources propres disponibles	22 301 567,21	16 164 113,75	19 468 280,58	22 140 350,45	-0,18%																
G(A-F)-Besoin de financement	-6 157 349,26	-4 852 030,28	-8 471 892,09	-2 634 511,33	19,12%																
H-Emprunts	663 163,60	40 250,00	177 646,46	1 362 343,35	19,72%																
I(H-G)-Variation du fonds de roulement	6 820 512,86	4 892 280,28	8 649 538,55	3 996 854,68	-12,51%																
J-Fonds de roulement en début d'exercice	12 692 429,80	19 512 942,66	24 405 222,94	33 054 761,49	27,03%																
K(I+J)-Fonds de roulement en fin d'exercice	19 512 942,66	24 405 222,94	33 054 761,49	37 051 616,17	17,39%																
L-Trésorerie active	17 945 676,10	24 721 577,07	33 757 043,56	37 047 381,98	19,87%																
M-Trésorerie passive	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%																
N(L-M)-Trésorerie nette	17 945 676,10	24 721 577,07	33 757 043,56	37 047 381,98	19,87%																
O(K-N)-Besoin en fonds de roulement	1 567 266,56	-316 354,13	-702 282,07	4 234,19	-77,20%																
RATIOS																					
CAF nette (ou disponible)	7 931 609,45	2 210 304,59	11 056 813,96	12 270 295,59	11,53%																
Encours de la dette	8 947 923,68	6 504 188,08	4 586 551,49	3 447 604,61	-21,21%																
Taux d'autofinancement net	27,38%	6,97%	31,13%	30,30%	2,56%																
Encours de la dette / Produits	30,89%	20,52%	12,91%	8,51%	-27,55%																
Encours de la dette / CAF	0,84	1,37	0,34	0,23	-27,49%																
Rigidité des charges de structure	60,55%	64,44%	53,27%	50,62%	-4,38%																
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	74,80%	80,26%	79,60%																		

L'analyse financière ainsi réalisée est résumée au tableau 11 qui concerne les exercices 2004 à 2007. Les comparaisons avec les moyennes nationales sont effectuées avec les dernières statistiques disponibles à la date du rapport d'observations provisoires qui concernaient l'exercice 2005.

A - Fonctionnement

Dans la période 2004 à 2007, les produits consolidés ont augmenté de 8,74 % par an et les charges consolidées légèrement moins : au rythme annuel de 8,12 %. La capacité d'autofinancement (CAF) a augmenté dans des proportions identiques, savoir 8,65 %. Pour toutes ces évolutions, l'exercice 2005 a cependant été atypique.

Le compte de résultat consolidé a une structure très saine puisque les charges ne représentent en moyenne qu'environ 70 % des produits. Comme les charges et les produits évoluent dans le même sens et au même rythme, le résultat de fonctionnement et la capacité d'autofinancement (CAF) ne peuvent qu'être largement excédentaires.

1 - Les dépenses de fonctionnement

A l'inverse des recettes, les dépenses de fonctionnement évoluent de manière erratique : entre 2002 et 2006, les charges n'ont augmenté qu'au rythme de 2,89 % par an ; elles ont baissé entre 2003 et 2004 et entre 2005 et 2006.

Hormis les reversements fiscaux (qui n'ont pas ici été ajoutés aux charges), le poste le plus important correspond aux charges à caractère général. En diminution de 2002 à 2004 (16,7 %), elles progressent sur 2005 de 76,8 %, puis diminuent en 2006 avant de remonter en 2007. Ces charges correspondent essentiellement au traitement des ordures ménagères en ce qui concerne le budget principal (les ordures ménagères ne sont pas individualisées au sein d'un budget annexe). Mais il s'agit aussi des dépenses aléatoires du budget annexe « développement économique ». Comme indiqué ci-avant, ce budget enregistre les acquisitions et aménagements de terrains en section de fonctionnement, qui ne constituaient en totalité des charges de l'exercice qu'à la condition qu'il n'y ait pas de stocks de terrains à aménager au 31 décembre, ce qui est peu vraisemblable.

Les dépenses de personnel représentaient, en 2005, 66 €/hab., ce qui situe la communauté d'agglomération de Saint-Omer non loin de la norme dans la strate de sa catégorie, à savoir 73 €/hab. Une fois éliminés les charges et produits réciproques, les charges de personnel consolidées ont très peu augmenté de 2004 à 2007 suivant un taux annuel moyen de 1,35 %.

Les dépenses de transferts ont beaucoup augmenté durant la période d'autant plus que, en 2006 et 2007, respectivement 1 100 034,15 € et 915 982,74 € de subventions d'équipement ont été imputées en investissement au chapitre 204 (conformément à la nouvelle nomenclature). Elles ont atteint un pic au cours de l'exercice 2005 (5 373 K€ en 2004, 9 079 K€ en 2005) que le président de la communauté explique essentiellement par une importante subvention (3,10 M€) afin d'équilibrer le bilan de la zone d'activités de la Porte multimodale de l'Aa. Ce poste n'est toutefois pas totalement imputable à la politique de la communauté puisque son évolution est due aux contributions obligatoires (service d'incendie et organismes de regroupement). Il résulte, néanmoins, du tableau suivant que ce sont les subventions qui ont le plus augmenté :

Tableau 12 – Evolution des dépenses de transfert

	2004	2005	2006	2007
. Contingents (c/655)	2 877 071,73	2 681 222,76	2 756 972,89	2 804 787,44
. Subventions versées (c/657 et 674)	2 496 142,09	6 397 619,09	3 248 902,38	4 301 257,96

Les subventions accordées par la communauté aux associations de droit privé augmentent très sensiblement en 2005 principalement du fait de l'accroissement de la subvention accordée à l'agence d'urbanisme et de développement de la région de Saint-Omer, passée de 219 940 € en 2004 à 486 737 € en 2005 (444 794 € au titre du budget pour 2008). Cette association entretient d'étroites relations avec les différentes intercommunalités du secteur, notamment en tant qu'organisme de réflexion au service du contrat de Pays de Saint-Omer. Lors de l'instruction, la forte augmentation de la subvention dont bénéficie l'agence a été justifiée par la charge de la rédaction du nouveau schéma de cohérence territoriale (SCOT), lequel vient juste d'être édité. La Chambre observe, néanmoins, que le SCOT est de la compétence du syndicat mixte Lys Audomarois et non de la CASO et que son cofinancement devait être assuré via ce syndicat.

Parmi les subventions, figurent également des fonds de concours de fonctionnement. Certains de ces fonds sont récurrents. Ainsi, depuis le 18 décembre 1992, le district intervient financièrement en direction des écoles de musique et de danse. A ce titre, il verse depuis lors par école une participation de 20 000 F (3 000 €) réactualisée chaque année par l'inflation sauf pour la commune de Saint-Omer où la participation est versée en fonction du nombre d'élèves (48 670 € en 2006). Depuis 1974, le district participe aux dépenses des collèges à raison de 8 € par élève. Enfin, depuis 1970, le district a voté le principe d'une aide au financement d'équipements en milieu rural qu'ils soient ou non subventionnés (342 763 €, en 2006). Cette aide représente 50 % du coût résiduel restant à la charge des communes et est alignée sur le remboursement des annuités d'emprunt. D'autres fonds de concours sont plus ponctuels. Ainsi, les communes non rurales bénéficient également de fonds de concours pour le financement d'équipements, principalement pour la réfection et/ou restructuration de voirie et réseaux divers. Deux aides ont été également accordées aux fins de participation de charge foncière pour la réalisation de logements sociaux aux communes de Saint-Martin-au-Laërt et Wizernes. La commune de Saint-Omer a bénéficié de fonds de concours spécifiques pour la réalisation de travaux à l'aérodrome (18 617 €), le musée Sandelin (360 104 €), l'enclos Notre Dame et la Chapelle des Jésuites (114 600 €), les combles de la bibliothèque qui est de compétence communautaire (13 733 €). Enfin, la communauté a débloqué un fonds de concours de 100 000 € pour venir en aide aux particuliers victimes des inondations en 2002 à verser aux communes. La chambre estime que les fonds récurrents et certains fonds ponctuels ne correspondent pas à la définition donnée par l'article 186 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifiant notamment l'article L. 5216-5 (communautés d'agglomérations) du code général des collectivités territoriales, qui dispose que des fonds de concours peuvent être versés entre les EPCI à fiscalité propre et les communes membres « *afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement* ». Elle prend note de l'étude lancée sur la mise en place d'un conservatoire à rayonnement départemental et de l'intention de définir une politique globale d'enseignement musical et de danse sur l'agglomération, donc la remise à plat du dispositif actuel qui n'est fondé ni sur les compétences de la CASO ni sur la définition légale des fonds de concours. Elle prend également note de l'intention de supprimer progressivement le dispositif d'aide aux communes rurales. Enfin, elle prend acte du fait qu'une partie de la bibliothèque n'était pas de compétence communautaire en raison de travaux de mise en conformité incombant à la commune et finalement pris en charge partiellement par la communauté.

Les intérêts de la dette correspondent au poste le moins important des dépenses de fonctionnement et régressent de façon continue parallèlement à l'encours de la dette. Ils s'élèvent à 317 767,76 € en 2006, 168 213,75 € en 2007. Cette baisse devrait se poursuivre, la communauté

n'ayant aucun besoin de recourir à l'emprunt pour assurer le financement de ses investissements (voir ci-après l'analyse de l'investissement). En 2005, les charges financières représentaient 6 €/hab., soit la moitié du ratio national.

2 - Les recettes de fonctionnement

Entre 2002 et 2007, les recettes de fonctionnement augmentent de manière continue. Ces recettes sont principalement composées des produits de la fiscalité directe, c'est-à-dire essentiellement de la taxe professionnelle unique (TPU) et des dotations et participations, notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF), mais aussi des participations des différentes collectivités publiques liées contractuellement à la CASO.

Suivant que l'on considère les reversements de fiscalité comme étant des charges ou des réductions de produits, les impôts locaux - bruts dans le premier cas, nets dans le second - représentent en moyenne 50 ou 30 % des produits. En 2005, le montant brut de la TPU s'est élevé à 23,79 M€, soit 352 €/hab., la moyenne de la catégorie s'élevant à 275 €/hab. Le rendement de cet impôt est par ailleurs à la hausse : de 20 992 K€ en 2002 à 25 404 € en 2007, soit une évolution de + 21 % sur la période. Le montant des reversements de fiscalité est limité (voir observations sur la politique de reversements) : en 2005, il a été de 163 €/hab., contre 239 €/hab. pour la moyenne nationale. Le montant du produit net des impôts locaux est, en conséquence, très important : 189 €/hab. pour la CASO en 2005, contre 36 €/hab. pour la moyenne nationale.

La baisse très sensible des compensations fiscales à compter de 2004 (4 394 934 € en 2003 ; 100 591 € en 2004) est neutralisée par l'augmentation tout aussi sensible de la dotation globale de fonctionnement (2 374 122 € en 2002, 6 705 020 € en 2004) puisqu'à la dotation d'intercommunalité s'ajoute désormais une seconde part dite « dotation de compensation » perçue auparavant hors DGF.

Parmi les autres recettes, il peut être noté la baisse sensible des produits du domaine (ventes et prestations de services) : 5 663 179 € en 2002, 3 985 230 € en 2004. Puis leur remontée en 2005 : 5 090 923 €. Ces mouvements, symétriques de ceux des charges propres de gestion courante, s'expliquent par l'impact des opérations du budget annexe « développement économique », affectées par l'absence d'identification des stocks de terrains aménagés précisément jusqu'en 2005. Les autres recettes de gestion fluctuent de manière sinusoïdale sous l'effet d'opérations d'ordre, notamment lors des cessions d'immobilisations.

3 - L'autofinancement et le coefficient de rigidité

De 2002 à 2007, la capacité d'autofinancement brute reste toujours supérieure à l'annuité de la dette en capital laquelle tend à décroître. La CASO dispose donc d'une marge de manœuvre financière très importante.

Cependant, la CAF qui était, en 2002, largement supérieure à la moyenne des communautés d'agglomération (117 € par habitant contre 72) devient inférieure à cette moyenne en 2005 : 70 € contre 87. Il en va de même pour la CAF nette du remboursement en capital des emprunts qui a fortement diminué : 73 € par habitant contre 37 en 2002, 33 € contre 49 en 2005. Ainsi, pendant cette période, la capacité d'autofinancement de la CASO s'est détériorée alors qu'elle s'améliorait pour la moyenne des communautés d'agglomération. L'évolution constatée en 2006 et 2007 ne confirme pas cette tendance : ces deux années, le taux d'autofinancement net a été supérieur à 30 %.

L'évolution du coefficient de rigidité des charges de structure, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses incompressibles (charges de personnel, attribution de compensation, dépenses de transferts et annuité de la dette) et les recettes de fonctionnement, entre 2002 et 2007, est très positive et la comparaison avec la moyenne est très favorable à la CASO, sauf pour l'exercice 2005.

4 - Conclusion sur le fonctionnement

Comme il a été dit, à l'examen du compte de résultat consolidé, la situation financière de la CASO apparaît saine.

Les fluctuations des divers ratios sont dues principalement au budget annexe « développement économique ». Le dénouement des opérations de ce budget pourra avoir un impact réel sur la situation financière, d'une part au travers des plus ou moins-values qui seront réalisées lors de la revente des terrains aménagés et, par ailleurs, par l'effet des augmentations de base imposable qui pourront en résulter. Jusqu'ici, la CASO et, avant elle, le District de Saint-Omer semblent avoir bien maîtrisé cette question.

La seule inconnue reste donc l'impact d'éventuels facteurs externes, en particulier le risque lié à l'hypertrophie de la part de la société Arc International et des entreprises associées dans les bases de taxe professionnelle. Ce risque est d'ailleurs clairement perçu par la CASO, ainsi qu'il ressort d'une étude de juin 2006 qu'elle a commandée à un cabinet de consultants, étude qui mentionne le fait que les entreprises de la commune d'Arques procuraient à cette date 40 % du produit de la TPU encaissée par la communauté. En réalité, cette dépendance de la CASO vis-à-vis des entreprises installées sur le territoire de la commune d'Arques est plus importante, comme le montre le tableau 13 qui concerne l'exercice 2007 (source DGI, *Données de Fiscalité Directe Locale*).

Tableau 13 – Taxe professionnelle 2007 par ordre croissant des produits

	Produits		Bases		Taux
	Montant	%	Montant	%	
WARDRECQUES	NC	0,00 %	NC	0,00 %	12,88
SALPERWICK	15 484 €	0,07 %	111 003 €	0,07 %	13,95
SERQUES	18 991 €	0,08 %	139 730 €	0,08 %	13,59
MORINGHEM	19 584 €	0,08 %	144 225 €	0,09 %	13,58
HOULLE	25 584 €	0,11 %	184 864 €	0,11 %	13,84
HALLINES	37 116 €	0,16 %	260 085 €	0,15 %	14,27
CLAIRMARAIS	40 037 €	0,17 %	294 588 €	0,17 %	13,59
TILQUES	53 094 €	0,23 %	398 326 €	0,24 %	13,33
MOULLE	57 746 €	0,25 %	436 458 €	0,26 %	13,23
CAMPAGNE-LES-WARDRECQUES	61 367 €	0,26 %	460 041 €	0,27 %	13,34
HELFAUT	159 466 €	0,69 %	1 145 602 €	0,68 %	13,92
EPERLECQUES	160 086 €	0,69 %	1 096 546 €	0,65 %	14,60
TATINGHEM	182 039 €	0,78 %	1 373 917 €	0,81 %	13,25
LONGUENESSE	893 306 €	3,85 %	6 472 985 €	3,82 %	13,80
SAINT-MARTIN-AU-LAERT	947 524 €	4,08 %	6 946 562 €	4,10 %	13,64
SAINT-OMER	2 780 268 €	11,97 %	18 926 071 €	11,18 %	14,69
BLENDRECQUES	3 246 132 €	13,98 %	23 992 229 €	14,18 %	13,53
WIZERNES	3 507 139 €	15,10 %	26 290 434 €	15,53 %	13,34
ARQUES	11 014 404 €	47,44 %	80 573 566 €	47,61 %	13,67
Totaux	23 219 367 €	100,00 %	169 247 232 €	100,00 %	13,72

Le président actuel a également bien conscience de l'extrême vulnérabilité de l'assiette financière de la communauté. Il précise ainsi que les 10 premières entreprises représentent 69,29 % des bases 2008 de la taxe professionnelle, les 7 premières 66,18 %, les 4 premières plus de 55 %. Il s'inquiète, en outre, du fait que *« les 2/3 des moyens financiers de la CASO sont le produit de deux activités majeures de l'agglomération, le verre et le secteur papetier, secteurs d'activité où la recherche de compétitivité est permanente avec en conséquence des risques importants de délocalisations et de fermetures, surtout pour les entreprises, filiales de multinationales »*. Le développement économique demeure donc la priorité principale de l'intercommunalité.

B - Investissement

Dans la période 2002 à 2006, les recettes définitives d'investissement augmentaient beaucoup plus que les dépenses. L'exercice 2007 est marqué par un montant de dépenses d'équipement inconnu les années précédentes. In fine, l'équilibre financier de la CASO est très confortable, le besoin de financement des investissements ne cessant d'être négatif, y compris en 2007. Le recours à l'emprunt est d'ailleurs modéré et l'encours de la dette (emprunts et autres dettes financières) ne cesse de diminuer (une fois éliminées les dettes des budgets annexes envers le budget principal).

Au point que l'on peut s'interroger sur le niveau atteint par le fonds de roulement qui excède largement les besoins de la CASO en la matière.

1 - Les ressources d'investissement

Après une nette hausse en 2003, les ressources durables apparaissent relativement stables depuis 2004, sauf au cours de l'exercice 2005 qui est toujours atypique.

La CAF représente en moyenne 45 % du total des ressources durables, les subventions 10 % et les emprunts presque rien (2,20 %).

Sur l'ensemble de la période, l'endettement (au sens strict) a d'ailleurs été pratiquement divisé par cinq en passant de 13 465 K€ en 2002 à 2 718 K€ en 2007. Les emprunts afférents au budget principal et au budget annexe « Assainissement urbain » en constituent l'essentiel. Bien que 37 dossiers aient été soldés fin 2005, la collectivité gère encore un nombre élevé d'emprunts (92). Les prêteurs sont les partenaires habituels des collectivités, à savoir la Caisse des Dépôts (51,9 % de l'encours), Dexia-Crédit Local de France (22,7 %) et la Caisse d'Epargne (11,1 %). Les autres financeurs (banques privées et agence de l'eau) interviennent à hauteur de 914 791 €, soit 14,3 %. La dette est composée à 94,9 % d'emprunts à taux fixe. Seulement cinq emprunts, tous budgets confondus, ont été souscrits à un taux révisable : le cumul de leur capital restant dû au 31 décembre 2005 s'élevait à 323 396 €. La durée moyenne de l'endettement est passée de 5 ans 2 mois au 1^{er} janvier 2002 à 2 ans 6 mois au 31 décembre 2005.

En 2005, avec un encours de dette au 31 décembre 2005 de 6 504 K€, la communauté d'agglomération de Saint Omer se situait largement au dessous de la strate de sa catégorie puisque sa dette par habitant était de 96 € contre 332 € pour les communautés de la même catégorie ; corrélativement, l'annuité se situait à 44 € par habitant à comparer aux 50 € pour la strate.

La capacité de désendettement (ratio de l'encours de la dette/CAF brute) est en constante diminution sur la période : la CASO pourrait d'ailleurs rembourser la totalité de sa dette en moins d'un an, sans y affecter la totalité de sa CAF.

Par ailleurs, les recettes d'opérations pour compte de tiers sont en progression constante de 2002 à 2005 avec une augmentation annuelle de 60 % puis baissent en 2006. Seul le budget principal est concerné par ces opérations. En 2005, selon les éléments figurant au compte administratif, 9 opérations pour le compte de tiers sont ainsi prévues par délibération ; toutefois, seules 3 d'entre-elles ont fait l'objet d'écritures de recettes durant l'exercice : l'extension de la salle polyvalente de Tilques, la rénovation de la mairie de Moule et l'assainissement des communes de Hallines et Wizernes (cette dernière opération a été décidée par délibération du 6 mai 1997).

2 - Les emplois d'investissement

Les dépenses d'équipement diminuent entre 2002 et 2005 : en 2005, elles ne représentaient plus que 51 €/hab. contre 209 pour la moyenne nationale. Elles reprennent à partir de 2006. En 2003, un pic de dépenses s'expliquait essentiellement par la croissance des dépenses du budget principal et du budget annexe « assainissement rural » qui concerne les communes de Houle, Moule et Serques. Le pic de 2007 concerne les zones d'activités.

Du fait du faible recours à l'emprunt, l'annuité de la dette en capital ne représente, en moyenne, que 16 % des emplois, soit 37 €/hab. en 2005 contre 38 pour la moyenne nationale.

3 - Conclusion sur l'investissement

Chaque année, entre 2004 et 2007, le fonds de roulement s'est accru d'environ 27 % des ressources durables.

Le fonds de roulement représente, en moyenne, 265 jours de dépenses de fonctionnement mais aussi d'investissement. Au 31 décembre 2007, la trésorerie nette atteint 287 jours. De fait, le bilan fonctionnel démontre que le besoin en fonds de roulement de la CASO est pratiquement nul : il est même négatif en 2005 et 2006, ce qui signale que, ces années-là, le montant des dettes au 31 décembre était supérieur au montant des créances.

Ce constat serait, néanmoins, légèrement différent si la majorité des stocks n'étaient pas considérés, par les nomenclatures comptables, comme budgétaires, donc comme des emplois durables, alors qu'il s'agit d'actifs circulants générateurs de besoin en fonds de roulement. De ce point de vue, la CASO aurait un besoin de fonds de roulement d'environ 7 M€ au 31 décembre 2007 (et un fonds de roulement de 44 M€ et non pas 37).

C - Conclusion générale

La situation financière de la Communauté d'Agglomération de Saint-Omer apparaît saine et confortable, ce qui doit lui permettre de faire face aux nombreux projets en cours et ne justifie pas, pour l'instant, les prévisions alarmistes qu'elle a pu faire quand elle s'est essayée à une évaluation prospective de ses besoins de financement.

Néanmoins, il conviendra d'être attentif au coût de portage et de revente des opérations de développement économique et plus globalement à la situation économique du territoire. La santé financière de la CASO repose, en effet, sur une taxe professionnelle unique dont le produit dépend d'un nombre restreint d'entreprises dont certaines envisagent de nouveaux plans sociaux.

Le président actuel de la communauté estime que, compte tenu de la taille des projets envisagés, « *les prévisions alarmistes pourraient être justifiées* ». Il réaffirme d'ailleurs que le développement économique continue d'être la « *super priorité* » de l'intercommunalité.

V - LE LOGEMENT SOCIAL ET L'AMENAGEMENT URBAIN

A - Présentation

Comme indiqué précédemment, la CASO exerce, à titre obligatoire les compétences « développement économique », « aménagement de l'espace communautaire », « équilibre social de l'habitat » (en particulier élaboration du programme local de l'habitat), « politique de la ville » et, à titre facultatif, la gestion d'un organisme de logement étudiant (antenne locale du CROUS de Lille).

Les statuts du District de la région de Saint-Omer précisaient ses compétences en matière d'urbanisme et d'habitat, notamment par l'attribution de l'élaboration, l'adoption et la révision du schéma directeur ; l'élaboration, l'adoption, la modification et la révision du plan d'occupation des sols ; la réalisation de lotissements et de zones d'aménagement concerté à vocation d'habitat et d'activités (à partir d'une superficie de 2 hectares) ; le logement à travers le programme local de l'habitat et la convention ville-habitat.

En outre, lors de la définition de l'intérêt communautaire, la compétence « équilibre social de l'habitat » a été précisée ainsi :

- élaboration du programme local de l'habitat,
- suivi de la politique du logement notamment social,
- études diverses et mise en place d'un observatoire sur le logement (non encore réalisées),
- participation à l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL),
- participation au surcoût financier du logement social en faveur des personnes défavorisées,
- amélioration du parc privé à vocation sociale.

Afin de réaliser ces missions, la communauté a structuré son organisation sous l'autorité d'un directeur territorial (DGA). Quatre agents composent le service foncier, le service urbanisme et le service de gestion du CROUS. En outre, une agence d'urbanisme composée de 10 personnes et dont le siège est à l'hôtel communautaire intervient sur le territoire au profit de plusieurs intercommunalités.

En réponse aux observations provisoires, le président de la communauté a fait savoir que, depuis le 1^{er} février 2009, la CASO a renforcé son organisation en créant un nouveau service « Habitat et Développement Social », composé « *de 4 personnes en charge de l'habitat (...), du Contrat Urbain de Cohésion Sociale, du Conseil Intercommunal de Sécurité et Prévention de la Délinquance* ».

B - Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

Le schéma directeur applicable à la période examinée avait été approuvé par le conseil communautaire de la CASO le 11 décembre 1997 et modifié le 22 octobre 2002.

Un schéma de cohérence territoriale a été approuvé le 7 mars 2008 par le Syndicat mixte Lys Audomarois (SMLA). Ce nouveau schéma s'applique aux 82 communes regroupées au sein des communautés d'agglomération de Saint-Omer et de communes du Pays de Lumbres, de La Morinie, du canton de Fauquembergues et du pays d'Aire.

La communauté a, quant à elle, élaboré et approuvé un programme local de l'habitat (PLH) mais, à ce jour, elle n'a pas demandé la délégation des aides à la pierre.

L'élaboration du SCOT a permis d'établir un diagnostic précis de l'habitat sur le territoire : typologie et composition des logements, accession à la propriété, logements locatifs sociaux.

Le rythme annuel de constructions neuves est resté élevé sur la période 1999-2004 par rapport à la période précédente (cf. tableau 14). Néanmoins, la CASO n'a que peu bénéficié de ces constructions.

Tableau 14 – Rythme annuel de constructions neuves

Secteurs	Entre 1990 et 1999	Entre 1999 et 2004	Variation
CASO	207	213	+ 6 %
CC du Pays d'Aire	52	76	+ 24 %
CC de la Morinie	43	56	+ 13 %
CC du Pays de Lumbres	68	120	+ 52 %
CC du Pays de Fauquembergues	26	40	+ 14 %
SCOT	396	506	+ 110 %

Les perspectives réalisées prévoient un besoin de 300 logements par an pour la CASO d'ici à 2015, soit plus de 87 logements supplémentaires par an par rapport à la moyenne 1999-2004. Sur ces 300 logements, 146 devront répondre à la demande future du locatif aidé.

Cet objectif devrait être très difficile à tenir. Le nouveau SCOT, qui fixe précisément à la CASO un objectif de 250 à 350 logements par an (entre 40 et 50 % en locatif) sur environ 515 à construire d'ici 2015 et plus généralement de « *rattraper les retards constatés : efforts en terme de production de logements notamment sociaux...* », précise d'ailleurs :

« Comparée à la croissance du nombre de ménages, la décennie 90 a été marquée par une carence dans la production de logements. Cette tendance s'est malgré tout redressée depuis 1999... Toutefois, cette relance, du début des années 2000, n'a pas profité à l'agglomération de Saint-Omer qui a maintenu un rythme insuffisant de 213 logements neufs par an. Alors que les autres secteurs et notamment les cantons d'Aire-sur-la-Lys et de Lumbres ont accentué leur percée sur le marché et sont restés les destinations privilégiées des ménages audomarois ».

Le nouveau SCOT estime, en outre, que « *près de 4 000 logements ne respectent pas les normes optimales de confort et réduisent d'autant l'attractivité résidentielle du territoire* ». Il fixe à la CASO l'objectif d'en réhabiliter 550. Il fixe, enfin, comme objectif général à la CASO de « *répondre à l'article 55 de la loi SRU à Blendecques et Saint-Martin-au-Laërt* ».

C - Le Programme Local de l'Habitat (PLH)

Le PLH a été approuvé en 1998. Trois axes principaux ont été déterminants dans son élaboration :

1°) la mise en place d'outils fonciers et d'opérations d'urbanisme permettant la mise sur le marché de terrains à bâtir ;

2°) une intervention sur le patrimoine existant par la mise en place d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ;

3°) des actions en faveur de la mixité sociale notamment la mise en place d'un dispositif d'aide financière à la réalisation de logements sociaux et l'accueil des plus démunis dans un habitat adapté, en étroite liaison avec les structures du Fonds de Solidarité du Logement.

Le rapport a été confié par le District de la Région de Saint-Omer à un cabinet et une association. Le programme des travaux s'est déroulé tout au long de l'année 1998. Différents partenaires ont été associés à son élaboration : la communauté bien sûr, mais aussi les communes membres via un questionnaire qui leur a été remis, les organismes HLM, les professionnels de l'immobilier, les associations et les travailleurs sociaux. Un comité de pilotage a également été constitué ainsi que des groupes de travail. Le rapport final a été rédigé en octobre 1998.

Le PLH comporte cinq « axes majeurs » (structurer le développement de l'offre résidentielle nouvelle, stimuler l'investissement immobilier, permettre un équilibre social du territoire, continuité) et de nombreuses données statistiques désormais anciennes. Il n'apporte pas vraiment de précision quant aux interventions à réaliser. Il reste très généraliste à l'exception de deux projets, l'un portant sur la requalification de friches (CM33 à Saint-Omer ou friches industrielles à Arques), l'autre sur la requalification des immeubles (Maillebois-Salamandre, blocs Million, Gondardennes).

Aucune quantification n'a été réalisée. Chaque projet, bien qu'explicite, ne présente de données chiffrées qui pourraient éclairer sur la situation exacte du territoire. Par exemple, aucune estimation n'est avancée sur le nombre de logements insalubres et indignes, de même pour la mise en place de l'OPAH aucune évaluation du coût n'est avancée.

Le programme local de l'habitat présentait une bonne analyse de la situation des logements sur l'agglomération qui sera encore perfectionnée quand l'observatoire sur le logement sera mis en place. Néanmoins, il est trop imprécis pour être exploitable. Si la situation de départ est bien définie, les objectifs ne sont pas quantifiés. De même, les moyens à mettre en œuvre (principalement financiers) ne sont pas estimés. Le calendrier de réalisation est inexistant. C'est d'ailleurs, bien entendu, le nouveau SCOT qui contient les informations les plus précises, tant en termes de diagnostics que d'objectifs.

La Chambre rappelait que l'article 55 de la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) visait à renforcer le caractère opérationnel que doivent avoir les PLH en prévoyant notamment que : *« Les programmes locaux de l'habitat précisent l'échéancier et les conditions de réalisation, ainsi que la répartition équilibrée de la taille, des logements sociaux soit par des constructions neuves, soit par l'acquisition de bâtiments existants, par période triennale. Ils définissent également un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant, de façon à préserver partout la mixité sociale sans créer de nouvelles ségrégations ».*

En réponse aux observations provisoires, le président de la communauté a fait savoir que la CASO a entamé la révision de son PLH et que le nouveau service « Habitat et Développement Social » aura notamment en charge la réalisation et la déclinaison du nouveau PLH qui devra *« intégrer au mieux les orientations générales du ScoT (...) Cette démarche devant s'achever courant de l'année 2009 »*.

D - Aides à la Pierre

1 - Délégation

Depuis la loi du 13 août 2004, les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation et disposant d'un programme local de l'habitat peuvent, pour sa mise en œuvre, demander à conclure une convention avec l'Etat, par laquelle celui-ci leur délègue la compétence pour décider de l'attribution des aides prévues au même article et procéder à leur notification aux bénéficiaires.

Cette compétence n'a pas été demandée par la communauté.

2 - ANRU

Bien que la communauté ait obtenu une aide financière dans le cadre d'un contrat urbain de cohésion sociale pour les quartiers « Maillebois et Salamandre » à Longuenesse et « des Castors » à Saint-Omer, ces sites n'ont pas été retenus par l'Etat comme étant prioritaires et attributaires d'un programme ANRU.

3 - ANAH

Le 18 octobre 2005, la convention opérationnelle concernant le lancement de l'OPAH a été signée avec le délégué de l'ANAH, la ville de Saint-Omer et la CASO.

Cette opération multi-sites porte sur trois quartiers : rue de Calais, secteur Ecusserie/Saint-Bertin et rue des Faubourgs. Dans ces quartiers, 329 immeubles et 497 logements sont considérés comme médiocres à très mauvais (153 occupés par le propriétaire, 254 par un locataire et 90 vacants).

L'objectif fixé pour 2005-2010 est de 335 logements à réhabiliter, soit 67 par an : 26 par les propriétaires occupants, 41 par les propriétaires bailleurs. Le coût des travaux d'amélioration a été estimé à 3 330 000 €.

La CASO assure la maîtrise d'ouvrage et le financement de l'animation et du suivi (sensibilisation des propriétaires, montage des dossiers de subventions et suivi), coût évalué à 404 000 € HT pour 5 ans.

La communauté et la ville de Saint-Omer participent financièrement à cette opération sous forme d'aide complémentaire aux subventions de l'ANAH.

L'enveloppe globale s'élève :

- ANAH :	1 064 000 €
- Ville de Saint-Omer :	216 000 €
- CASO :	144 000 €

Les dossiers de demandes de subventions sont déposés en mairie. Les renseignements, formulaires et cahier des charges sont téléchargeables à partir du site de la ville de Saint-Omer.

A l'issue des travaux, la subvention peut être, soit majorée de 3 %, soit diminuée de 3 % en fonction de la qualité de la réalisation et du respect du cahier des charges.

Le bilan annuel de la deuxième année, arrêté au 31 décembre 2007, est plutôt décevant :

Tableau 15 – Bilan de l'OPAH

	Réalisés	Prévus	Différence
Logements	85	134	- 49
ANAH	412 867 €	561 200 €	- 148 333 €
Collectivités	65 610 €	142 400 €	- 76 790 €
Totaux	478 477 €	703 600 €	- 225 123 €

Le coût moyen des travaux engagés par logement a été de :

- propriétaires occupants : 6 669 € en 2006, 9 713 € en 2007
- propriétaires bailleurs : 9 161 € en 2006, 34 170 € en 2007

Le président actuel de la communauté partage le point de vue de la chambre. Il estime en particulier que « *les résultats de l'OPAH ne répondent pas totalement aux attentes de l'étude pré opérationnelle réalisée par l'ARIM Nord/Pas-de-Calais* ». Dans ces conditions, la CASO envisage d'élargir le périmètre de l'opération et « *de mettre en place des actions visant à lutter contre l'habitat indigne et à faciliter la recherche d'économie d'énergie dans le parc ancien de la ville-centre* ». A cette fin, des contacts auraient été pris avec l'ANAH.

E - Forme d'interventions

1 - Les opérations d'aménagement

L'action directe de la communauté est principalement axée sur la production de terrains à bâtir : acquisitions foncières, desserte et viabilisation, pré-commercialisation ou commercialisation. Elles peuvent aussi prendre la forme d'une création de ZAC associée aux procédures de maîtrise de terrains et, éventuellement, d'archéologie.

A titre d'exemples, les opérations réalisées en 2005 sont les suivantes :

- acquisitions foncières pour l'aménagement de la Zac du Moulin à Saint-Martin-au-Laërt,
 - commercialisation de 42 parcelles :
 - 28 dans la Zac des Frais Fonds sur Arques et Longuenesse :
 - Domaine de la Mélodie à Longuenesse :
 - . 48 appartements locatifs sociaux,
 - . 33 maisons individuelles,
 - 1 dans la Zac de la Creuse Elar à Blendecques,
 - 2 parcelles au lotissement du Champ du Moulin à Serques,
 - 11 parcelles dans la Zac des Hauts de Wizernes permettant la construction de 42 logements groupés en accession à la propriété,
- soit la création de plus de 120 logements.

2 - Le logement des familles en difficulté

La communauté a mis en place une procédure dans le cadre de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) afin de repérer, avec l'aide des communes, les familles en très grande difficulté et de rechercher en partenariat avec les travailleurs sociaux et le Fonds de Solidarité Logement un logement adapté. Six familles ont été relogées en 2005 (cinq en 2006).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CASO précise qu'une MOUS en direction des jeunes, achevée fin 2008, avait également été mise en place à titre expérimental. Elle a relogé une vingtaine de jeunes en situation d'extrême urgence face à l'accès au logement. Il estime que *« la dégradation sociale qui touche le territoire et qui se matérialise notamment par une augmentation des jeunes en situation de grande précarité, milite pour la pérennisation de cette action »*.

3 - Le logement social

La communauté apporte son soutien financier aux communes qui favorisent la construction de logements locatifs sociaux. Cette intervention se matérialise par l'attribution d'un fonds de concours.

L'apport financier de la communauté est limité à 40 % du surcoût foncier supporté par la commune pour des constructions de logement locatif social « de droit commun ». Cette participation atteint 50 % lorsqu'il s'agit de logements très sociaux.

Parallèlement, la communauté envisage de mettre en œuvre une politique de réserve foncière en vue de la production de logements sociaux dans les communes à forts potentiels de développement.

*
* *



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

ROD.0436

REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Communauté d'agglomération de Saint-Omer (CASO) -

(Département du Pas-de Calais)

Ordonnateurs en fonction pour la période examinée :

- M. Jean-Marie-Barbier :	} Réponse commune de 4 pages + Annexes (22 pages)
- M. Joël Duquenoy :	

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