



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION GRAND CALAIS TERRES & MERS

*dont enquêtes nationales sur l'intercommunalité
et le télétravail*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 28 mars 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS*	3
INTRODUCTION.....	5
1 UN RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION INTERCOM-MUNALE, MALGRÉ L'INSTABILITÉ DU PÉRIMÈTRE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMERATION	6
1.1 Un périmètre de coopération intercommunale stabilisé tardivement	6
1.2 Une gouvernance qui s'est adaptée aux évolutions du périmètre	9
1.3 De nombreux services mutualisés avec la ville-centre	11
1.4 Un exercice effectif des compétences	13
1.4.1 Le cadre de l'exercice des compétences	13
1.4.2 Les compétences exercées	15
1.5 Les équilibres financiers intercommunaux : un renforcement de l'intégration intercommunale mais des règles de solidarité financière à redéfinir	23
1.5.1 Un accroissement du poids financier de la communauté d'agglomération	23
1.5.2 Des règles de solidarité financière à redéfinir.....	24
1.5.3 Une augmentation des recettes fiscales en lien avec l'extension du périmètre et des compétences.....	26
2 UN REDRESSEMENT DE LA TRAJECTOIRE FINANCIERE CONDITIONNÉ AU RESPECT DES OBJECTIFS DE LA PROSPECTIVE	30
2.1 Une gestion budgétaire et comptable perfectible	30
2.1.1 Une insuffisance d'amortissement préjudiciable à l'équilibre du budget annexe « assainissement ».....	30
2.1.2 Une qualité de l'information financière à approfondir	32
2.2 Des efforts de maîtrise des dépenses à poursuivre pour assurer la soutenabilité du programme d'investissement	33
2.2.1 Une amélioration de la solvabilité financière soutenue par le dynamisme des recettes	33
2.2.2 L'impact financier de la crise sanitaire.....	35
2.2.3 Un accroissement de l'effort d'investissement.....	36
2.2.4 Le niveau de l'épargne : clé du financement du programme d'investissement	37
3 UNE MAÎTRISE SATISFAISANTE DES PROCEDURES DE COMMANDE PUBLIQUE	39
3.1 Une organisation efficace	39
3.2 Un respect global des règles de la commande publique	39
4 AVEC LA CRISE SANITAIRE, LE TÉLÉTRAVAIL EST DEVENU UN MODE NORMAL D'EXERCICE DES MISSIONS DES AGENTS	41
4.1 L'émergence du télétravail dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire	41
4.2 Une évolution prudente vers un régime de télétravail « post-Covid »	43
ANNEXES	47

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération Grand Calais Terres & Mers (14 communes, 104 367 habitants) dispose d'un budget consolidé de 102 M€ et compte 400 agents. Elle est issue de la fusion au 1^{er} décembre 2019 de la communauté d'agglomération du Calaisis et de l'ex-communauté de communes du sud-ouest du Calaisis.

La redéfinition du périmètre de l'intercommunalité, suite à la loi de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, a été « chaotique ». Après l'annulation de l'arrêté préfectoral du 23 septembre 2016, la communauté d'agglomération a connu une instabilité de son périmètre, lequel a finalement été stabilisé en 2019. Il concorde désormais largement avec le bassin de vie de Calais. Malgré ces extensions successives, le poids de la ville-centre reste prépondérant sur le plan démographique et financier.

Au cours de la période 2017 à 2019, la gouvernance de l'intercommunalité a su s'adapter et intégrer les nouvelles communes membres. Dès 2017, la communauté d'agglomération a élaboré un projet de territoire et a assumé ses compétences, élargies au gré des transferts successifs, dans une logique de différenciation territoriale. Les modalités d'exercice de certaines compétences facultatives devraient toutefois être clarifiées. La démarche active de mutualisation impulsée en 2016 entre la communauté d'agglomération et sa ville-centre, notamment en matière de ressources humaines, s'est poursuivie.

Très compromise en 2016, la situation financière s'est ensuite nettement améliorée, l'établissement parvenant, principalement grâce au dynamisme de ses recettes, à accroître son épargne et à réduire son endettement tout en augmentant son niveau d'investissement. En 2020, l'impact financier de la crise sanitaire, se conjuguant à des dépenses plus structurelles, interrompt ce redressement. Sur la base des chiffres provisoires, l'exercice 2021 verrait le retour à une situation plus favorable. Au vu de la prospective financière à horizon 2024, réalisée avant les évolutions actuelles du contexte économique, le programme d'investissements pourrait être soutenable, sous réserve d'une forte maîtrise des dépenses de fonctionnement. Afin de contenir son niveau d'endettement, l'établissement devra, pour retrouver des marges de manœuvre, s'attacher à restaurer sa capacité d'autofinancement.

Malgré un renforcement de l'intégration intercommunale, de fortes disparités de richesse persistent entre communes membres. Ceci appelle une redéfinition des règles de solidarité financière. À cette fin, la communauté d'agglomération est tenue d'adopter un pacte financier et fiscal.

La crise sanitaire a conduit l'établissement à mettre en place le télétravail pour assurer la continuité de ses missions. Suite à une démarche d'expérimentation au cours du second semestre 2021, dont la chambre constate l'intérêt, un dispositif pérenne pourrait être instauré en 2022. Ses contours restent, toutefois, à définir.

Enfin, au vu du contrôle d'un échantillon de marchés, la chambre a constaté une application satisfaisante des règles de la commande publique.

RECOMMANDATIONS*

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

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : adopter un pacte financier et fiscal, conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales et à l'article 30 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.				X	26
Rappel au droit n° 2 : amortir les immobilisations du budget annexe « assainissement » conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.		X			31

* Voir notice de lecture en bas de page.

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

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : présenter au conseil communautaire une évaluation de la mise en œuvre du schéma de mutualisation 2015-2020, au regard notamment des objectifs poursuivis.				X	13
Recommandation n° 2 : soumettre à l'adoption du conseil communautaire une version actualisée du projet de territoire prenant en compte l'extension du périmètre de l'intercommunalité.				X	14
Recommandation n° 3 : clarifier les modalités d'exercice des compétences facultatives exercées sur le seul territoire des communes de l'ex-communauté de communes du sud-ouest du Calaisis, soit pour les restituer à ces communes, soit pour les généraliser à l'ensemble du périmètre intercommunal.				X	21
Recommandation n° 4 : définir un plan stratégique pour l'aéroport de Calais-Marck.		X			22

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres & Mers (Pas-de-Calais) pour les exercices 2016 et suivants a été ouvert par lettre du président de la chambre du 21 mai 2021 adressée à Mme Natacha Bouchart, présidente et ordonnatrice au cours de la période sous revue.

Le contrôle a porté sur la situation financière, le pilotage et la mise en œuvre de la commande publique. Il s'inscrit également dans le cadre de deux enquêtes nationales des juridictions financières : la première sur l'intercommunalité (périmètre intercommunal, gouvernance, équilibres financiers et niveau d'intégration, équilibres territoriaux), et la seconde sur la place « post-Covid » du télétravail dans la gestion des ressources humaines.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 22 octobre 2021 avec Mme Bouchart.

La chambre, dans sa séance du 15 novembre 2021, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été communiquées le 9 décembre 2022 à la présidente.

La présidente de l'intercommunalité a apporté une réponse. La chambre, après la réception de celle-ci, a sollicité des éléments complémentaires, notamment aux fins d'actualisation des données financières de l'exercice 2021 et de la prospective qui en découle.

Après avoir examiné l'ensemble de ces éléments, la chambre, dans sa séance du 28 mars 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé dans le cadre de la crise sanitaire liée à la Covid-19. Ce contexte est susceptible d'affecter la situation financière de la communauté d'agglomération pour les exercices 2020 et 2021.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a cherché à en apprécier les effets.

1 UN RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION INTERCOMMUNALE, MALGRÉ L'INSTABILITÉ DU PÉRIMÈTRE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMERATION

L'intercommunalité dans le département du Pas-de-Calais

Le Pas-de-Calais, 8^{ème} département français par sa population (1 467 000 habitants), est celui qui connaît la fragmentation communale la plus grande, avec 890 communes au 1^{er} janvier 2021. Malgré une densité démographique deux fois plus forte que dans l'ensemble du pays, il ne compte pas de très grandes villes, la plus peuplée étant Calais, avec moins de 75 000 habitants. Face à ce constat, le développement de la coopération intercommunale est un enjeu important.

Au 1^{er} juillet 2015, le département comptait 33 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dont une communauté urbaine (Arras), 6 communautés d'agglomération et 26 communautés de communes, dont la moitié présentant une population inférieure à 15 000 habitants. En 2017, la refonte de la carte intercommunale a réduit à 19 le nombre d'EPCI à fiscalité propre : 1 communauté urbaine, 7 communautés d'agglomération (151 000 habitants en moyenne) et 11 communautés de communes (29 000 habitants en moyenne).

1.1 Un périmètre de coopération intercommunale stabilisé tardivement

La définition d'un nouveau périmètre intercommunal

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

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

Dans le Calaisis, la redéfinition du périmètre de l'intercommunalité s'est faite de façon « chaotique ».

En 2016, la communauté d'agglomération (CA) du Calaisis comptait cinq communes¹ et 95 000 habitants. Au sud de celle-ci et en bordure du cœur de l'agglomération, la communauté de communes (CC) du sud-ouest du Calaisis comptait neuf communes² et 7 700 habitants et n'atteignait donc pas le seuil de 15 000 habitants posé par la loi.

Le projet de schéma de coopération intercommunale présenté par la préfète du Pas-de-Calais le 12 octobre 2015 prévoyait, pour ce qui concerne l'arrondissement de Calais, deux évolutions :

- L'extension du périmètre de la CA du Calaisis aux communes de Fréthun (1 166 habitants), Hames-Boucres (1 455 habitants), Les Attaques (1 939 habitants) et Nielles-lès-Calais (249 habitants), membres de la CC du sud-ouest du Calaisis. Le projet s'inscrivait dans la logique du renforcement de la CA en lui permettant de franchir le seuil de 100 000 habitants ;
- La fusion de la CC du sud-ouest du Calaisis (à l'exclusion des 4 communes précitées) et de la CC des Trois Pays (23 communes, 24 816 habitants). Le nouvel établissement comptait ainsi 28 communes et 27 631 habitants. D'après le projet de la préfète du Pas-de-Calais, les deux intercommunalités formaient « un ensemble territorial cohérent ».

Par délibération du 10 décembre 2015, la communauté d'agglomération du Calaisis a émis un avis défavorable au schéma proposé et s'est prononcée en faveur d'une fusion avec la CC du sud-ouest du Calaisis. Ce schéma alternatif a été motivé par le fait que les 9 communes de la CC du sud-ouest du Calaisis appartiennent à l'aire urbaine de Calais, ainsi qu'à la zone d'emploi du Calaisis ; que leurs habitants fréquentent en majorité les commerces, les soins et les loisirs offerts par la CA du Calaisis ; que le périmètre proposé prend en compte le schéma de cohérence territoriale ; et qu'enfin, la CA du Calaisis envisage d'étendre son réseau de transports en commun aux collectivités de la CC du sud-ouest du Calaisis.

Dans son arrêté du 30 mars 2016 fixant le schéma départemental de coopération intercommunale, la préfète a maintenu son projet, suscitant un nouvel avis défavorable de la CA du Calaisis. Outre les motifs précédemment évoqués, cette dernière a souligné à cette occasion la nécessité pour l'intercommunalité d'atteindre une taille critique et a fait valoir le manque de cohérence du découpage proposé par l'État en termes de continuité territoriale³.

La préfète a cependant entériné, par deux arrêtés du 23 septembre 2016, les évolutions de périmètres prévues par le schéma départemental de coopération intercommunale, à compter du 1^{er} janvier 2017.

¹ Calais, Coquelles, Coulogne, Marck, Sangatte.

² Bonningues-lès-Calais, Escalles, Fréthun, Hames-Boucres, Les Attaques, Nielles-lès-Calais, Peuplingues, Pihen-lès-Guînes, Saint-Tricat.

³ La seule continuité entre la CC des Trois Pays et les cinq communes de la CC du sud-ouest du Calaisis se fait entre Caffiers et Pihen-lès-Guînes.

Néanmoins et avant même leur entrée en vigueur, ces périmètres ont connu une forme de « détricotage ». Par délibération du 5 décembre 2016, la petite commune littorale d'Escalles a sollicité son retrait de la CC du Pays d'Opale⁴ pour adhérer à la CA du Calais⁵. La CA et l'ensemble de ses communes membres ont accepté la demande d'adhésion. Le nouveau préfet du Pas-de-Calais a, en conséquence, autorisé le retrait de la commune d'Escalles de la CC du Pays d'Opale et son adhésion concomitante à la CA, à compter du 1^{er} avril 2017.

En février de la même année, la communauté d'agglomération a choisi le nom de « CA Grand Calais Terres & Mers ».

Elle a formé un recours contre les deux arrêtés du 23 septembre 2016, ce qui a conduit le tribunal administratif de Lille, par jugement du 20 novembre 2018, à annuler les deux arrêtés préfectoraux au motif d'une erreur de droit, considérant que le représentant de l'État avait omis d'exercer son pouvoir d'appréciation au regard des objectifs prévus par le code général des collectivités territoriales. Il a toutefois décidé de différer la date d'effet de cette annulation au 1^{er} décembre 2019, afin d'assurer la continuité des services et des compétences.

Après concertation avec les élus locaux, le préfet a, par arrêté du 27 septembre 2019, défini un périmètre conforme aux demandes de la communauté d'agglomération, autorisant la fusion de celle-ci avec la CC du sud-ouest du Calais. Les organes délibérants de la CA et de l'ensemble des communes concernées ont approuvé ce dispositif, les statuts et la gouvernance de la nouvelle intercommunalité.

Par arrêté du 25 novembre 2019, le représentant de l'État a ainsi autorisé la création, à compter du 1^{er} décembre 2019, de la CA Grand Calais Terres & Mers. Il a notamment motivé sa décision par l'appartenance des communes de la CC du sud-ouest du Calais à « une large couronne de l'aire urbaine de Calais » et par la possibilité de mener sans modification de périmètre le projet de schéma de cohérence territoriale du Calais porté par le syndicat mixte du pays du Calais sur l'ensemble du territoire.

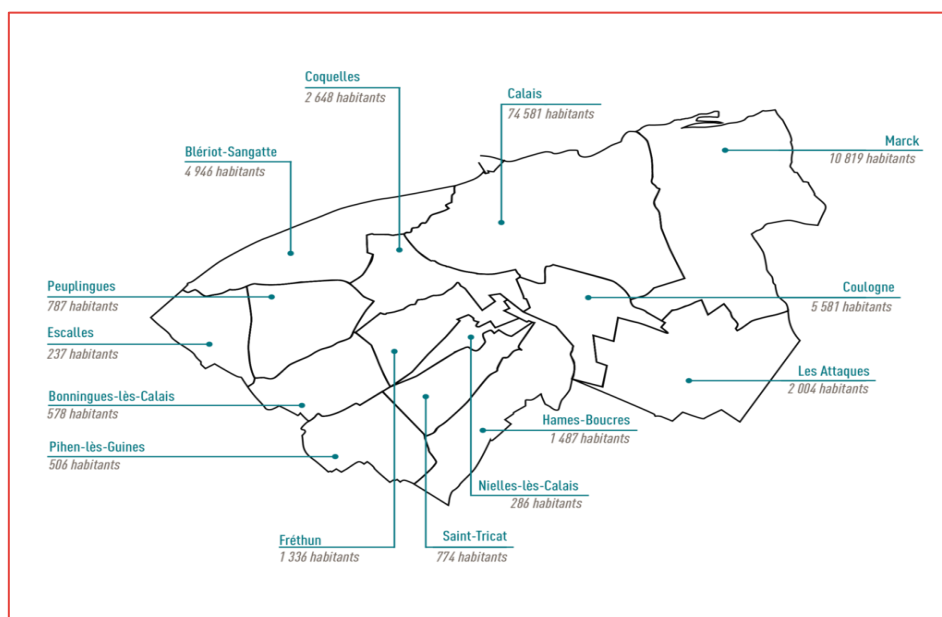
Ainsi, au cours de la période contrôlée, la communauté d'agglomération est passée de cinq à neuf communes à compter du 1^{er} janvier 2017, à dix communes au 1^{er} avril 2017, puis à quatorze communes depuis le 1^{er} décembre 2019. Son périmètre ne s'est stabilisé qu'à la fin de l'année 2019, soit plus de quatre ans après l'adoption de la loi NOTRe du 7 août 2015. Il correspond désormais très largement au bassin de vie⁶ de Calais au sens de l'INSEE, qui comprend lui aussi 14 communes, même si les deux espaces ne se superposent pas exactement.

⁴ Issue de la fusion d'une partie des communes de la CC du sud-ouest du Calais avec la CC des Trois Pays.

⁵ Sur la base des dispositions de l'article L. 5214-26 du CGCT, une commune peut être autorisée par le représentant de l'État, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, à se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

⁶ Le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

Carte n° 1 : Territoire de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres & Mers



Source : communauté d'agglomération Grand Calais Terres & Mers.

L'application de la loi NOTRe a conduit la CA à évoluer d'un territoire urbanisé vers un espace comportant une part significative de communes rurales. Avant 2017, la commune la moins peuplée comptait environ 2 600 habitants, désormais elle en compte moins de 300 et six des quatorze communes en comptent moins de 800. L'impact de ces élargissements successifs demeure limité : les communes intégrées au 1^{er} janvier 2017 représentaient 4 900 habitants, celles intégrées au 1^{er} décembre 2019 moins de 2 900 habitants.

Le poids démographique de la ville-centre reste largement dominant. Depuis l'extension intervenue au 1^{er} décembre 2019, elle représente près de 71 % de la population de la CA (76 % avant 2017). Du point de vue financier, les recettes réelles de fonctionnement de la ville de Calais représentent 56 % des recettes consolidées du bloc communal (CA et ses communes membres), contre 57,7 % avant l'extension de périmètre.

1.2 Une gouvernance qui s'est adaptée aux évolutions du périmètre

La gouvernance d'un EPCI

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

La répartition des sièges doit toutefois respecter deux principes : chaque commune doit disposer d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

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

Les modifications successives du périmètre intercommunal ont conduit à une évolution des équilibres au sein de sa gouvernance. Ses modalités d'exercice sont fixées par le règlement intérieur.

La composition du conseil communautaire de la CA issue de l'extension, au 1^{er} janvier 2017, aux communes de Les Attaques, Fréthun, Hames-Boucres et Nielles-lès-Calais avait fait l'objet d'un accord local entre celles concernées par le nouveau périmètre. Le nombre de sièges a été fixé à 52, dont la moitié pour la commune de Calais. En revanche, à la suite de la fixation d'un nouveau périmètre à compter du 1^{er} décembre 2019, ce sont les règles de droit commun du CGCT qui ont été appliquées pour la répartition des sièges, conduisant à attribuer à la ville-centre 28 sièges sur un total de 57. L'application de la loi conduit ainsi à une relative sous-représentation de la commune de Calais au regard de son poids démographique.

Les projets d'ordres du jour et de délibérations du conseil communautaire sont soumis au bureau, composé de la présidente, des vice-présidents et des autres membres désignés par le conseil en application des statuts. Ce bureau s'est élargi au gré de l'intégration des nouvelles communes, passant (outre l'exécutif) de 11 à 27 membres entre 2016 et 2020. L'ensemble des communes membres y ont au moins un représentant.

Des commissions permanentes chargées d'étudier les questions soumises au conseil ont été mises en place. Suite à l'extension de périmètre au 1^{er} janvier 2017, 17 commissions thématiques avaient été constituées, comptant chacune, outre leur président, 20 membres (25 après le nouvel élargissement au 1^{er} décembre 2019). Après le renouvellement du conseil communautaire en 2020, le nombre des commissions a été ramené à 7, comprenant chacune 18 membres.

Selon l'article 29 du règlement intérieur adopté en décembre 2020, « *la composition des commissions doit permettre la représentation de chaque commune membre* », ce qui peut être compris comme une exigence de représentation de toutes les communes dans chaque commission. Or, si jusqu'en 2020, chacune d'entre elles comptait au moins un représentant au sein de chacune des commissions, tel n'est plus le cas.

En réponse aux observations provisoires, la présidente indique que « quand la commune ne compte que 1 ou 2 représentants, il est techniquement difficile de participer à l'ensemble des commissions, même si la rédaction du règlement intérieur en laisse la possibilité ». La chambre en prend note mais rappelle que l'article L. 5211-40-1 du CGCT, issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, permet de prévoir la participation aux commissions de conseillers municipaux des communes membres, ce qui en l'occurrence faciliterait l'atteinte du but énoncé par le règlement intérieur. Elle invite l'établissement à clarifier les dispositions de celui-ci.

Une conférence des maires a été mise en place. Selon le règlement intérieur, « elle a pour objet d'examiner en commun toutes les questions qui, hors celles relevant des compétences exclusives transférées à la communauté d'agglomération, intéressent à la fois la communauté et les communes, notamment les projets de modifications statutaires, de pacte financier, de programmation partagée des investissements relevant des financements contractualisés ».

Entre 2016 et 2021, elle s'est réunie à une quinzaine de reprises. Parmi les sujets évoqués ont figuré la définition de l'intérêt communautaire, la mise en place de la gratuité des transports, la présentation du bilan fiscal suite à l'élargissement de la communauté d'agglomération. En 2019, la question du périmètre de l'agglomération puis, en 2020-2021, la crise sanitaire l'ont particulièrement mobilisée. En l'absence de comptes rendus de ses réunions, il est difficile d'apprécier la place que tient cette conférence des maires dans la gouvernance de l'intercommunalité.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10-1 du CGCT, un conseil de développement, composé de représentant des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public, a été mis en place. Il a été porteur de plusieurs contributions sur la période sous contrôle, en particulier sur le projet de territoire et la redéfinition du périmètre de l'intercommunalité. Par délibération du 17 décembre 2020, le conseil communautaire a fixé sa composition et a approuvé un protocole de coopération précisant les relations avec cette instance, ses règles de saisine, les suites données à ses travaux ou encore les moyens qui lui sont affectés.

Il a, conformément à la loi, débattu lors de sa réunion du 17 décembre 2020, de l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance entre les communes et la communauté d'agglomération. Il a décidé de ne pas le mettre en place, considérant que le bureau et la conférence des maires permettaient « des échanges sur les sujets majeurs de la vie de l'agglomération », offrant « des cadres de concertation sereine et apaisée ».

La gouvernance de l'intercommunalité, qui s'est adaptée depuis 2016 aux évolutions de périmètre, démontre une volonté d'équilibre entre la ville-centre et les communes membres.

1.3 De nombreux services mutualisés avec la ville-centre

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable jusqu'en 2019, prescrivait la présentation, par les EPCI, d'un rapport relatif aux mutualisations de services entre ses services et ceux des communes. Il devait comporter un projet de schéma de mutualisation de ceux-ci pour la durée du mandat. Depuis la loi n° 2019-1461 du 7 décembre 2019, l'établissement de ces rapport et schéma est facultatif.

L'avancement du schéma de mutualisation doit faire l'objet d'une communication du président de l'EPCI à l'organe délibérant lors du débat d'orientation budgétaire annuel.

Un schéma de mutualisation 2015-2020 a été adopté par la CA le 10 décembre 2015. Il répondait à trois objectifs : maintenir une qualité de service public local, contribuer au projet de territoire, contenir les dépenses de fonctionnement et d'investissement à des fins d'économies d'échelle.

La démarche de mutualisation entre la CA Grand Calais Terres & Mers et les communes membres, plus particulièrement la ville de Calais, est avancée. Deux éléments l'illustrent particulièrement.

D'une part, de nombreux groupements de commandes⁷ ont été constitués entre les deux collectivités et, le cas échéant, d'autres communes ou organismes publics. En 2021, 24 d'entre eux étaient actifs. Ils concernent, principalement, les besoins des services mutualisés. Si la communauté d'agglomération et la ville de Calais jouent un rôle d'impulsion pour la mise en place de ces groupements, assumant l'une ou l'autre le rôle de coordonnateur, les autres communes de l'intercommunalité sont sollicitées, en amont de la création du groupement, sur leur participation éventuelle à celui-ci.

La mutualisation de l'achat public permet d'alléger les procédures et de réduire les coûts de publicité. Toutefois, la CA n'a pas réalisé d'évaluation des économies réalisées, ce que la chambre l'invite à faire.

D'autre part, depuis 2016, une démarche active de mutualisation dans le domaine des ressources humaines avec la commune de Calais a été engagée. Elle s'est concrétisée par la création de services communs, dont le périmètre s'est progressivement élargi. Ils concernent, en 2021, la direction générale des services, l'ensemble des agents de la direction générale adjointe des ressources humaines et des ressources financières, le contrôle de gestion, les fonds européens et le système d'information géographique. Ainsi, la quasi-totalité des fonctions support (sauf quelques exceptions : commande publique, affaires juridiques...) font aujourd'hui l'objet de services communs.

Leur organisation est régie par une convention, régulièrement mise à jour. Les agents concernés ont été transférés de plein droit de la ville à la CA, qui prend en charge leur rémunération. La commune rembourse la quotité de temps de travail effectuée à son profit, selon une clé de répartition définie contractuellement.

Des services ont également été mutualisés, dans le domaine urbain (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme et document d'urbanisme), le service garage, les ressources informatiques et le directeur général adjoint des services en charge du développement social urbain. Les agents, principalement de la ville, sont mis à disposition de la communauté d'agglomération, ce qui donne lieu à un remboursement et à la conclusion de conventions entre les deux collectivités. Depuis 2017, le poste de directeur de cabinet est également mutualisé.

La régularité de ces procédures n'appelle pas de remarques particulières.

⁷ Selon l'article L. 2113-6 du code de la commande publique, « Des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés ».

Un point annuel sur la mise en œuvre de la mutualisation est présenté, depuis 2016, dans les rapports d'activité de la communauté d'agglomération et en annexe des rapports sur les orientations budgétaires. Il demeure toutefois très succinct. Aucune information n'est donnée sur les aspects financiers de la mutualisation (flux financiers entre l'intercommunalité et la ville-centre au titre des services communs ou des mises à disposition d'agents, économies réalisées grâce à la mutualisation...).

En réponse aux observations provisoires, la présidente indique que ces informations seront intégrées aux prochaines parutions des rapports précités.

Le schéma de mutualisation adopté en décembre 2015 couvrait, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, la durée du mandat, qui s'est achevé en 2020. La chambre recommande à la CA de réaliser une évaluation globale de sa mise en œuvre, au regard des trois objectifs qui guidaient la démarche. Les quelques éléments présentés dans les rapports d'orientation budgétaire et d'activité ne permettent pas, en effet, d'appréhender les bénéfices de la mutualisation, ni *a contrario* les difficultés rencontrées. Sur cette base, l'élaboration d'un nouveau schéma pourrait, le cas échéant, être envisagée afin d'approfondir la démarche déjà engagée.

Recommandation n° 1 : présenter au conseil communautaire une évaluation de la mise en œuvre du schéma de mutualisation 2015-2020, au regard notamment des objectifs poursuivis.
--

En réponse aux observations provisoires, la présidente indique que l'établissement « va travailler à l'élaboration d'un document d'évaluation de la mise en œuvre du schéma de mutualisation 2015-2020 qui sera proposé au conseil communautaire. »

1.4 Un exercice effectif des compétences

1.4.1 Le cadre de l'exercice des compétences

L'exercice des compétences de la communauté d'agglomération s'appuie sur un projet de territoire élaboré dès 2017 et dernièrement révisé en juillet 2019, soit avant la fixation du périmètre actuel de l'intercommunalité. Il définit plusieurs axes stratégiques et décline les projets structurants pour le territoire, à l'instar de celui des « Machines de Calais », de la valorisation de l'aéroport international de Calais-Marck et du port de plaisance, de la stratégie en matière d'habitat. Certains d'entre eux sont toutefois devenus caducs, ce qui démontre la nécessité de le réviser.

Ce projet de territoire n'a pas été soumis à l'organe délibérant. Il aurait seulement été présenté en bureau communautaire. Il n'est pas mis en ligne sur le site internet de la communauté d'agglomération.

La chambre recommande de le soumettre au conseil communautaire, à l'occasion de sa prochaine actualisation, pour en favoriser une meilleure appropriation par les élus et une plus grande publicité.

Recommandation n° 2 : soumettre à l'adoption du conseil communautaire une version actualisée du projet de territoire prenant en compte l'extension du périmètre de l'intercommunalité.

En réponse aux observations provisoires, la présidente indique que l'établissement « travaille à l'actualisation du projet de territoire qui sera proposé au conseil communautaire. »

Les actions envisagées sont en cohérence avec les projets du contrat de développement territorial conclu en 2015 entre la CA, la ville de Calais, l'État, la région et le département. En lien avec le contrat de plan État-région 2015-2020, il portait sur une douzaine de projets articulés autour de trois axes prioritaires : soutenir l'économie et l'emploi ; développer l'attractivité du territoire ; assurer la transition écologique et énergétique. Il mobilisait 155 M€ de crédits, dont 50 M€ provenant de l'État, 25 M€ de la région, 32 M€ du département et 48 M€ de la ville de Calais et de la CA du Calaisis. En 2020, l'enveloppe a été abondée de 16,5 M€ (8 M€ de l'État, 8 M€ de la région).

Le conseil de la CA a délibéré, le 28 septembre 2018, dans le délai de deux ans prescrit par la loi, sur la définition de l'intérêt communautaire.

La définition de l'intérêt communautaire

L'exercice de certaines compétences par un EPCI est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. L'article L. 5211-41-3 du CGCT dispose que lorsque l'exercice des compétences du nouvel établissement public est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, ce dernier est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant la fusion. À défaut, l'établissement public exerce l'intégralité de la compétence transférée.

Les compétences concernées s'inscrivent, notamment, dans les champs du développement économique, de l'aménagement de l'espace communautaire (zones d'aménagement concerté), de l'équilibre social de l'habitat (politique du logement, amélioration du parc immobilier bâti), de la création, aménagement et entretien de la voirie et des parcs de stationnement, de construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Suite à sa fusion avec les communes de l'ex-CC du sud-ouest du Calaisis au 1^{er} décembre 2019, la CA a redéfini, en septembre 2021, l'intérêt communautaire. La dimension plus rurale de la nouvelle intercommunalité a ainsi été prise en compte. De nouveaux champs d'intervention ont été retenus, tout en circonscrivant l'intérêt communautaire au territoire de certaines communes. À titre d'illustration, la signalétique d'information locale en milieu rural a été retenue au titre de la politique locale du commerce.

1.4.2 Les compétences exercées

Les compétences d'une communauté d'agglomération

L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales distingue les compétences obligatoires et non obligatoires exercées par une communauté d'agglomération.

Outre ses compétences obligatoires⁸, une communauté d'agglomération peut ainsi exercer les compétences supplémentaires suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes.

En outre, les communautés d'agglomération peuvent exercer : tout ou partie des compétences, qui dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département ; tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées à celui-ci.

L'article L. 5211-41-3 du CGCT dispose que les compétences transférées à titre optionnel et celles transférées à titre supplémentaire par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement EPCI sur l'ensemble de son périmètre ou, si l'organe délibérant de celui-ci le décide dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant la fusion, font l'objet d'une restitution aux communes.

Les compétences de la CA Grand Calais Terres & Mers ont été fixées par arrêtés préfectoraux successifs des 20 décembre 2016, 25 novembre 2019 (fusion de la CA et des communes de l'ex-CC du sud-ouest du Calaisis) et 25 août 2020. Ce dernier arrêté fait suite à la délibération du 14 janvier 2020 par laquelle le conseil communautaire a décidé de restituer aux communes, au 1^{er} mars 2020, les compétences non obligatoires « action sociale d'intérêt communautaire » et « création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes », usant ainsi de la possibilité ouverte par l'article L. 5211-41-3 du CGCT.

⁸ Développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers et, depuis le 1^{er} janvier 2020, les compétences « assainissement » et « eau ».

Les compétences obligatoires :

La communauté d'agglomération détient dix compétences obligatoires. Celles-ci se sont étoffées avec celles en matière d'eau et d'assainissement et de gestion des eaux pluviales urbaines.

- La compétence en matière de développement économique se décline en trois axes majeurs : définition de la stratégie économique du territoire ; création, aménagement, entretien et gestion et commercialisation des zones d'activités ; promotion du tourisme :

Depuis la loi NOTRe de 2015, la région est seule compétente pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises, hors immobilier, relevant du bloc communal. Toutefois, les EPCI peuvent participer au financement des dispositifs mis en place par la région. À ce titre, la CA Grand Calais Terres & Mers a signé, en mars 2020, une convention de partenariat avec la région Hauts-de-France. Ce document définit, pour chaque type d'aide aux entreprises (aide à la création d'entreprises innovantes et industrielles, aide au développement des TPE-PME, aide à la création de structures de l'économie sociale et solidaire, etc.), les critères d'intervention de la communauté d'agglomération en complément de l'aide régionale.

L'exercice de la compétence développement économique s'illustre également par le financement de l'association « Calais promotion », agence de développement économique du Calais, qui perçoit en moyenne, chaque année, une subvention de la CA de 0,710 M€, soit plus de 50 % de son budget.

La CA gère plusieurs zones d'activités. L'aménagement de deux d'entre elles (zone de la Turquerie et du Transmark) a été concédé à la société d'économie mixte « Territoires Soixante-Deux ».

La compétence de promotion du tourisme s'exerce dans le cadre de conventions d'objectifs annuelles avec l'office de tourisme intercommunal « Calais Côte d'Opale », qui a en charge l'animation, la promotion et l'accueil touristique pour le territoire. La communauté d'agglomération lui verse, en moyenne, chaque année, une subvention de 0,3 M€. La taxe de séjour intercommunale, en place sur l'ensemble du territoire depuis le 1^{er} janvier 2017, lui est intégralement reversée. Elle s'élève en moyenne à 0,45 M€ chaque année.

La CA soutient également les initiatives de l'économie sociale et solidaire. À titre d'exemple, en 2019, une boutique de l'économie sociale et solidaire a été créée.

- L'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, organisation de la mobilité...

L'exercice de la compétence en matière d'élaboration de schéma de cohérence territoriale (SCoT) est délégué au syndicat mixte du Pays du Calais (SYMPAC), qui porte celui du Pays du Calais. Son périmètre s'étend, outre sur le territoire de la CA, sur celui des CC du Pays d'Opale et de la région d'Audruicq. Le schéma approuvé le 6 janvier 2014 a été modifié à plusieurs reprises, notamment en 2017 afin d'intégrer le nouveau périmètre des EPCI. Il s'articule autour de la valorisation de l'économie locale, d'un rééquilibrage du territoire en préservant ses atouts et de l'utilisation de l'environnement comme support de développement.

L'absence de plan local d'urbanisme intercommunal

Depuis le 1^{er} décembre 2019, la communauté d'agglomération est compétente pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Cette compétence n'était pas exercée par la CA du Calaisis mais l'était par la communauté de communes du sud-ouest du Calaisis (CCSOC). Aussi, la CA gère à ce jour les plan locaux d'urbanisme communaux des cinq communes de l'ex-CA du Calaisis et le PLUi pour les communes de l'ex-CCSOC. À ce titre, par délibération du 14 janvier 2020, le conseil communautaire a décidé de poursuivre la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Coulogne, engagée par cette dernière en 2015, avant le transfert de la compétence à la communauté d'agglomération.

En application des articles L. 153-2 et L. 153-3 du code de l'urbanisme, la CA Grand Calais Terres & Mers devra engager la procédure d'élaboration d'un PLUi d'ici au 1^{er} décembre 2024. Dans cette perspective, elle envisage de missionner un assistant à maîtrise d'ouvrage en 2022.

La communauté d'agglomération est dotée d'un service «urbanisme, études et planification» qui a pour mission le suivi ou l'accompagnement des dispositifs contractuels d'aménagement du territoire pour lesquels elle est maître d'ouvrage ou acteur associé.

Pour la mobilité, elle a délégué sa compétence « organisation des transports collectifs » au syndicat intercommunal des transports de l'agglomération du Calaisis (SITAC). La gratuité des transports publics est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2020.

- La compétence « équilibre social de l'habitat » :

Dans le cadre de la conférence intercommunale du logement, la communauté d'agglomération a élaboré, en 2019, le document-cadre sur les attributions de logements sociaux ainsi que la charte de relogement.

- La compétence « Politique de la ville » :

Le service « politique de la ville » porte, en co-pilotage avec l'État, le contrat de ville à destination des habitants des quartiers prioritaires de Calais (quartiers du Beau Marais et du Fort Nieulay – Cailloux – Saint-Pierre).

La CA anime et pilote le nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU), dont le protocole de préfiguration a été signé en mars 2017. Elle gère le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) qui constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance.

- La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) :

Cette compétence, obligatoire pour les intercommunalités à compter du 1^{er} janvier 2018, a été prise par anticipation par la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2016. Le volet « prévention des inondations continentales », via l'évacuation des eaux à la mer, a été transféré à l'Institution intercommunale des Wateringues⁹.

- L'accueil des gens du voyage :

En conformité avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, Grand Calais Terres & Mers dispose de trois aires d'accueil agréées : une aire pour les courts et moyens séjours (30 places), une aire destinée au long séjour (30 places) et un terrain pour l'accueil des grands rassemblements (136 places).

- La collecte et le traitement des déchets ménagers :

À partir du 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération a pris la compétence « collecte des déchets ménagers ». La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la redevance spéciale lui ont été transférées (10,2 M€ de recettes en 2020).

Le service était géré en régie pour les communes de Calais, Coulogne et Marck et délégué au syndicat mixte intercommunal de ramassage et de traitement des ordures ménagères (SMIRTOM) pour les autres communes. Ce dernier a été dissous au 31 décembre 2016. L'activité de traitement des déchets est, quant à elle, déléguée au syndicat d'élimination et de valorisation des déchets du Calais (SEVADEC).

Les conditions financières de ce transfert de compétences ont été actées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), dans le respect du délai réglementaire de 9 mois suivant le transfert des charges. Le conseil communautaire a approuvé le contenu du rapport de la CLECT lors de sa séance du 21 décembre 2017. La méthode d'évaluation des charges transférées n'appelle pas d'observations particulières.

La prise de la compétence a nécessité des investissements importants pour, notamment, mettre en place un parc de véhicules fiables et adaptés, réhabiliter les locaux dédiés aux équipes. Entre 2018 et 2020, 7 M€ de dépenses d'investissement ont été réalisées.

En 2017, la CA a cherché à maintenir le même niveau de services aux habitants que ceux rendus précédemment. C'est le cas, notamment, pour la collecte des déchets verts et des encombrants pour lesquels des services additionnels ont été mis en place dans les communes proposant ces services auparavant. Le niveau de service est progressivement harmonisé. L'établissement travaille en outre à homogénéiser les cycles de travail des agents.

⁹ L'Institution des wateringues est un établissement public territorial de bassin à caractère administratif, regroupant l'arrondissement de Dunkerque dans le département du Nord et les arrondissements de Calais et de Saint-Omer dans le Pas-de-Calais. Il a pour objet la gestion des ouvrages d'évacuation des eaux et la mise hors d'eau d'un territoire d'environ 900 km². En 2020, la contribution versée par la communauté d'agglomération s'élevait à 0,6 M€.

Une attention est portée à l'optimisation du service rendu à l'utilisateur et à sa qualité. Le service « qualité collecte et interface usagers », rattaché à la direction de la valorisation des déchets, veille ainsi à la qualité de la réponse apportée à l'utilisateur et à son délai de traitement. En 2020, il a traité 17 226 appels, dont plus de la moitié sont des demandes de rendez-vous pour le ramassage des encombrants.

- La compétence « Eau » :

Par délibération du 13 décembre 2019, la communauté d'agglomération a acté la prise de la compétence « eau potable » à compter du 1^{er} janvier 2020. À cette date, elle est autorité organisatrice pour les communes de Calais, Sangatte, Coulogne et Coquelles et adhère aux syndicats intercommunaux de la Région de Bonningues (SIRB) et de la Région d'Andres (SIRA) pour les autres communes.

La CLECT a acté le transfert de 30 % des excédents d'investissement des budgets annexes « eau » des communes à l'intercommunalité, soit un montant total de 0,47 M€. Il correspond à l'estimation basse de travaux prévisionnels sur un ouvrage de stockage à Guînes (travaux estimés entre 0,5 M€ et 1 M€). Les excédents de fonctionnement ont, par ailleurs, été conservés par les communes.

L'objectif de la CA est de permettre un tarif unifié sur l'ensemble du territoire à compter du 1^{er} janvier 2026, avec une délégation de service public unique.

- L'assainissement des eaux usées :

Le service « assainissement », doté de 50 agents, assure en régie le traitement des eaux usées sur le territoire. Cela représentait, en 2019, 407 kilomètres de réseau d'assainissement, 186 postes de pompage et 3 stations de traitement des eaux usées.

- La gestion des eaux pluviales urbaines :

Cette compétence était déjà exercée dans le cadre de celle de l'assainissement. Depuis le 1^{er} janvier 2020, elle l'est de manière distincte. À ce titre, la communauté d'agglomération intervient sur la création, la gestion et l'entretien des réseaux, les bassins clos retenus d'intérêt public et les fossés s'ils sont situés entre deux équipements transférés.

Les compétences supplémentaires :

Avant le 1^{er} janvier 2020, les communautés d'agglomération devaient exercer au moins trois compétences, dites compétences optionnelles, à choisir dans une liste de sept fixée à l'article L. 5216-5 du CGCT. Avec la loi dite « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, l'exercice de celles-ci est devenu une possibilité et non plus une obligation. Il convient donc plutôt de les qualifier désormais de compétences supplémentaires.

En 2021, la communauté d'agglomération exerce, à ce titre :

- La création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire :

Les voiries de dessertes des zones d'activités et le parc de stationnement de la gare TGV Calais-Fréthun ont été déclarés d'intérêt communautaire.

- La « Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie » (lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie) :

Dans le cadre de cette compétence, un plan climat-air-énergie territorial doit être élaboré en application de la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015. La communauté d'agglomération a décidé de mener cette élaboration en groupement de commandes avec la ville de Calais. Des diagnostics territoriaux ont été présentés en 2019.

La communauté d'agglomération gère également l'« espace info énergie » qui produit des conseils techniques gratuits et participe à la sensibilisation du grand public sur l'intérêt de mener des travaux d'amélioration énergétique de l'habitat. Elle a mis en place également un dispositif d'aide locale à la rénovation énergétique. En 2019, 95 000 € d'aides communautaires ont été versées aux particuliers.

Enfin, elle mène des actions partenariales pour le suivi de la qualité de l'air.

- La construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire :

La communauté d'agglomération gère une école d'arts, le conservatoire à rayonnement départemental, spécialisé dans l'enseignement des différentes disciplines de la musique et de la danse et, depuis le 1^{er} décembre 2019, une médiathèque située à Bonningues-lès-Calais.

Au titre des équipements sportifs, elle gère la piscine et la patinoire ICEO, la piscine Ranson, les base de voile Tom Souville à Sangatte et la base de char à voile des Hemmes à Marck. En 2021, la construction et gestion d'une piscine intercommunale a été déclarée d'intérêt communautaire.

Les principales compétences facultatives :

La CA assume un grand nombre de compétences facultatives. L'arrêté préfectoral fixant celles-ci au 1^{er} janvier 2017 en recensait 18. Plusieurs d'entre elles bénéficient spécifiquement aux communes issues de la CC du sud-ouest du Calais. À titre d'exemple, la compétence facultative « actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse en milieu rural » a été inscrite dans les statuts de l'intercommunalité. La CA assure ainsi la gestion des centres multi-accueil de Fréthun et de Les Attaques, des centres de loisirs intercommunaux sans hébergement de Les Attaques, Bonningues-lès-Calais, Hames-Bougres, Nielles-lès-Calais, Fréthun.

Avec le passage de l'intercommunalité de neuf à quatorze communes au 1^{er} décembre 2019, la liste des compétences facultatives s'est encore étoffée. Ainsi, la CA exerce celle en matière de culture et animation sur le territoire de l'ex-CC du sud-ouest du Calais. De la même façon, elle est désormais compétente pour élaborer le plan de mise en accessibilité des espaces publics sur le territoire de l'ex-CC du sud-ouest du Calais.

La nécessaire clarification des conditions d'exercice des compétences facultatives

Il peut être constaté, en lien avec les extensions successives du périmètre intercommunal depuis 2017, et l'intégration en son sein de plusieurs communes rurales issues de l'ex-CC du sud-ouest du Calaisis, une différenciation territoriale dans l'exercice de plusieurs compétences facultatives.

En deux étapes successives (1^{er} janvier 2017 pour les actions en faveur de la jeunesse, 1^{er} décembre 2019 pour la culture), la CA Grand Calais Terres & Mers a ainsi repris à son compte les compétences facultatives de l'ex-CC du sud-ouest du Calaisis, mais seulement sur le territoire des communes qui en faisaient partie, et non sur celui des cinq communes « historiques » de l'intercommunalité.

La chambre rappelle qu'en application des dispositions de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, la CA Grand Calais Terres & Mers devait en principe, dans le délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 1^{er} décembre 2019 prononçant la fusion avec l'ex-CC du sud-ouest du Calaisis, délibérer sur le devenir des compétences facultatives concernées, soit pour les exercer sur l'ensemble de son périmètre, ce qui serait de nature à renforcer l'intégration communautaire, soit pour les restituer aux communes intéressées. Or, tel n'a pas été le cas. La chambre recommande donc de clarifier les conditions d'exercice de ces compétences, afin de remédier au manque de lisibilité de la situation actuelle.

Recommandation n° 3 : clarifier les modalités d'exercice des compétences facultatives exercées sur le seul territoire des communes de l'ex-communauté de communes du sud-ouest du Calaisis, soit pour les restituer à ces communes, soit pour les généraliser à l'ensemble du périmètre intercommunal.

En réponse aux observations provisoires, la présidente s'engage à procéder à cette clarification.

La communauté d'agglomération exerce, également, plusieurs autres compétences facultatives (liste non exhaustive).

Elle gère en régie l'aéroport de Calais-Marck : cet équipement a fait l'objet de travaux de modernisation et de mise aux normes durant la période (réalisation d'une hélistation, modernisation de la station d'avitaillement et construction d'un hangar à avions). Les travaux se sont élevés à 1,3 M€ TTC, dont un financement de l'État à hauteur de 0,7 M€ dans le cadre du contrat de développement territorial.

L'aéroport international Calais-Marck : quel mode de gestion ? Quelle stratégie ?

Propriété de la communauté d'agglomération depuis 2007, l'aéroport international de Calais-Marck est situé sur le territoire de la commune de Marck, à l'est de Calais. Du fait de sa situation géographique, il est un point de passage frontalier et constitue la première ou la dernière escale avant ou après la traversée du détroit du Pas-de-Calais. Il bénéficie, à ce titre, de la présence du service des douanes, ce qui lui confère sa dimension d'aéroport international, nonobstant la relative modestie de ses installations.

Il est doté d'une piste revêtue de 1 535 x 45 mètres, pouvant accueillir des avions jusqu'à 120 places. Il ne possède pas de ligne régulière de passagers ni de fret mais est utilisé par les services de l'État (vols régaliens, sécurité civile et maritime, etc.) et accueille des activités diverses (aviation d'affaires, de tourisme et de loisirs ; vols sportifs et affrétés ; vols sanitaires ; couverture aérienne de grands événements). Il accueille une base d'hélicoptères destinés au pilotage des navires pour une entrée sécurisée au grand port maritime de Dunkerque. Il héberge une activité de restauration. L'année 2020, avec la crise sanitaire, a vu un fort repli du nombre de mouvements de passagers (3 244, contre 8 045 en 2019).

Sa gestion s'effectue actuellement dans le cadre d'une régie dotée de la seule autonomie financière. Ce mode de gestion apparaît toutefois peu adapté à l'exploitation d'une plateforme aéroportuaire, qui requiert une importante technicité et réactivité. Une étude réalisée en 2017 excluait la solution d'une délégation de service public, en l'absence de perspectives de développement économique liées à l'exploitation de la plateforme et permettant l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Compte tenu des investissements effectués depuis, la CA a relancé en 2021 une consultation pour la définition et mise en œuvre d'un nouveau mode de gestion.

Au-delà du choix du mode de gestion se pose la question de la stratégie de l'EPCI pour cet équipement. Si quelques axes ont bien été esquissés (développement de vols affrétés et des activités de transport de marchandises, renforcement de la place de l'aviation d'affaires) par l'étude de 2017, aucun plan stratégique d'ensemble n'a été élaboré et approuvé, ce que la chambre recommande de faire.

Recommandation n° 4 : définir un plan stratégique pour l'aéroport de Calais-Marck.

En réponse aux observations provisoires, la présidente fait état du lancement d'un appel à manifestation d'intérêt, avec un retour des propositions en mai 2022, qui vise à explorer des solutions afin de bâtir un nouveau modèle économique pour la gestion de l'aéroport. Cette démarche constitue, pour la chambre, un jalon vers la définition d'un plan stratégique.

Dans le cadre de la mise en valeur des espaces naturels, la communauté d'agglomération s'est dotée de la compétence « création et entretien de sentiers de randonnées ».

Elle a pris la compétence « développement du numérique » avec pour implications la mise en place d'une boucle optique privée dédiée aux administrations publiques (communes, Grand Calais, centre hospitalier), la desserte en très haut débit des entreprises et des habitants. En 2019, la Maison du numérique et de l'innovation (MDNI) du Calaisis a été créée.

Elle s'est également dotée de la compétence « création et gestion d'un crématorium intercommunal ». Le mode de gestion retenu pour la construction et l'exploitation de l'équipement est la concession de service public.

L'information des communes membres sur l'activité de l'intercommunalité

En application de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant.

Au cas d'espèce, un rapport d'activité, qui retrace de façon complète les modalités d'exercice des différentes compétences de la communauté d'agglomération, est régulièrement présenté au conseil communautaire. Il est transmis aux communes.

1.5 Les équilibres financiers intercommunaux : un renforcement de l'intégration intercommunale mais des règles de solidarité financière à redéfinir

1.5.1 Un accroissement du poids financier de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération a vu son périmètre géographique s'élargir considérablement depuis 2016. Néanmoins, cela a eu peu d'impact sur l'augmentation de sa population et de ses ressources consolidées. En 2020, l'EPCI concentre 27 % des recettes réelles de fonctionnement consolidées du bloc communal¹⁰. La ville de Calais reste prépondérante (57 %), suivie par celle de Marck (5 %).

La chambre a analysé l'évolution de la situation financière du bloc communal à périmètre constant, en ne retenant que les cinq communes historiques de l'intercommunalité, à savoir Calais, Coquelles, Coulogne, Sangatte et Marck. Ces dernières représentent 98 575 habitants, soit 92 % de la population intercommunale et 96 % des recettes réelles de fonctionnement consolidées.

Les recettes réelles de fonctionnement du bloc communal s'élèvent à 180 M€ en 2020. Elles progressent de moins d'1,5 % sur la période. Entre 2016 et 2020, celles de la CA ont augmenté de 11,3 % en moyenne annuelle, sous l'effet de l'extension de ses compétences. Elle concentre 28 % des recettes du bloc communal en 2020 (19 % en 2016). *A contrario*, les principales communes ont vu leurs recettes diminuer.

¹⁰ Le bloc communal agrège la communauté d'agglomération et ses communes membres.

Les dépenses de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 2,5 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2020. Elles s'élèvent à plus de 162 M€ en 2020. Celles de la seule communauté d'agglomération ont cru de plus de 10 % en moyenne annuelle, représentant 28 % des dépenses totales en 2020 contre 20,5 % en 2016.

La baisse des recettes réelles de fonctionnement, conjuguée à une hausse des dépenses, se traduit par un repli de la capacité d'autofinancement brute (CAF) pour l'ensemble des communes. La communauté d'agglomération enregistre, pour sa part, une forte augmentation de sa CAF, avec toutefois des fluctuations importantes sur la période. Le bloc communal voit la sienne diminuer de plus de 6 % entre 2016 et 2020. Elle est de 17,5 M€ en 2020.

Les dépenses d'équipement s'élèvent à 35 M€ en 2020, en progression de 6 % en moyenne annuelle. Alors que celles de la communauté d'agglomération ne représentaient que 7 % du total des dépenses en 2016, la proportion est de 22 % en 2020, ce qui démontre le poids de plus en plus important de l'intercommunalité dans les investissements sur le territoire.

L'encours de dette consolidé de la communauté d'agglomération et des cinq communes s'élève à 168 M€ au 31 décembre 2020. Il est principalement constitué de la dette de la ville de Calais (68 %) et de celle de l'EPCI (28 %). De fortes disparités marquent le territoire : l'endettement, en € par habitant, est de 1 434 € à Calais alors qu'il n'est que de 40 € à Coquelles.

1.5.2 Des règles de solidarité financière à redéfinir

En 2020, le potentiel fiscal¹¹ est de 512 € par habitant sur le territoire de la communauté d'agglomération (il était de 474,42 € par habitant en 2016). Il diminue en 2021 pour atteindre 501,4 € par habitant.

Le potentiel fiscal médian des 14 communes qui composent l'intercommunalité est de 819 € par habitant. Des disparités de « richesse » entre les communes sont constatées. Ainsi, la commune de Coquelles dispose d'un potentiel fiscal quatre fois plus élevé que celle de Pihen-lès-Guînes (2 454 €/habitant contre 520 €/habitant).

Au 31 décembre 2020, 65 % de la fiscalité levée par la communauté d'agglomération (51,1 M€) est reversée aux communes par le biais de l'attribution de compensation (30,1 M€) et de la dotation de solidarité communautaire (3 M€). La ville de Calais perçoit 80 % du montant des attributions de compensation (24,2 M€ en 2020).

La dotation de solidarité communautaire (DSC) s'inscrit dans un objectif de réduction des inégalités économiques locales et de solidarité financière. Elle est facultative pour les communautés d'agglomération.

Les critères d'attribution de la DSC ont été délibérés par le conseil communautaire en 2001. Ils tiennent compte de la population et des écarts de revenus imposables et de ressources fiscales.

¹¹ Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse fiscale qui correspond à la somme que produiraient les impositions directes d'une collectivité (TH, TF, CFE) si les taux d'imposition qu'elle appliquait à ces taxes étaient égaux aux taux moyens nationaux.

Depuis 2016, cette dotation est stable et s'élève à 2,9 M€ en 2020. Son montant, et sa répartition par communes, est délibéré chaque année. Depuis 2018, elle est versée aux communes ayant intégré l'EPCI en 2017, celles-ci percevant moins d'1 % de l'enveloppe. Le poids de la ville de Calais est prédominant dans cette redistribution puisqu'elle en perçoit plus de 76 % (soit 2,2 M€). Les cinq dernières communes qui ont rejoint la communauté d'agglomération en 2019 ne la perçoivent pas.

Dans ses observations définitives délibérées en 2009, la chambre invitait la communauté d'agglomération à réexaminer l'enveloppe globale de la DSC ou à tout le moins ses critères de répartition, se traduisant par une péréquation financière insuffisante. Elle a réitéré en 2016 cette recommandation. Elle regrette que l'établissement n'ait toujours pas donné suite à celle-ci.

La solidarité financière peut également s'exercer au travers du versement de fonds de concours aux communes, conformément à l'article L. 5216-5 du CGCT, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement.

Sur la période 2017-2020, la ville de Calais en a été la principale bénéficiaire. Elle a perçu 3,4 M€ sur un total versé de 5,7 M€ (soit 60 % de l'enveloppe), suivie par la ville de Marck avec un montant perçu d'1 M€. Au sein de la communauté d'agglomération, les fonds de concours sont attribués pour des projets d'investissements uniquement. Aucun règlement d'attribution n'a été défini.

La chambre a contrôlé un échantillon de dossiers de fonds de concours. Il n'appelle pas d'observations particulières.

Toutefois, la chambre constate que le versement de fonds de concours aux communes a été indûment utilisé pour compenser une perte de recettes par celles-ci lors du transfert de la compétence de collecte des ordures ménagères à l'intercommunalité. Pour deux communes de l'agglomération, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères génèrait en effet un excédent de recettes par rapport aux dépenses supportées en matière de collecte, qui a bénéficié à l'intercommunalité suite au transfert. La chambre rappelle que les fonds de concours ont vocation à financer des projets d'équipements de portée supra-communale. Ils ne consistent pas en une simple redistribution financière aux communes.

À ce jour, la communauté d'agglomération n'a pas instauré de pacte financier et fiscal, pourtant obligatoire pour les intercommunalités étant engagées dans un contrat de ville. Au cas d'espèce, la CA a été signataire, aux côtés de l'État et d'autres collectivités, du contrat de ville pour la période 2015-2020. La durée de ce contrat a été prolongée *de facto* en application de l'article 30 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale.

L'obligation de mettre en place un pacte financier et fiscal avant le 31 décembre 2021

Selon l'article L. 5211-28-4 du CGCT, lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est signataire d'un contrat de ville, il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou versements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Aux termes de l'article 30 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, l'adoption du pacte financier et fiscal doit avoir lieu avant le 31 décembre 2021.

La chambre invite la communauté d'agglomération à prendre en considération, dans son pacte financier et fiscal, les disparités financières existantes entre les communes.

Rappel au droit n° 1 : adopter un pacte financier et fiscal, conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales et à l'article 30 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

En réponse aux observations provisoires, la présidente s'y engage et indique que « le pacte sera étudié et adopté en 2022 ».

La communauté d'agglomération est bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales¹². En 2020, il s'élève à 3,2 M€. Il est réparti, selon les règles de droit commun, en fonction de la population et du potentiel financier des communes membres, soit 2 M€ pour les communes et 1,2 M€ pour la communauté d'agglomération.

1.5.3 Une augmentation des recettes fiscales en lien avec l'extension du périmètre et des compétences

Les produits fiscaux de la communauté d'agglomération ont fortement augmenté suite à l'extension de ses compétences et de son périmètre (+ 44 % entre 2016 et 2020, passant de 43,4 M€ à 62,6 M€).

¹² Le FPIC a été créé suite à la suppression de la taxe professionnelle et a pour objet de réduire les inégalités de ressources et de charges au sein du bloc communal. Il est réparti selon la population et le potentiel financier des communes membres et à l'EPCI selon son niveau d'intégration.

Le produit fiscal lié à la taxe foncière et à la taxe d'habitation a progressé de 23 %, suite à l'augmentation des bases imposables générée par l'extension du territoire. Compte tenu du niveau des taux plus élevés de la communauté d'agglomération de Calais que ceux de la communauté de communes du sud-ouest du Calais, le conseil communautaire a délibéré le 5 avril 2017 pour lisser sur six ans les taux des taxes ménages des quatre communes entrantes en 2017 et sur cinq ans, ceux de la commune d'Escalles. De même, suite à l'extension du périmètre au 1^{er} décembre 2019, le conseil communautaire a délibéré pour lisser sur trois ans les taux des dernières communes entrantes. L'objectif est d'avoir un taux unique sur l'ensemble du territoire en 2022.

Concernant la contribution foncière des entreprises, la communauté d'agglomération a bénéficié d'une augmentation importante de ses bases d'imposition par l'intégration de la commune de Fréthun, soit 11,7 M€ de bases nettes imposables représentant 2,6 M€ de produits contre 15 M€ de bases à Coquelles (4,6 M€ de produits) et 28,7 M€ de bases à Calais (8,8 M€ de produits). Compte-tenu des taux plus élevés sur la communauté d'agglomération (30,75 %) par rapport à la communauté de communes du sud-ouest du Calais (taux moyen pondéré 23,15 %), un lissage a été retenu sur 12 ans pour les communes de Les Attaques, Fréthun, Hames-Boucres et Nielles-lès-Calais, sur 11 ans pour la commune d'Escalles et sur 9 ans pour les dernières communes entrantes. L'objectif visé est une harmonisation des taux en 2029.

Les produits fiscaux augmentent également dès 2017 avec la perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en lieu et place des communes. Cette taxe s'élève à 9 M€ en 2017 et à 10,3 M€ en 2020. La communauté d'agglomération a instauré, par délibérations successives de 2017 et 2020, un dispositif de zonage de taux par commune, convergeant vers un taux unifié de 10,75 % au 1^{er} janvier 2021.

L'instauration d'une TEOM intercommunale s'est traduite par une légère baisse d'imposition pour les contribuables des communes de Calais et de Marck, par une hausse pour ceux de Coulogne et Sangatte. La commune de Coquelles, qui n'avait pas instauré de TEOM, a diminué son taux de foncier bâti de - 0,50 %, à partir de 2017. Pour les contribuables des communes de l'ex-CC du sud-ouest du Calais, l'intégration à la communauté d'agglomération s'est traduite par une baisse du taux de TEOM.

La CA a instauré, à compter de 2017, la taxe de séjour intercommunale perçue auparavant par les communes. Elle s'élève en moyenne à 0,48 M€ par an. Elle perçoit également la taxe GEMAPI depuis 2018 (0,67 M€ en moyenne annuelle).

Le produit de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) a connu une très forte augmentation suite à l'intégration de la commune de Bonningues-lès-Calais, qui possède sur son territoire un transformateur géré par l'entreprise RTE et qui génère un montant d'IFER, pour 2020, de 2,3 M€.

Le contrat de réciprocité avec la communauté de communes du Pays d'Opale

La fixation du nouveau périmètre de la CA Grand Calais Terres & Mers, suite à l'annulation par le juge administratif de l'arrêté déterminant le périmètre initial, a eu pour conséquence de priver la CC du Pays d'Opale d'une perspective de recettes fiscales issues du chantier de transformation du courant et d'interconnexion électrique sur la commune de Peuplingues, évaluées à 1,5 M€ par an à compter de 2023. Membre de l'ex-CC du sud-ouest du Calaisis, la commune de Peuplingues faisait en effet partie de celles qui avaient été rattachées à la CC des Trois Pays au 1^{er} janvier 2017 pour former la CC du Pays d'Opale.

Un contrat de réciprocité a été conclu le 23 décembre 2019 entre les deux collectivités, en présence du représentant de l'État, pour une durée de 12 ans à compter de la première année d'application de la fiscalité professionnelle à l'entreprise, tacitement reconductible. Aux termes de cet accord, la communauté d'agglomération s'engage à rétrocéder à la communauté de communes la moitié des recettes fiscales liées au projet précité. Plus largement, ce contrat de réciprocité pose les bases d'une coopération entre les deux intercommunalités.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)¹³ augmente fortement entre 2016 et 2020, sous l'effet, entre autres, de la perception de la TEOM par le groupement à compter de 2017, de l'augmentation de l'IFER et des produits fiscaux relatifs à l'intégration des nouvelles communes. Au 31 décembre 2020, le CIF de Grand Calais Terres & Mers est supérieur à la moyenne régionale (40,7 %) et nationale (40 %) des communautés d'agglomération¹⁴.

L'augmentation de la population et du CIF, ainsi que l'abondement de cette enveloppe au niveau national et sa recomposition territoriale, ont permis une progression de plus de 0,58 M€ de la dotation d'intercommunalité entre 2016 et 2020. En parallèle, la dotation de compensation, autre composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF), a diminué de près de 0,5 M€ sur la même période. Au global, la DGF se stabilise. Elle s'élève à 95,26 € par habitant en 2021, contre 89 € par habitant au niveau national.

¹³ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'une intercommunalité au travers du rapport entre la fiscalité qu'elle lève et la totalité de la fiscalité recouvrée sur son territoire par elle-même et ses communes membres. Plus le CIF est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'intercommunalité est supposé être important sur le territoire de l'ensemble intercommunal.

¹⁴ Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2016 et 2019, le périmètre de l'intercommunalité est passé de 5 à 10 communes en 2017, puis à 14 communes au 1^{er} décembre 2019. Il correspond désormais très largement au bassin de vie de Calais. La gouvernance de l'établissement public s'est adaptée, prenant en compte l'arrivée de plusieurs communes rurales. Le poids de la ville de Calais au sein de l'intercommunalité reste toutefois prépondérant.

Depuis 2016, la CA a poursuivi la démarche de mutualisation avec la ville-centre. Elle a assuré l'exercice de ses compétences, en cohérence avec le projet de territoire, lequel devrait toutefois être actualisé. Elle a étendu la définition de l'intérêt communautaire et diversifié ses compétences, dans une logique de différenciation entre communes urbaines et rurales. À cet égard, les modalités d'exercice de certaines compétences facultatives devraient être clarifiées, soit pour les restituer aux communes, soit pour les généraliser à l'ensemble du périmètre intercommunal.

L'intégration intercommunale s'est renforcée depuis 2016. Néanmoins, les règles de solidarité financière avec les communes membres doivent être redéfinies, dans le cadre d'un pacte financier et fiscal qui reste à adopter.

2 UN REDRESSEMENT DE LA TRAJECTOIRE FINANCIERE CONDITIONNÉ AU RESPECT DES OBJECTIFS DE LA PROSPECTIVE

Au 31 décembre 2020, les recettes de fonctionnement consolidées de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres & Mers s'élèvent à 100 M€. Elle dispose de 11 budgets annexes¹⁵, dont la majorité concernent les zones d'activités. Avec 11 M€, celui de l'assainissement est le principal.

Le pilotage budgétaire et financier

La CA n'est pas soumise à la contractualisation financière mise en place par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 entre l'État et les principales collectivités. Celle-ci, visant notamment à limiter l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, s'appliquait aux communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal pour l'année 2016 étaient supérieures à 60 M€. Tel n'était pas le cas en l'espèce.

Les lettres de cadrage établies chaque année par l'ordonnateur, pour la préparation du budget, s'inscrivent dans une optique de maîtrise des dépenses et d'économies.

2.1 Une gestion budgétaire et comptable perfectible

2.1.1 Une insuffisance d'amortissement préjudiciable à l'équilibre du budget annexe « assainissement »

Si le contrôle des restes à réaliser¹⁶ n'appelle pas d'observations particulières, celui des rattachements de charges et de produits¹⁷ révèle quelques anomalies. La définition d'un seuil de rattachement permettrait en effet à l'établissement de s'assurer de la fiabilité de ces opérations et de leur significativité au regard de leur impact sur le résultat.

¹⁵ Les collectivités territoriales et leurs groupements ont la faculté de créer des budgets annexés à leur budget principal. La création d'un budget annexe est obligatoire pour suivre l'activité d'un service public industriel et commercial, conformément à l'article L. 2224-1 du CGCT, qui prévoit l'obligation d'équilibre en recettes et en dépenses des budgets des SPIC, et pour suivre une opération d'aménagement (lotissements, zones industrielles et artisanales, etc.).

¹⁶ Les restes à réaliser, déterminés à partir de la comptabilité d'engagement, correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

¹⁷ La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice résulte du principe d'indépendance des exercices. Elle a pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'une année, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas été reçues ou émises.

La communauté d'agglomération a judicieusement constitué des provisions pour les risques d'impayés sur les budgets annexes « assainissement » et « aéroport ». *A contrario*, des difficultés perdurent dans la connaissance du patrimoine et la tenue de son inventaire.

Le suivi des immobilisations

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier est chargé du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire, à la fois physique et comptable. Le second est responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan. Il doit y avoir correspondance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

L'établissement de coopération intercommunale ne tient pas d'inventaire physique de ses biens. Le rapprochement des deux états n'a donc pu être effectué. Au cours du contrôle de la chambre, il a justifié cette situation par la complexité dans la reprise des données de l'ancien logiciel de gestion des immobilisations. Il a également indiqué que les opérations étaient en cours avec le comptable public.

Le transfert des immobilisations en cours (compte 23) aux comptes d'imputation définitifs (compte 21) n'est pas systématique, ce qu'avait déjà relevé la chambre dans son précédent contrôle. Or, dès leur mise en service, les équipements doivent commencer à générer des charges d'amortissement¹⁸ et être inscrits au compte 21 « Immobilisations corporelles ». Au 31 décembre 2020, les immobilisations en cours représentaient 61 % de l'actif net au budget principal et 64 % au budget « assainissement ».

La situation est particulièrement critiquable pour le budget annexe « assainissement ». En effet, l'insuffisance d'amortissement annuel peut être estimée, au 31 décembre 2020, à 4,1 M€. S'agissant d'un service public industriel et commercial, ce budget doit être équilibré par les ressources liées à l'exploitation de son activité. L'insuffisance d'amortissement a pour effet de diminuer les charges réelles et donc de fausser le résultat en le surévaluant. L'établissement ne se met pas, ainsi, en mesure d'assurer le renouvellement de ses immobilisations. La régularisation de la situation remettra en cause l'équilibre budgétaire de la section d'exploitation et nécessitera la hausse de la redevance.

Rappel au droit n° 2 : amortir les immobilisations du budget annexe « assainissement » conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸ L'amortissement des immobilisations est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif et a pour but d'assurer les ressources nécessaires à son renouvellement, sous la forme d'une dotation qui constitue une dépense obligatoire.

En réponse aux observations provisoires, la présidente convient que le transfert des immobilisations en cours aux comptes d'imputation définitifs n'était pas systématique mais indique que « le travail initié de régularisation est maintenant terminé pour le budget général et les autres budgets annexes, il est en cours de finalisation sur le budget de l'assainissement », ce que la chambre a pu constater.

En outre, des incohérences ont été relevées dans l'imputation au compte 2318 « Autres immobilisations corporelles » de travaux. Les opérations de régularisation sont en cours.

2.1.2 Une qualité de l'information financière à approfondir

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prescrit la tenue d'un débat d'orientation budgétaire dans les communes de 3 500 habitants et plus, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Il doit donner lieu à la présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette. L'article D. 2312-3 précise les informations qui doivent y figurer. Elles doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Ce débat et ce rapport ont pour vocation d'éclairer le vote des élus sur le budget de l'établissement.

En application de l'article L. 5211-36 du même code, ces dispositions s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Au cours de la période contrôlée, l'établissement a enrichi le contenu des rapports sur les orientations budgétaires. Après une présentation du contexte macroéconomique et des principales dispositions de la loi de finances, ils exposent les principales hypothèses retenues pour la construction du budget. Ils présentent de façon détaillée les prévisions de dépenses et de recettes réelles de fonctionnement et d'investissement, parallèlement à la rétrospective sur les cinq dernières années. Ils mentionnent l'encours de la dette, sa structure et sa durée de vie résiduelle.

D'autres éléments pourraient compléter l'information de l'assemblée délibérante, dont le niveau de l'épargne brute prévu. Le programme pluriannuel d'investissement n'est pas davantage présenté. La création, en 2019, d'une direction des ressources et de la prospective devrait faciliter la production des données. Enfin, même si les informations en matière de ressources humaines ont été complétées depuis 2016, elles ne comportent pas d'éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature.

Les établissements publics de coopération intercommunale les plus importants sont tenus à des obligations spécifiques préalablement à l'examen du projet de budget.

Comme le prescrit l'article L. 2311-1-1 du code général des collectivités territoriales, un rapport est présenté à l'organe délibérant sur la situation de l'intercommunalité en matière de développement durable. La chambre constate que celui de la CA est très complet et concret. *A contrario*, le rapport prévu à l'article L. 2311-1-2 du même code, sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, ne l'est pas. Il n'est fait état, ni de la politique de ressources humaines en matière d'égalité professionnelle, ni des actions prises. La chambre invite à y remédier.

En réponse aux observations provisoires, la présidente s'y engage, précisant que l'établissement s'appuiera sur le plan pluriannuel d'action relatif à l'égalité professionnelle, prévu à l'article L. 132-1 du code général de la fonction publique, signé en 2021.

Les notes de présentation du budget et du compte administratif et des annexes sont de bonne qualité. De même, les prévisions budgétaires sont, au regard des taux d'exécution constatés, satisfaisantes.

2.2 Des efforts de maîtrise des dépenses à poursuivre pour assurer la soutenabilité du programme d'investissement

2.2.1 Une amélioration de la solvabilité financière soutenue par le dynamisme des recettes

L'analyse de la situation financière a été réalisée sur le seul budget principal. Les observations faites *supra* au titre du contrôle de fiabilité des comptes ne sont pas de nature à altérer significativement leur sincérité.

Tableau n° 1 : Situation financière 2016-2021

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (provisoire)
Recettes réelles de fonctionnement	60 026 129	78 181 411	82 024 301	81 671 425	83 641 131	84 502 128
Dont recettes de la fiscalité locale (nettes des restitutions)	37 014 967	42 061 547	43 778 156	43 448 800	46 969 115	27 815 340
Dont fraction de TVA						13 370 685
Dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	0	9 484 040	9 883 509	10 330 188	10 757 273	11 472 758
Dont dotations et participations provenant de l'Etat	14 181 415	17 262 016	15 880 209	15 905 264	16 012 470	21 656 091
Dépenses réelles de fonctionnement	57 349 714	71 792 412	73 685 313	73 711 674	78 173 917	78 137 138
Dont charges à caractère général	9 603 399	10 778 702	12 668 593	12 968 376	13 029 219	12 962 678
Dont charges de personnel	10 496 401	17 302 304	17 437 345	17 322 498	17 993 571	18 327 750
Dont Subventions de fonctionnement aux associations	2 430 840	2 868 681	2 866 230	3 193 395	3 441 617	3 467 701
Dont intérêts de la dette	1 815 818	1 492 871	1 594 373	1 449 083	1 393 600	1 283 945
Dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes membres	27 336 789	32 504 011	32 527 273	32 549 883	33 082 813	33 527 296
Capacité d'auto-financement brute	2 676 415	6 389 000	8 338 988	7 959 751	5 467 214	6 364 990
Annuité en capital de la dette	2 996 090	3 072 507	3 273 044	3 536 444	3 623 843	3 884 448
Recettes d'investissement hors emprunt (y compris les produits de cession)	902 123	233 633	379 330	828 952	2 183 985	5 671 467
Nouveaux emprunts de l'année	0	4 390 261	3 250 000	2 000 000	0	5 000 000
Dépenses et subventions d'équipement	2 027 455	3 404 374	6 824 709	7 949 968	7 631 228	9 106 709
Encours de dette du budget principal au 31/12	51 475 952	52 460 372	52 218 371	50 348 594	46 724 751	47 840 303
Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP)	19,2	8,2	6,3	6,3	8,5	7,5

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion¹⁹.

¹⁹ Les recettes réelles de fonctionnement sont retraitées des produits de cessions, du produit exceptionnel de 0,85 M€ en 2018 annulant des mandats d'électricité en 2016 et 2017 (les dépenses correspondantes ayant été retraitées également). En 2020, les dépenses réelles de fonctionnement sont retraitées en tenant compte du dispositif d'étalement des charges exceptionnelles liées à la crise sanitaire.

Dans son précédent rapport, la chambre alertait l'établissement sur sa dégradation financière et l'invitait à engager un plan pluriannuel d'économies. Au 31 décembre 2016, elle connaissait, en effet, une situation financière tendue, qui ne lui permettait plus d'investir, et présentait une solvabilité financière, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement²⁰, très dégradée de 19 ans.

Entre 2016 et 2017, l'augmentation significative des dépenses et des recettes s'explique par la prise de la compétence « collecte des déchets ménagers » et par l'extension du périmètre de l'intercommunalité.

Entre 2017 et 2019, la progression des recettes de fonctionnement plus soutenue que celle des dépenses a permis d'améliorer fortement la capacité d'autofinancement et de désendettement. À partir de 2020, en revanche, la hausse des dépenses dégrade les ratios financiers. Elle s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs, certains conjoncturels (aides aux entreprises dans le cadre de la crise sanitaire, subvention d'équilibre au budget annexe de l'aéroport), d'autres structurels et donc durables à l'instar de la contribution d'1,05 M€ versée au syndicat de transport du Calaisis, suite à la mise en place de la gratuité des transports dans l'agglomération.

Si la mutualisation des services a permis de stabiliser les charges de personnel entre 2017 et 2019, elles augmentent fortement (+ 3,9 %) en 2020, sous l'effet de l'intégration des nouvelles communes au 1^{er} décembre 2019. À l'inverse, les charges à caractère général et les subventions aux associations ont fortement progressé sur l'ensemble de la période contrôlée.

Les recettes réelles de fonctionnement, notamment fiscales, progressent de façon dynamique sous l'effet conjugué de l'augmentation des bases imposables suite à l'extension du territoire (alors que les taux des quatre taxes ménages et de cotisation foncière des entreprises n'ont pas été augmentés), de la perception de nouvelles taxes (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe additionnelle de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, taxe de séjour intercommunale reversée à l'office de tourisme) et de la forte hausse, en 2020, de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux²¹.

Grâce, principalement, à ce dynamisme des recettes, la capacité d'autofinancement brute²² s'est nettement restaurée pour atteindre 8,3 M€ (soit 10,2 % des recettes réelles de fonctionnement) en 2018 contre 2,7 M€ en 2016 (4,5 % des recettes réelles de fonctionnement). Elle s'est dégradée en 2020, s'élevant à 5,5 M€ et ne représentant plus que 6,5 % des recettes réelles de fonctionnement. Cet indicateur a été sensiblement amélioré par le mécanisme de transfert des charges liées à la crise sanitaire évoqué ci-après²³.

²⁰ La capacité de désendettement exprime, en années, le temps qu'il serait nécessaire pour rembourser intégralement la dette avec la capacité d'autofinancement brute. C'est le principal ratio pour apprécier la solvabilité de la collectivité.

²¹ Suite à l'intégration de la commune de Bonningues-lès-Calais qui possède un transformateur sur son territoire.

²² La capacité d'autofinancement (CAF) brute, ou épargne brute, correspond à l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits et les charges de gestion) augmenté du résultat financier et des produits et charges exceptionnels réels.

²³ Sans le transfert de charges « Covid » en 2020, la CAF brute serait de 5 M€, soit de 5,9 % des recettes réelles de fonctionnement et la capacité de désendettement s'élèverait à 9,4 ans.

Selon les données actualisées provisoires (mars 2022), communiquées par l'établissement à la demande de la chambre, la situation financière se redresserait en 2021, la capacité d'autofinancement brute atteignant 6,4 M€. Pour financer ses investissements, l'intercommunalité a emprunté 5 M€. Compte-tenu de ces éléments, la capacité de désendettement serait ramenée à 7,5 années. Les produits de cessions (2,4 M€) permettraient d'abonder le fonds de roulement qui s'établirait à 7,3 M€, donnant ainsi des marges de manœuvre pour financer les futurs investissements ou rembourser par anticipation des emprunts.

2.2.2 L'impact financier de la crise sanitaire

La communauté d'agglomération a estimé à 1,9 M€ l'impact de la crise sanitaire sur ses comptes en 2020, par des dépenses supplémentaires à hauteur d'1,2 M€ et une perte de recettes estimée à 0,7 M€. Au 30 septembre 2021, il est évalué à 0,5 M€.

Les mesures de soutien au tissu économique local

Lors de la séance du 11 mai 2020, le conseil communautaire a délibéré pour la mise en place d'un fonds de soutien aux entreprises impactées par la pandémie de Covid-19, venant compléter les dispositifs d'aides régionaux et nationaux. Initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2020, il a été prolongé au 30 juin 2021 par délibération du 17 décembre 2020.

Cette aide a pris la forme d'une subvention aux entreprises, correspondant à des besoins en trésorerie, et limitée à 2 000 €. Le versement de l'aide se fait sur pièces justificatives et après examen de la demande par un comité *ad hoc*. Le fonds a été abondé, par la CA, à hauteur d'1,2 M€ et sa gestion déléguée à l'association « Calais Promotion ». En 2020, 1 163 entreprises ont été aidées.

Par délibération du 11 février 2021, la communauté d'agglomération a acté l'ouverture d'un second centre de vaccination. Une convention conclue avec la ville de Calais prévoit le partage du financement de cette structure. Les charges sont estimées à 345 000 € au 30 septembre 2021.

Afin d'atténuer les effets de la crise sanitaire sur l'équilibre des comptes des collectivités territoriales et notamment sur la capacité d'autofinancement, le Gouvernement a autorisé, par circulaire du 24 août 2020, l'étalement des charges exceptionnelles y afférentes, sur une durée maximale de cinq ans. Cette opération comptable consiste à transférer le montant des charges en investissement et à l'amortir partiellement chaque année.

Par délibération du 17 décembre 2020, le conseil communautaire a autorisé l'étalement sur quatre ans d'une charge à hauteur de 509 674 €, soit 127 418 € par an. Elle correspond au premier acompte des aides aux entreprises et à l'acquisition de dispositifs de protection.

2.2.3 Un accroissement de l'effort d'investissement

Les dépenses d'équipement se sont élevées à 27,8 M€ entre 2016 et 2020. Près de la moitié sont des fonds de concours aux communes, ainsi que des subventions d'équipement versées à la SEM Territoires Soixante-Deux pour les zones d'activités. Elles ont augmenté sur la période, passant de 2 M€ en 2016 à 7,6 M€ en 2020 mais avec un ratio de 74 € par habitant en 2020, elles restent inférieures à la moyenne nationale des communautés d'agglomération de même strate, qui est de 131 € par habitant²⁴.

Négative en 2016 (- 0,3 M€), la capacité d'autofinancement nette²⁵ se redresse ensuite très nettement, pour atteindre 5 M€ en 2018. Elle diminue ensuite, s'établissant à 1,8 M€ en 2020.

Le financement propre disponible²⁶ a couvert près de 65 % des investissements, le solde ayant été financé principalement par l'endettement. L'établissement a mobilisé de nouveaux emprunts à hauteur de 9,6 M€. Au 31 décembre 2020, l'encours de dette, qui ne présente pas de risques financiers, s'élève à 46,7 M€. Il était de 51,5 M€ en 2016. La capacité de désendettement²⁷, qui s'était très nettement améliorée entre 2016 et 2019, se dégrade toutefois en 2020 pour atteindre 8,5 années, en raison de l'amenuisement de l'autofinancement brut. Même si elle demeure inférieure au plafond de 12 années défini par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, ceci doit constituer un point de vigilance.

À la clôture de l'exercice 2020, le fonds de roulement s'élève à 3,2 M€, le besoin en fonds de roulement à 1,8 M€, soit une trésorerie nette d'1,4 M€²⁸, soit 12,6 jours de charges courantes. La chambre constate qu'en minimisant son fonds de roulement et réduisant le solde de son compte au Trésor, la communauté d'agglomération conduit une gestion active de son endettement court et long terme et minimise ses charges financières. Elle l'encourage à poursuivre dans cette voie.

²⁴ Données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

²⁵ La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des remboursements de dettes en capital, mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette.

²⁶ Le financement propre disponible est constitué de l'autofinancement net (épargne brute - annuité en capital de la dette), des produits du FCTVA, des cessions et des subventions d'investissement reçues.

²⁷ Ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Un seuil de dix à douze années est considéré comme critique.

²⁸ Le fonds de roulement (FR) est la différence entre les ressources à plus d'un an (dotations/réserves, subventions, emprunts) et les emplois stables (investissements réalisés et en cours). Il est destiné à financer, dans un premier temps, les investissements et les biens durables. Le besoin en fonds de roulement (BFR) correspond à la somme que la collectivité doit financer pour couvrir le besoin résultant des décalages de trésorerie entre les entrées (ressources) et les sorties (dépenses). La trésorerie résulte de la différence entre FR et BFR. Une trésorerie abondante peut être coûteuse, pouvant traduire un excès d'endettement, générateur de frais financiers.

2.2.4 Le niveau de l'épargne : clé du financement du programme d'investissement

La projection financière de la communauté d'agglomération n'intègre pas le financement des investissements. Afin de porter une appréciation sur leur soutenabilité, la prospective ci-après a été réalisée par la chambre²⁹. Elle prend en compte les hypothèses de l'établissement pour l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement (+ 0,5 % par an pour les charges générales, + 1,1 % pour les charges de personnel, stabilité des autres charges) et, pour la réalisation des dépenses d'équipement inscrites au programme pluriannuel, un taux prévisionnel d'exécution de 80 % en dépenses et en recettes. Les évolutions sont calculées à partir du compte administratif 2021 provisoire et du programme pluriannuel d'investissement, revu à la baisse par l'établissement (cf. données actualisées transmises par la communauté d'agglomération début mars 2022).

En 2022, les produits de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises seraient en repli et, en 2023, progresseraient à nouveau. Il est également attendu, la même année, une hausse du produit de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux.

Les hypothèses retenues par l'établissement pour l'évolution à venir de ses dépenses supposent des efforts d'économies par rapport à la période sous contrôle.

Compte tenu de ces efforts, même si sur la période 2021 à 2024, les dépenses à augmenteraient plus vite que les recettes, la capacité d'autofinancement brute ne diminuerait que légèrement. Ainsi, en finançant une partie de ses investissements par la réduction de son fonds de roulement (- 2,5 M€), la communauté d'agglomération pourrait limiter à 15 M€ le total des nouveaux emprunts. Ceci lui permettrait de maintenir sa capacité de désendettement à 7,5 années en 2024, au même niveau qu'en 2021.

Le programme d'investissement est donc *a priori* soutenable, sous réserve d'une gestion maîtrisée des charges de fonctionnement pour contenir la dégradation de l'épargne. À défaut, l'établissement devra ajuster le volume de ses dépenses d'investissement à ses capacités financières.

La chambre invite, dès lors, la communauté d'agglomération à engager une stratégie de restauration de sa capacité d'autofinancement, afin de préserver ses marges de manœuvre futures.

Cette dernière devra, par ailleurs, actualiser sa prospective financière en tenant compte des incidences du pacte financier et fiscal avec ses communes membres, que la chambre lui recommande d'adopter.

²⁹ Le détail de cette prospective figure en annexe n° 2 au présent rapport. Élaborée avant la survenance de la crise ukrainienne, qui pourrait avoir des conséquences sur les dépenses et recettes des collectivités locales, elle présente des zones d'incertitude et doit de ce fait être considérée avec prudence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La trajectoire financière de la communauté d'agglomération s'est nettement redressée à partir de 2016. Le dynamisme de ses recettes de fonctionnement, corrélé à une maîtrise des charges de personnel, lui a permis de rétablir sa capacité d'autofinancement satisfaisante et d'augmenter significativement son niveau d'investissement.

Après s'être dégradés en 2020 (l'impact net de la crise sanitaire estimé à 1,9 M€ se conjuguant à des facteurs appelés à peser plus durablement sur les dépenses, à l'instar de la compensation de la gratuité des transports en commun), les indicateurs financiers, selon des données encore provisoires, se redresseraient en 2021.

Même si sa capacité d'autofinancement pourrait diminuer légèrement à l'horizon 2024, la communauté d'agglomération devrait pouvoir maintenir un niveau d'investissement supérieur à celui observé depuis 2016, tout en contenant son endettement, sous la condition toutefois d'une maîtrise volontariste de ses charges de fonctionnement. Ceci doit l'inciter à bâtir une stratégie de restauration de son épargne, afin de ne pas obérer ses marges de manœuvre futures.

3 UNE MAÎTRISE SATISFAISANTE DES PROCEDURES DE COMMANDE PUBLIQUE

3.1 Une organisation efficace

Rattaché à la direction générale adjointe des affaires générales, le service de la commande publique de la communauté d'agglomération n'est pas, contrairement à la plupart des autres services support, mutualisé avec la ville de Calais. Une réflexion pourrait être menée sur l'intérêt d'y procéder.

Le pilotage des marchés publics est satisfaisant. Trois exemples illustrent ce constat :

- L'élaboration d'un guide, régulièrement actualisé, qui définit de façon précise les règles internes pour, notamment, la passation des marchés passés selon la procédure adaptée. Dès 4 000 € HT, leur attribution par le pouvoir adjudicateur est précédée de l'avis consultatif d'une commission *ad hoc* ;
- La mise en place, à partir d'un recueil des projets des services, d'une planification semestrielle du lancement des procédures de marchés, afin d'anticiper la préparation des pièces administratives et le passage des dossiers en commission d'appel d'offres ou de procédure adaptée ;
- La mise en place d'un suivi des reconductions de marchés.

L'établissement utilise une nomenclature pour effectuer la computation des seuils. Elle a entrepris une démarche de rationalisation des achats, ce qui est positif. Elle s'efforce ainsi de limiter les petites commandes récurrentes, desquelles résulte un risque de fractionnement des seuils. À titre d'illustration, une consultation par appel d'offres ouvert a été lancée en 2019, sous la forme d'un accord-cadre mono-attributaire à bons de commande comportant trois lots : outillage et quincaillerie, plomberie, matériels espaces verts. Le choix de cette procédure permet de répondre aux besoins des services tout en s'assurant du respect des principes fondamentaux de la commande publique.

3.2 Un respect global des règles de la commande publique

La chambre a contrôlé un échantillon de six marchés publics de collecte des déchets sur 15 en cours. Ils recouvrent tous types de sujets (travaux, fournitures et services) et de procédures (adaptée, formalisée) :

- Acquisition de véhicules ;
- Prestations de ramassage des déchets et opérations de propreté urbaine ;
- Location longue durée de bennes ;

- Aménagement urbain de colonnes enterrées destinées à la collecte des ordures ménagères, du verre et des emballages ;
- Insertion professionnelle par le biais de la collecte des encombrants ;
- Prestations de traiteur pour le service de valorisation des déchets.

Ce contrôle n'a pas mis en évidence de manquements aux principes fondamentaux de la commande publique. Les procédures de publicité ont été effectuées, avec des délais de remise des offres satisfaisants. L'analyse de cette dernière a été menée de façon cohérente et exhaustive, sur la base des critères pondérés définis en amont dans le dossier de consultation des entreprises. Les sous-critères ont été annoncés dans le règlement. L'attribution du marché a fait intervenir, selon les cas, la commission d'appel d'offres ou de procédure adaptée. Ces instances ont été régulièrement réunies, dans le respect des règles de quorum.

La chambre constate toutefois une anomalie dans le cadre de l'attribution du marché d'acquisition de véhicules de collecte de déchets ménagers, qui comprenait une tranche ferme et deux tranches optionnelles. L'entreprise retenue par la commission d'appel d'offres, lors de sa réunion du 29 novembre 2019, proposait, pour les prestations faisant l'objet de la tranche optionnelle n° 1, un délai d'exécution de 58 semaines, supérieur au plafond de 32 semaines prescrit dans le cahier des charges du marché.

La chambre rappelle qu'aux termes des articles L. 2152-1 et L. 2152-2 du code de la commande publique, l'acheteur écarte les offres irrégulières, définies comme celles qui ne respectent pas les exigences formulées dans les documents de la consultation. Au cas d'espèce, la méconnaissance du délai plafond pour les prestations de la tranche optionnelle n° 1 aurait dû emporter l'élimination de l'offre. La communauté d'agglomération n'a pas méconnu l'existence d'une difficulté et a cherché à en limiter sa portée en s'abstenant de notifier cette tranche optionnelle n° 1. Néanmoins, cela n'est pas de nature à régulariser cette situation. De façon plus sécurisée, elle aurait pu recourir à la procédure avec négociation prévue à l'article R. 2124-3 du code précité, possibilité ouverte « *lorsque, dans le cadre d'un appel d'offres, seules des offres irrégulières ou inacceptables (...) ont été présentées pour autant que les conditions initiales du marché ne soient pas substantiellement modifiées* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le pilotage des marchés publics au sein de la communauté d'agglomération est satisfaisant. Différents outils de suivi et de planification ont été mis en place. Des procédures internes de publicité et de mise en concurrence ont été définies. Une démarche de rationalisation des achats a été entreprise.

Dans la limite des contrôles non exhaustifs qu'elle a effectués, portant sur un échantillon de marchés de travaux, fournitures et services, la chambre constate un respect global des règles de la commande publique.

4 AVEC LA CRISE SANITAIRE, LE TÉLÉTRAVAIL EST DEvenu UN MODE NORMAL D'EXERCICE DES MISSIONS DES AGENTS

Le télétravail dans la fonction publique

Aux termes de l'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, les fonctionnaires peuvent exercer leurs fonctions dans le cadre du télétravail.

Les conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique sont fixées par le décret n° 2016-151 du 11 février 2016, modifié par le décret n° 2020-524 du 5 mai 2020. Il est défini comme « *toute forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux où il est affecté sont réalisées hors de ces locaux en utilisant les technologies de l'information et de la communication (...) au domicile de l'agent, dans un autre lieu privé ou dans tout autre lieu à usage professionnel* ».

Dans les collectivités territoriales, il appartient à l'organe délibérant de fixer les activités éligibles au télétravail, les règles à respecter en matière de sécurité des systèmes d'information et de protection des données, les modalités de contrôle, de comptabilisation du temps et de prise en charge par l'employeur des coûts en découlant directement.

L'autorisation de télétravail est délivrée sur demande écrite de l'agent précisant les modalités d'organisation souhaitées. La quotité des fonctions exercées dans ce cadre ne peut être supérieure à trois jours, ni le temps de présence sur le lieu d'affectation inférieur à deux jours par semaine (ces seuils pouvant s'apprécier sur une base mensuelle), sauf dérogations liées à la situation personnelle de l'agent ou à une situation exceptionnelle perturbant l'accès au service. L'autorité territoriale apprécie la compatibilité de la demande avec la nature des activités exercées et l'intérêt du service. Son refus éventuel doit être motivé et peut faire l'objet d'un recours devant la commission administrative paritaire. L'autorisation d'accomplissement des fonctions en télétravail mentionne les fonctions exercées dans ce cadre et les modalités de mise en œuvre, dont les plages horaires durant lesquelles l'agent est à disposition de son employeur et peut être joint.

4.1 L'émergence du télétravail dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire

Ce thème est abordé dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Avant la crise sanitaire, le recours au télétravail était inexistant dans les services de la communauté d'agglomération. Elle n'avait défini aucun dispositif particulier, ni délibéré sur sa mise en place. Le rapport sur l'état de l'établissement³⁰ au 31 décembre 2019 ne recensait aucun agent exerçant ses fonctions dans ce cadre.

³⁰ Le rapport sur l'état de la collectivité, devenu rapport social unique (articles L. 231-1 et suivants du code général de la fonction publique, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2022), indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose la collectivité. Son contenu est fixé par décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020.

Avec la survenue de la crise sanitaire, et les mesures de confinement décidées au mois de mars 2020, le recours à cette modalité de travail s'est imposé, ici comme ailleurs, comme un moyen d'urgence pour permettre la continuité des services tout en mettant les agents à l'abri.

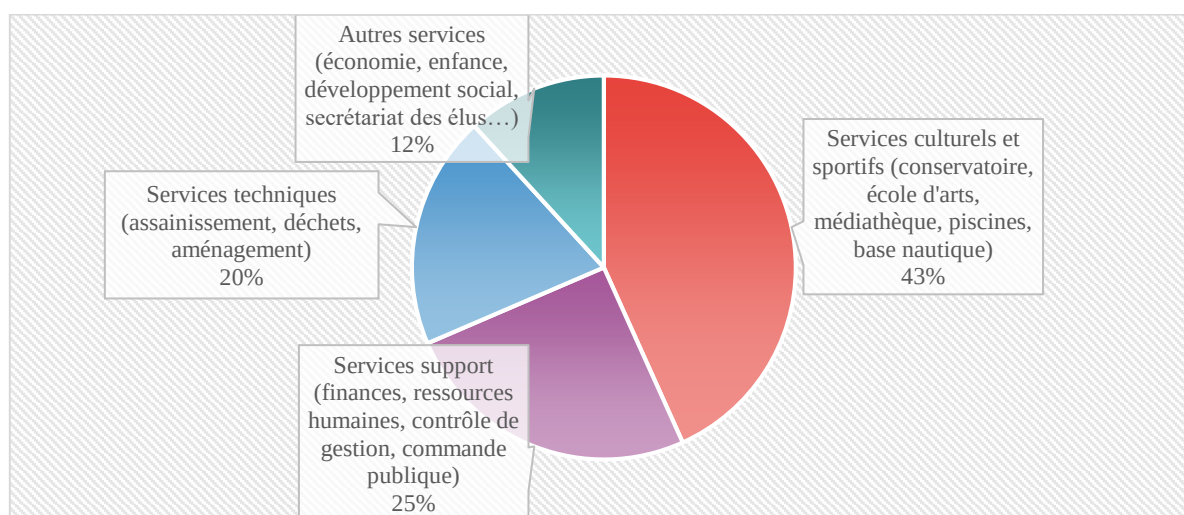
Après la sortie du confinement, la communauté d'agglomération a perfectionné ce dispositif avec la demande de fixation d'objectifs du télétravailleur et d'une description des moyens de contrôle du travail effectué. Le télétravail a été limité à un maximum de deux jours par semaine, par journée entière ou par demi-journées, uniquement les mardi, jeudi et vendredi.

Les formulaires de demandes ont été accompagnés de conseils ergonomiques relatifs au poste de travail, ainsi que de recommandations générales à l'usage des télétravailleurs³¹.

À partir de fin octobre 2020, dans un contexte de nouvelle détérioration de la situation sanitaire, la CA a procédé à un recensement des missions pouvant s'exercer dans le cadre du télétravail et des besoins en termes d'équipement informatique.

Une ébauche de bilan a été présentée en novembre 2020 au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Il en ressortait que 176 agents, soit près d'un sur deux, étaient placés en télétravail. Ceux des services culturels et sportifs, très affectés par les mesures de restriction prises pour lutter contre l'épidémie, en ont été les principaux utilisateurs (43 % du total), suivis de ceux des services support – finances, ressources humaines, commande publique, contrôle de gestion (25 %) – puis de ceux des services techniques (20 %). Durant cette période, les enseignants du conservatoire ont constitué le plus gros contingent de télétravailleurs. Ils ont continué à assurer, en visioconférence, le suivi des élèves.

Graphique n° 1 : Répartition par services des agents en télétravail en 2020



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la communauté d'agglomération³².

³¹ S'installer dans un espace de travail dédié, se fixer des horaires tout en s'octroyant des pauses régulières, garder le contact avec l'équipe...

³² Sont comptabilisés les agents ayant télétravaillé au moins un jour en 2020.

Selon l'établissement, l'expérience du « télétravail contraint » a globalement été bien perçue par les agents concernés en leur permettant de poursuivre leurs missions tout en préservant leur santé. Néanmoins, les impacts sur l'organisation des services, le management et la qualité du service rendu n'ont pas été mesurés.

Les coûts et les gains engendrés par le télétravail : l'absence d'une évaluation globale

La mise en place du télétravail dans le contexte de crise sanitaire a nécessité l'achat d'équipements destinés à en faciliter l'exercice. L'investissement s'est élevé, en 2020-2021, à 52 300 € dont 44 000 € de matériels informatiques (ordinateurs portables, tablettes) et 8 300 € de matériels pour la tenue de visioconférences. Il n'a pas été mis en place de prise en charge des frais des télétravailleurs.

La communauté d'agglomération n'a pas identifié de gains financiers. Les économies sur les fluides seraient marginales. Tous les bureaux ont été chauffés dans la mesure où le système ne permet pas leur individualisation. Les ordinateurs centraux sont demeurés en fonction pour permettre la connexion à distance sur la session informatique des agents. L'économie sur la consommation d'eau n'a pu être quantifiée. Ne possédant pas de service de restauration collective, la CA a maintenu le bénéfice des titres restaurant aux agents en télétravail.

L'établissement n'a pas été en mesure d'identifier des gains de productivité en termes de réduction de l'absentéisme et d'amélioration de la performance des agents. Aucune étude n'a par ailleurs été engagée pour apprécier les gains et coûts potentiels pour les télétravailleurs.

Dès la mise en place en urgence du télétravail, lors du premier confinement, les responsables de services devaient attester la compatibilité avec le travail des fonctions occupées par leurs agents, et s'engager à assurer un suivi de ceux-ci et à contrôler la réalisation des missions confiées.

Les encadrants ont bénéficié, en février 2021, d'une sensibilisation aux modalités et bonnes pratiques du télétravail. L'accent a été mis sur l'attention à porter au bien-être des agents. Ainsi, le droit à la déconnexion des télétravailleurs a été rappelé.

Néanmoins, une formation sur le management d'une équipe en télétravail n'a pu être proposée aux encadrants qu'en octobre 2021, soit plus d'un an et demi après le début de la crise sanitaire.

4.2 Une évolution prudente vers un régime de télétravail « post-Covid »

Avec l'amélioration de la situation sanitaire, la communauté d'agglomération a décidé d'ouvrir une période de test du télétravail en fonctionnement normal des services, durant le second semestre de l'année 2021, ce qui est de bonne gestion.

Les contours de ce dispositif transitoire ont été tracés dans une note de service du 27 mai 2021 de la direction des ressources humaines, adressée aux directeurs généraux adjoints et responsables de services.

Il a ainsi été décidé de tester le déploiement du télétravail à raison de 4 jours par mois au maximum (sans poser de restrictions en termes de jours de la semaine, contrairement à la période précédente), dans les conditions suivantes :

- Identification en lien avec la direction des ressources humaines des postes permettant d'effectuer les missions en télétravail, sans dégrader le niveau de service attendu ;
- Identification en amont par l'agent et son supérieur hiérarchique des jours de télétravail et des tâches à réaliser dans ce cadre ;
- Obligation pour les agents de respecter le planning prévisionnel, sauf motif justifié (en cas de nécessités de service, possibilité pour la hiérarchie de reporter ou supprimer le(s) jour(s) de télétravail prévu(s)) ;
- Engagement à rejoindre le plus rapidement possible son poste de travail en cas de dysfonctionnement technique empêchant la réalisation des missions fixées pour la journée (insuffisance de la qualité de connexion au réseau notamment).

L'établissement explique la restriction du nombre de jours de télétravail à 4 jours par mois (alors que la loi autorise jusqu'à 3 jours par semaine) par la volonté de maintenir la cohésion des équipes et de prévenir les risques psychosociaux liés à l'isolement des agents concernés et de ne pas perturber le service aux usagers. Des considérations techniques s'y ajoutent : le standard téléphonique ne permettrait pas d'assurer un transfert des appels, obligeant à maintenir une présence au bureau.

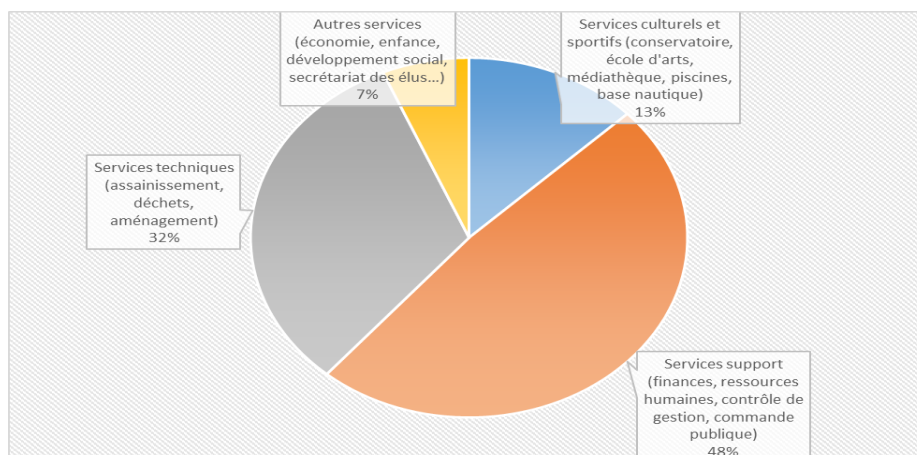
Afin de permettre le contrôle du service fait, l'agent en situation de télétravail doit adresser un mël ou un appel téléphonique à son supérieur hiérarchique pour faire part de sa prise de poste, et un mël en fin de journée retraçant les tâches et missions réalisées.

Bilan d'étape de la période d'expérimentation du télétravail

L'établissement a prévu la réalisation d'une évaluation des impacts du télétravail sur la qualité et le niveau du service rendu, les conditions de travail et la continuité du service, afin d'éclairer ses décisions futures.

Un bilan d'étape a été présenté au comité technique le 13 octobre 2021. Sur 383 agents, 62, soit 16,2 %, ont eu recours au télétravail, à raison de 0,4 jour par semaine en moyenne.

Graphique n° 2 : Répartition par service des agents en télétravail (juillet-septembre 2021)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la communauté d'agglomération.

Les trois-quarts des télétravailleurs sont répartis, de façon presque égale, entre trois directions : affaires générales et ressources humaines, ressources financières, valorisation des déchets et assainissement.

Les agents de catégorie A sont ceux ayant proportionnellement eu le plus recours au télétravail (31 %), suivis par ceux des catégories B (25 %) et C (11 %). Près des trois-quarts des télétravailleurs appartiennent à la filière administrative contre, respectivement, 18 %, 6,5 % et 1,5 % pour ceux des filières technique, culturelle et sportive.

Ainsi, le profil des agents durant la période d'expérimentation diffère fortement de celui qui prévalait en 2020. Les services support représentent désormais près de la moitié des télétravailleurs, contre seulement le quart en 2020.

Il est prévu, dans le cadre de l'évaluation finale de la période de test, d'adresser un questionnaire qualitatif aux agents concernés et à leurs encadrants.

L'établissement a intégré la question du télétravail dans son plan de prévention des risques professionnels. Pour le personnel administratif, l'évaluation de ceux-ci identifie un risque spécifique (isolement social, mauvaises postures) et invite à se conformer aux recommandations de la fiche dédiée (avoir un espace dédié au télétravail, garder le contact avec l'équipe, se fixer des horaires, anticiper et planifier le travail...).

La période de test doit permettre de préparer une mise en place du télétravail dans un cadre réglementaire fixé par les organes délibérants. À son issue, la communauté d'agglomération envisage d'ouvrir une négociation avec les organisations syndicales, avant un passage devant le comité technique et le conseil communautaire en 2022.

À la date du contrôle de la chambre, l'économie du futur dispositif « post-Covid » n'est donc pas arrêtée. La communauté d'agglomération indique vouloir aborder ce dossier avec « pragmatisme », en poursuivant plusieurs objectifs : l'équilibre entre le souhait de certains agents de télétravailler et l'intérêt de l'établissement, la maîtrise des surcoûts, le maintien de la qualité de service et du lien social.

La négociation à venir avec les organisations syndicales intégrera la question de l'indemnisation des coûts supportés par les agents en télétravail.

L'indemnisation des frais liés au télétravail

L'accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique conclu le 13 juillet a prévu une indemnisation forfaitaire des frais liés à la pratique du télétravail, d'un montant de 2,5 € par jour de télétravail dans la limite d'un montant annuel de 220 €. Dans le prolongement de cet accord, le décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 a créé cette indemnité dénommée « forfait télétravail ». S'agissant des collectivités territoriales, la mise en œuvre de l'indemnisation s'inscrit toutefois, comme le rappelle l'accord précité, dans le cadre du principe de libre administration.

L'établissement considère que le cadre réglementaire issu du décret du 5 mai 2020 est suffisamment souple. Il permet de s'adapter aux besoins des employeurs publics. Elle observe toutefois qu'une difficulté pourrait naître avec la vérification des conformités techniques du lieu de travail de l'agent³³.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avant le début de la crise sanitaire, le télétravail était inexistant au sein des services de la communauté d'agglomération de Calais. La crise a conduit l'établissement à le mettre en place dans l'urgence à partir du mois de mars 2020. Ce dispositif a, par la suite, été perfectionné avec une volonté de recenser les fonctions pouvant être exercées dans ce cadre, de sensibiliser les encadrants, de porter attention au bien-être des agents.

En 2020, les télétravailleurs ont été, principalement, ceux des services culturels et sportifs ainsi que ceux des services support. Ce mode d'exercice professionnel répondait à un impératif de mise en sécurité des agents. Les coûts et les gains, directs et indirects, engendrés par celui-ci n'ont pas fait l'objet, à ce jour, d'une évaluation globale.

La communauté d'agglomération a décidé d'expérimenter, en 2021, le télétravail dans le cadre d'un fonctionnement normal

Au cours du second semestre, cette phase de test, marquée par une forte limitation de la quotité de temps de télétravail autorisée, et qui doit donner lieu à une évaluation, est destinée à préparer la mise en place d'un dispositif pérenne en 2022.

*

* *

³³ L'article 5 du décret du 11 février 2016 modifié par le décret du 5 mai 2020 dispose que « lorsque le télétravail est organisé au domicile de l'agent ou dans un autre lieu privé, une attestation de conformité des installations aux spécifications techniques (...) est jointe à la demande ».

ANNEXES

Annexe n° 1. Suites données au précédent contrôle de la chambre	48
Annexe n° 2. Prospective financière	49

Annexe n° 1. Suites données au précédent contrôle de la chambre

Observations de la chambre	Suites données par la collectivité
1- Transférer les immobilisations en cours du compte 23 au compte 21 dès leur mise en service, comme le prévoit la nomenclature M14, tome 1 (<i>rappel au droit</i>).	Non mis en œuvre. La collectivité a fait part de son intention de procéder aux opérations de régularisation mais n'a pas fourni d'éléments attestant un début de mise en œuvre. En 2020, les immobilisations en cours représentent 61 % de l'actif net immobilisé pour le budget principal et 64 % pour le budget assainissement.
2- Compléter le débat d'orientation budgétaire d'une présentation détaillée de l'évolution de la masse salariale et des effectifs, d'un programme d'investissement et du montant de la dette consolidée, conformément à l'article L.2312-1 du CGCT (<i>rappel au droit</i>).	Totalement mis en œuvre. Le rapport relatif aux orientations budgétaires comporte dorénavant une présentation de l'évolution de la masse salariale et des effectifs (qui se limite toutefois aux effectifs permanents), le programme d'investissements et un état de la dette consolidée (avec indication du type de prêt, de l'encours et du taux).
3- Etablir un rapport annuel sur le mandat exercé au sein des organes dirigeants de la SEM Territoires 62 tel que le prévoit l'article L. 1524-5 du CGCT (<i>rappel au droit</i>).	Totalement mis en œuvre. Un rapport du représentant de la communauté d'agglomération au sein de la SEM est dorénavant présenté chaque année au conseil communautaire (réunion du conseil communautaire du 7 juillet 2020 pour le rapport de l'année 2019).
4- Elaborer un schéma de mutualisation entre la CAC et les communes membres, conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT (<i>rappel au droit</i>).	Totalement mis en œuvre. Le schéma de mutualisation 2015-2020 a été approuvé par délibération du conseil communautaire du 10 décembre 2015.
5- Améliorer l'information contenue dans les annexes au compte administratif en ce qui concerne l'état du personnel, et établir un rapport sur l'état de la collectivité conformément à l'article 33 de la loi statutaire n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (<i>rappel au droit</i>).	Totalement mis en œuvre. Un rapport sur l'état de la collectivité est désormais établi (le dernier en date au 31 décembre 2019). L'état du personnel figurant en annexe au compte administratif est cohérent avec les données recueillies à cours de l'instruction sur les effectifs de la communauté d'agglomération.
6- Respecter les modalités d'avancement d'échelon prévues à l'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et modifiées par la loi de finances pour 2016 du 29 décembre 2015 (<i>rappel au droit</i>).	Sans objet. L'article 148 de la loi de finances pour 2016 a supprimé l'avancement à la durée minimum dans les trois versants de la fonction publique. Désormais, l'avancement d'échelon se fait selon un cadencement unique, en fonction de l'ancienneté.
7- Respecter la durée légale du travail, conformément au décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale (<i>rappel au droit</i>).	Mise en œuvre en cours. Par délibération du 21 décembre 2017, la communauté d'agglomération du Calais a prévu une augmentation progressive du temps de travail des agents jusqu'à l'atteinte de la durée légale de 1 607 heures en 2022. En contrepartie du maintien de 11 jours de congés exceptionnels, le temps de travail journalier est allongé progressivement de 22 mn par jour pour les agents à temps complet. Ces modalités ont été confirmées par délibération du 17 décembre 2020 par le conseil de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres & Mers.
8- Mettre en place un dispositif de suivi automatisé des heures de travail et notamment des heures supplémentaires en respectant le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (<i>rappel au droit</i>).	Mise en œuvre incomplète. Des "badgesuses" ont été mises en place. Toutefois, le paiement des heures supplémentaires s'effectue toujours sur la base de décomptes déclaratifs signés par les responsables de services.
9- Clarifier les modalités d'attribution des différentes primes, notamment la NBI, en se référant à l'article 87 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (<i>rappel au droit</i>).	Mise en œuvre en cours. Par délibération du 17 décembre 2020, le conseil communautaire a approuvé la mise en place du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour l'ensemble des cadres d'emplois concernés. La CA a décidé de ne pas réexaminer l'ensemble des situations des bénéficiaires de la NBI, hormis lorsqu'un agent bénéficie d'une promotion ou mobilité interne. Elle indique veiller au respect des conditions d'attribution pour les nouveaux arrivants. Le ratio "nombre de bénéficiaires de la NBI/nombre d'agents titulaires" est passé de 66 % en 2016 à 49 % en 2020.
10- Engager une réflexion sur l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire (<i>recommandation</i>).	Mise en œuvre en cours. Cette réflexion s'intègre dans le cadre de l'élaboration du pacte financier et fiscal entre la communauté d'agglomération et les communes membres, qui devrait aboutir d'ici fin 2021.
11- Améliorer le pilotage de la gestion des ressources humaines -masse salariale, heures supplémentaires, régime indemnitaire et absentéisme (<i>recommandation</i>).	Totalement mis en œuvre. La communauté d'agglomération s'est dotée d'un application dédiée à la gestion des RH, partagée avec la ville de Calais. Un tableau de bord des RH a été mis en place. L'évolution de la masse salariale est suivie mensuellement. Le taux d'absentéisme fait l'objet d'un suivi (il peut être noté une augmentation de ce taux sur la période). Les lignes directrice de gestion 2021-2027, fixant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, ont été arrêtées en avril 2021. Elles sont communes à la ville de Calais, à son CCAS, sa caisse des écoles, et à la communauté d'agglomération.
12- Mettre en place une politique de formation, d'évaluation et de recrutement des agents (<i>recommandation</i>).	Totalement mis en œuvre. Un plan de formation pluriannuel est désormais élaboré (plan prévisionnel de développement des compétences 2020-2022). L'entretien professionnel annuel est mis en œuvre. Un plan de recrutement, adjoint au rapport d'orientations budgétaires, prévoit les remplacements et créations de postes à effectuer pour l'année à venir.

Annexe n° 2. Prospective financière

Tableau n° 2 : Prospective financière 2022-2024

	CA 2021 provisoire	2022	2023	2024
Fiscalité totale nette	18 540 724	17 848 844	18 997 971	19 400 377
Ressources d'exploitation	4 916 950	4 902 126	4 921 723	4 941 418
Dotations et participations	21 656 091	21 531 792	21 407 845	21 282 981
Fiscalité reversée par l'Etat	4 256 671	4 133 802	4 133 802	4 133 802
Produits de gestion	49 370 437	48 416 563	49 461 342	49 758 579
Charges à caractère général	12 962 678	13 027 491	13 092 629	13 158 092
+ Charges de personnel	18 327 750	18 419 389	18 622 002	18 826 845
+ Subventions de fonctionnement	3 467 701	3 464 233	3 460 769	3 457 308
+ Autres charges de gestion	6 274 818	6 274 818	6 274 818	6 274 818
= Charges de gestion (b)	41 032 947	41 185 932	41 450 218	41 717 063
=Excédent brut de fonctionnement	8 337 489	7 230 632	8 011 123	8 041 516
+ Résultat financier réel	-1 236 426	-1 237 429	-1 142 793	-1 066 913
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	1 283 945	1 247 429	1 118 290	1 012 547
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		50 000	101 395	109 588
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	-736 073	-1 086 973	-1 086 973	-1 086 973
= CAF brute	6 364 990	4 906 230	5 781 358	5 887 631

Source : chambre régionale des comptes, à partir du CA provisoire 2021 et de la prospective de l'établissement.

Tableau n° 3 : Financement des investissements et situation bilancielle

Financement des investissements	2021	2022	2023	2024
Epargne brute	6 364 990	4 906 230	5 781 358	5 887 631
- Remboursement dette en place	3 884 787	4 058 699	4 118 678	4 084 735
- Remboursement dette future		333 333	535 128	693 880
Epargne nette	2 480 203	514 198	1 127 552	1 109 015
Recettes d'investissement hors emprunt	5 671 467	2 878 310	5 847 046	2 508 006
Financement propre disponible	8 151 670	3 392 508	6 974 598	3 617 021
Dépenses d'investissement	9 106 709	8 919 431	9 355 880	8 342 776
Besoin de financement	-955 038	-5 526 923	-2 381 282	-4 725 755
Emprunt nouveau sollicité	5 000 000	3 026 923	2 381 282	4 725 755
Situation bilancielle	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement au 31/12	7 323 436	4 823 436	4 823 436	4 823 436
en nombre de jours de charges courantes	65,14	42,75	42,47	42,20
Dettes bancaires au 31/12	47 840 303	46 475 194	44 202 671	44 149 811
- Dette en place au 31/12/2020	42 840 303	38 781 604	34 662 927	30 578 192
- Dette future	5 000 000	7 693 590	9 539 744	13 571 619
Capacité de désendettement	7,5	9,5	7,6	7,5

Source : chambre régionale des comptes, à partir du CA provisoire 2021 et de la prospective de l'établissement.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION GRAND CALAIS TERRES & MERS

*Enquêtes nationales sur l'intercommunalité
et le télétravail*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2016 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- Mme Natacha Bouchart : réponse d'une page.

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



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

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

Adresse mél : hautsdefrance@ccomptes.fr