



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE SAINT-OMER

*Tome 1 – Gouvernance, projet communautaire,
situation financière*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 novembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS*	4
INTRODUCTION	5
1 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE, LE PROJET COMMUNAUTAIRE ET SA DÉCLINAISON	6
1.1 La mise en place de la gouvernance et son fonctionnement	6
1.1.1 La définition du périmètre intercommunal, les caractéristiques du territoire	6
1.1.2 La gouvernance intercommunale : une volonté d'associer les communes, une territorialisation de l'action publique.....	10
1.1.2.1 Les instances de la gouvernance et leur fonctionnement	10
1.1.2.2 Une démarche de territorialisation de l'action communautaire	12
1.2 Un cadre de l'action communautaire tracé par le projet de territoire, une démarche de clarification des compétences	13
1.2.1 Un projet de territoire précocement élaboré, un intérêt communautaire largement défini.....	13
1.2.1.1 Le projet de territoire :	14
1.2.1.2 La définition de l'intérêt communautaire :	15
1.2.2 Une nécessaire clarification des statuts en cours	15
1.2.3 Un exercice effectif des compétences.....	16
1.2.3.1 Les compétences obligatoires	16
1.2.3.2 Les compétences supplémentaires (non exhaustif)	20
1.3 Une mutualisation effective entre l'établissement et ses communes membres mais dont les bénéfices restent à évaluer.....	22
1.3.1 Un développement de la mutualisation.....	22
1.3.2 Une démarche de mutualisation à évaluer et prolonger.....	23
2 LES ÉQUILIBRES FINANCIERS INTERCOMMUNAUX ET LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE	25
2.1 Un poids financier croissant de la communauté d'agglomération, un pilotage financier qui s'exprime à travers le pacte financier et fiscal	25
2.1.1 Un poids financier croissant de l'établissement au sein du bloc communal.....	25
2.1.2 Une forte intégration financière.....	26
2.1.3 Le pacte financier et fiscal, cadre de la stratégie financière intercommunale et de la solidarité financière vis-à-vis des communes	27
2.1.3.1 La stratégie financière intercommunale :	27
2.1.3.2 La solidarité financière envers les communes membres :	28
2.1.3.3 Des attributions de compensation maintenues	31
2.2 Un redressement de la trajectoire financière à poursuivre	32
2.2.1 La gestion budgétaire et comptable, la fiabilité des comptes	32
2.2.1.1 Des modalités de facturation des fonctions support à réexaminer	32
2.2.1.2 Un contrôle des régies à mettre à œuvre	33
2.2.1.3 La fiabilité des comptes	33
2.2.2 Une qualité de l'information financière satisfaisante	34

2.2.3	Une restauration de l'épargne qui doit être poursuivie	36
2.2.3.1	Une restauration de l'épargne depuis 2017	37
2.2.3.2	L'impact financier significatif de la crise sanitaire	39
2.2.3.3	Les investissements et leur financement	39
2.2.3.4	Les perspectives financières	40
ANNEXES.....		42

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (Pas-de-Calais), qui regroupe 53 communes et 105 000 habitants, dispose d'un budget consolidé de 110 M€ et compte 640 agents. Elle est issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2017, de la communauté d'agglomération de Saint-Omer et de trois communautés de communes. Son territoire, qui recouvre plusieurs bassins de vie, présente une certaine hétérogénéité avec plusieurs pôles urbains et des espaces ruraux. Elle entretient de nombreuses coopérations avec la communauté de communes du Pays de Lumbres, qui forme avec elle le pôle métropolitain audomarois.

La gouvernance du nouvel établissement, formalisée à travers un pacte, s'est attachée à préserver les équilibres territoriaux, en associant étroitement les communes à la prise de décision. La conférence des maires est ainsi régulièrement consultée sur les politiques publiques et les projets structurants. Une territorialisation des services a été mise en place, permettant d'assurer un maillage de l'espace intercommunal. Ses modalités évoluent dans le sens d'une plus grande affirmation de l'échelon communautaire, en se détachant progressivement des périmètres des anciens établissements.

Une démarche active de mutualisation avec les communes membres a été impulsée à partir de 2017, se traduisant notamment par la création de nombreux services communs. Cette dynamique doit se prolonger en s'appuyant sur une évaluation globale des actions entreprises.

L'action de la communauté d'agglomération s'inscrit dans le cadre stratégique que constitue le projet de territoire, élaboré dès 2016 puis renouvelé en 2021, et dont la mise en œuvre a fait l'objet d'un réel suivi. L'exercice des compétences communautaires est en cohérence avec les orientations de ce projet. Il traduit, s'agissant des services rendus à la population tels que l'eau et l'assainissement, une volonté de rationalisation des modes de gestion et d'harmonisation tarifaire. Au-delà de celles qui sont obligatoires, la communauté d'agglomération exerce un grand nombre de compétences supplémentaires. Les statuts de l'établissement, qui n'avaient pas été modifiés depuis 2016, souffraient toutefois d'un manque de lisibilité. À la date du contrôle de la chambre, ils étaient en cours de révision.

L'intercommunalité se caractérise par un degré élevé d'intégration financière. Elle s'est dotée d'un pacte financier et fiscal qui, s'articulant avec le projet de territoire, trace le cadre de sa stratégie financière et de la politique de redistribution aux communes membres. La gestion budgétaire et comptable est bien maîtrisée et la fiabilité des comptes globalement satisfaisante. Les modalités de facturation aux budgets annexes de certaines charges portées par le budget principal devront, toutefois, être réexaminées.

Très dégradée en 2017, la situation financière de l'établissement s'est depuis nettement redressée. Elle demeure toutefois fragile. Objectif principal du pacte financier et fiscal, la poursuite de la restauration de l'épargne de gestion est la clé du financement de l'ambitieux programme pluriannuel d'investissement. Elle doit s'appuyer sur une maîtrise plus vigoureuse des charges de fonctionnement, dont notamment celles de personnel, afin de limiter le recours à l'endettement.

RECOMMANDATIONS*

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

Rappel au droit

	<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 unique : présenter au conseil communautaire un rapport annuel sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes comportant l'ensemble des informations prévues à l'article D. 2311-16 du code général des collectivités territoriales.				X	35

Recommandations (performance)

	<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>
Recommandation n° 1 : présenter au conseil communautaire une évaluation globale des mutualisations mises en œuvre avec les communes (économies générées, impact sur les effectifs, éventuelles difficultés rencontrées).				X	24
Recommandation n° 2 : procéder avant la fin de l'année 2023 à un réexamen du pacte financier et fiscal.				X	28
Recommandation n° 3 : définir une méthode fiable et contrôlable de refacturation aux budgets annexes et à celui du centre intercommunal d'action sociale des charges portées par le budget principal au titre des fonctions support.				X	33

* Voir notice de lecture en bas de page.

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

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (Pas-de-Calais) pour les années 2017 et suivantes a été ouvert par lettre du président de la chambre du 26 janvier 2022 adressée à M. Joël Duquenoy, président et ordonnateur en fonctions. MM. François Decoster et Patrick Bedague, respectivement présidents du 5 janvier 2017 au 11 octobre 2019 et du 11 octobre 2019 au 15 juillet 2020, ont également été informés par lettres du 4 février 2022.

Le contrôle a porté sur la gouvernance intercommunale, le projet communautaire, la situation financière de la communauté d'agglomération, qui font l'objet du présent tome. Il a porté également sur la réhabilitation des friches en vue de la création de logements, dans le cadre d'une enquête de la chambre régionale des comptes. Ce thème fait l'objet d'un second tome, concomitant.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 9 juin 2022 avec le président actuel et ses prédécesseurs.

La chambre, dans sa séance du 19 juillet 2022, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été communiquées le 24 août 2022 au président en fonctions et, le 26 août 2022, sous forme d'extraits, à ses prédécesseurs.

Ils ont adressé à la chambre une réponse commune, enregistrée au greffe le 21 octobre 2022.

Après en avoir pris connaissance, la chambre, dans sa séance du 16 novembre 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

Les suites du contrôle de la communauté d'agglomération de Saint-Omer

La chambre régionale des comptes a examiné, dans le cadre du présent rapport, les suites données au contrôle de l'ex communauté d'agglomération de Saint-Omer portant sur les exercices à partir de 2011. Les observations définitives, délibérées en avril 2017, avaient été notifiées à l'ordonnateur de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer, nouvelle personne morale créée au 1^{er} janvier 2017.

La chambre constate une mise en œuvre globalement satisfaisante de ses recommandations. Les suites qui leur ont été données par la nouvelle intercommunalité figurent en annexe au présent rapport.

1 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE, LE PROJET COMMUNAUTAIRE ET SA DÉCLINAISON

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 2022. 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 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) dont la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer, et 11 communautés de communes (29 000 habitants en moyenne).

1.1 La mise en place de la gouvernance et son fonctionnement

Les modalités de la gouvernance intercommunale qui s'est mise en place depuis 2017 découlent des caractéristiques du territoire sur laquelle elle s'exerce.

1.1.1 La définition du périmètre intercommunal, les caractéristiques du territoire

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.

Créée au 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (CAPSO) est issue de la fusion de la communauté d'agglomération (CA) de Saint-Omer (25 communes, 71 398 habitants) avec trois autres établissements publics de coopération intercommunale n'atteignant pas le seuil minimum de 15 000 habitants fixé par la loi NOTRe : les communautés de communes du canton de Fauquembergues (18 communes, 10 042 habitants), de la Morinie (8 communes, 9 421 habitants) et du Pays d'Aire (4 communes, 13 357 habitants).

Carte n° 1 : Territoire de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer



Source : schéma départemental de coopération intercommunale.

Les arguments présentés à l'appui de la fusion des quatre communautés dans le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) étaient leur appartenance à un même schéma de cohérence territoriale (SCoT) ainsi que l'existence d'actions conjointes en matière d'aménagement du territoire et de développement économique à l'échelle du Pays de Saint-Omer, par le biais de l'agence d'urbanisme et de l'agence de développement économique. Le SDCI soulignait ainsi que « *le Pays de Saint-Omer est le lieu d'élaboration et de décision sur toutes les questions stratégiques du territoire audomarois et pour l'ensemble des EPCI qui le composent* ».

Les organes délibérants des quatre intercommunalités ont émis un avis favorable sur le projet de périmètre. Par arrêtés des 22 août et 16 novembre 2016, la préfète du Pas-de-Calais a dès lors prononcé la création de la CAPSO, dont le siège a été fixé à Longuenesse, et déterminé la liste de ses compétences.

Quoique faisant également partie du Pays de Saint-Omer, la communauté de communes du Pays de Lumbres (CCPL) n'a pas été intégrée dans cet ensemble. Cette intercommunalité rurale regroupant environ 24 000 habitants, son redécoupage ne s'imposait pas en vertu de la loi NOTRe. La chambre observe favorablement que de nombreuses coopérations existent entre la CAPSO et la CCPL. Elles partagent la même agence de développement économique, sont toutes deux actionnaires de la société publique locale « Tourisme en Pays de Saint-Omer », créée en 2018. Depuis le 1^{er} janvier 2019, elles composent le pôle métropolitain Audomarois, espace de collaboration en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de tourisme, d'environnement et de mobilité.

Un bassin industriel important

La CAPSO rassemble aujourd'hui 53 communes¹ pour une population de 105 169 habitants, en légère augmentation par rapport à 2013 (104 218 habitants). Le diagnostic territorial du SCoT du Pays de Saint-Omer, approuvé en 2019, souligne une progression de la population des communes rurales et périurbaines, alors que celle des communes du pôle urbain a au contraire diminué. Cette population est vieillissante, la part des personnes âgées de 60 ans et plus passant de 21,8 à 24,2 % entre 2013 et 2018.

Les indicateurs socio-économiques du territoire sont proches de la moyenne de la région Hauts-de-France. En 2019, la médiane du revenu disponible par unité de consommation était de 19 730 € (20 360 € pour la région), le taux de chômage des 15-64 ans de 15,8 % (16,4 %) et le taux de pauvreté de 17,1 % (17,6 %).

Le territoire est marqué par la présence du groupe Arc, entreprise de production d'articles en verre pour la table, qui y est implantée depuis 1825. Malgré des difficultés ayant entraîné d'importantes réductions d'effectifs, l'entreprise compte encore 4 700 salariés sur le site de production d'Arques, sans compter les emplois indirects. Même si la part des emplois liés à l'industrie a fortement chuté entre 2008 (29 %) et 2018 (19,4 %), elle reste nettement supérieure à la moyenne régionale (13,8 %).

¹ 55 communes à l'origine. Cette diminution s'explique par la création des communes nouvelles de Bellinghem, suite à la fusion d'Herbelles et d'Inghem, et d'Enquin-lez-Guinegatte, suite à la fusion d'Enguinegatte et d'Enquin-les-Mines.

La CAPSO se caractérise par un polycentrisme. Sa commune la plus peuplée, Saint-Omer (14 726 habitant), représente moins de 15 % de sa population. Elle compte trois autres communes de plus de 9 000 habitants : Longuenesse (10 736 habitants), Arques (9 654 habitants), contiguës à Saint-Omer et formant avec elle le principal pôle urbain, et Aire-sur-la-Lys (9 772 habitants) au sud-est. Ces quatre principales communes ne pèsent, pour autant, que pour 43 % de la population intercommunale. La communauté d'agglomération compte, *a contrario*, un nombre important de petites communes : quarante-deux d'entre elles ont moins de 2 000 habitants, totalisant 36 000 habitants, soit le tiers de la population de l'établissement.

Après celle de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane, la CAPSO est, parmi les sept communautés d'agglomération du Pas-de-Calais, celle qui regroupe le plus grand nombre de communes, et celle dotée du territoire le plus étendu.

Tableau n° 1 : Caractéristiques des communautés d'agglomération du Pas-de-Calais

	Nombre de communes	Population	Superficie (km ²)
CA de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane	100	276 759	645,6
CA de Lens-Liévin	36	241 703	239,4
CA d'Hénin-Carvin	14	126 509	112,1
CA du Boulonnais	22	112 836	205,1
CA du Pays de Saint-Omer	53	105 169	543,6
CA Grand Calais Terre et Mers	14	104 367	184,1
CA des Deux Baies en Montreuillois	46	66 119	409,1

Source : chambre régionale des comptes, à partir du site de l'INSEE, statistiques locales.

Le périmètre de la communauté d'agglomération recouvre partiellement sept bassins de vie². Si le cœur du territoire correspond largement au bassin de vie de Saint-Omer, en revanche toute sa partie sud-est, autour notamment de la commune d'Aire-sur-la-Lys, appartient au bassin de vie de Béthune. Ceci confère donc une certaine hétérogénéité au nouvel ensemble.

Compte tenu des caractéristiques de la nouvelle intercommunalité, le principal enjeu auquel elle se trouvait confrontée à sa création, était celui de la construction d'une identité propre, à travers notamment l'élaboration d'un projet de territoire, et la mise en place d'une gouvernance permettant l'association des communes membres.

² Au sens de l'INSEE, le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

1.1.2 La gouvernance intercommunale : une volonté d'associer les communes, une territorialisation de l'action publique.

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. La répartition des sièges doit 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.

Conformément aux articles L. 5211.1 et L. 2121.8 du CGCT, le conseil communautaire établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation, pour fixer les règles de son organisation interne, et plus généralement les règles de fonctionnement des instances associées.

L'article L. 5211-11-2 du 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.

L'organisation et les règles de fonctionnement des instances de la gouvernance communautaire sont fixées par le règlement intérieur, qui a été régulièrement adopté. Il a été complété, dès mars 2017, par une « charte de gouvernance ». À la suite du renouvellement du conseil communautaire en 2020, celle-ci a été remplacée par un « pacte de gouvernance ».

Ces documents définissent les modalités de la gouvernance et le rôle de ses différentes instances, dans une recherche de bonne articulation entre l'établissement et les communes qui le composent, tout en préservant l'efficacité de la prise de décision.

1.1.2.1 Les instances de la gouvernance et leur fonctionnement

La CAPSO est administrée par un organe délibérant composé de 94 conseillers communautaires et 45 suppléants. En l'absence d'accord local, la répartition des sièges s'est faite selon les règles de droit commun. La principale commune, Saint-Omer, dispose de douze représentants, les quatre communes les plus peuplées totalisent moins de 40 % des sièges. Quarante-cinq communes ne disposent que d'un seul délégué. Ceci illustre l'émiettement important de la représentation au sein du conseil.

Un bureau communautaire, instance plus resserrée, a été constitué. Jusqu'en 2020, il comprenait le président, les vice-présidents et les conseillers délégués. Selon le pacte de gouvernance, il peut prendre deux formes. Le bureau restreint comprend le président et les quinze vice-présidents et se réunit en amont du conseil pour donner un avis sur les projets de délibérations. Il peut aussi prendre des décisions, dans le cadre des délégations consenties par le conseil. Dans sa forme élargie, comprenant également les quinze conseillers délégués, il échange sur des sujets stratégiques, prend connaissance de l'activité des services et partenaires. Ce bureau se réunit très régulièrement. Des comptes rendus des séances sont établis et transmis à l'ensemble des maires.

Conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT, le bureau et le président ont reçu délégation du conseil communautaire pour le règlement de certaines affaires. L'exercice de ces délégations n'appelle pas d'observations. Il en est rendu compte, de façon précise, lors de chaque séance du conseil.

Des commissions thématiques, chargées d'étudier les questions à l'ordre du jour du conseil, ont été mises en place. De six jusqu'en 2020, leur nombre a été réduit à quatre. Les communes y sont largement représentées, par un ou plusieurs conseillers communautaires. Le président et les vice-présidents en sont membres d'office. Conformément à la possibilité ouverte par l'article L. 5211-40-1 du CGCT, le règlement intérieur adopté en 2020 dispose que le membre d'une commission peut être remplacé pour une réunion par un conseiller municipal désigné par le maire, ce qui est de nature à garantir la représentation des petites communes ne disposant que d'un seul délégué au conseil.

Outre ces commissions thématiques, une commission dite générale, constituée de l'ensemble des conseillers titulaires, a pour objet d'examiner des sujets stratégiques pour l'agglomération.

Enfin, conformément à l'article L. 5211-10-1 du CGCT, un conseil de développement, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, a été mis en place. Il est commun à la CAPSO et à la CCPL. Son organisation et son animation ont été confiées au pôle métropolitain audomarois.

En dehors de ces instances qui interviennent de façon classique dans le processus délibératif, d'autres espaces permettent plus spécifiquement d'informer les communes membres sur l'activité de l'établissement et de les associer à la prise de décision.

Une conférence des maires a, ainsi, été mise en place dès 2017. Elle est composée, sous l'égide du président de la CAPSO, des maires et maires délégués des communes. Les vice-présidents et conseillers délégués y sont également conviés. Elle est une instance d'information, d'échanges et de débat entre les maires sur les grandes orientations des politiques communautaires et les projets stratégiques. Le pacte de gouvernance précise qu'elle se réunit au moins une fois par trimestre, à l'initiative du président ou à la demande d'un tiers des maires.

Les ordres du jour de ses réunions témoignent de la diversité et de l'importance des questions qui lui sont soumises. Elles portent sur la mise en œuvre des politiques publiques ou la présentation de certains dispositifs, les questions financières (telles que l'élaboration du pacte financier et fiscal), la définition du pacte de gouvernance ou de l'intérêt communautaire, les mutualisations, le bilan du projet de territoire... Des présentations de certains partenaires ou organismes y sont faites également. Ceci atteste la vitalité de cette instance, appelée à débattre de projets structurants.

Ses réunions ne font pas l'objet de comptes rendus. La chambre rappelle à cet égard que, selon l'article L. 5211-40-2 du CGCT, lorsque la conférence des maires émet des avis, ce qui est le cas en l'espèce comme le confirment le président en fonctions et ses prédécesseurs dans leur réponse commune, ceux-ci doivent être adressés à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

La chambre prend note de l'engagement du président, dans sa réponse, de formaliser les avis de cette instance dès ses prochaines réunions et de procéder à cet envoi.

Le pacte de gouvernance 2020-2026, qui entend « associer, au maximum, les communes dans le processus de prise de décision », prévoit d'autres instances de concertation et d'échange d'informations :

- une convention des élus, réunissant l'ensemble des élus des communes peut être convoquée afin de les informer des grandes orientations et des projets structurants. Elle vise à permettre une appropriation des politiques communautaires par l'ensemble des élus du territoire ;
- quatre conférences territoriales couvrent le territoire communautaire. Réunissant les maires des communes et leurs adjoints sur un secteur géographique déterminé, sous l'égide du président ou d'un 1er vice-président de la CAPSO, elles permettent un dialogue, à une échelle plus petite que la conférence des maires, entre les communes de ce secteur et l'intercommunalité. Elles peuvent être sollicitées pour travailler sur la définition d'un projet ou d'une politique publique. En 2021, quatre réunions ont eu lieu, sur des sujets tels que la désertification médicale, la mobilité, les fonds de concours...

La création des conférences territoriales s'inscrit dans le prolongement de la démarche de territorialisation engagée dès 2017 par l'intercommunalité.

1.1.2.2 Une démarche de territorialisation de l'action communautaire

Elaboré dès 2016, le projet de territoire entendait assurer un maillage du périmètre intercommunal en y maintenant des services de proximité. La charte de gouvernance adoptée en 2017 précise que la CAPSO s'appuie sur des pôles territoriaux, antennes administratives et accueils de proximité, basés sur les périmètres des anciennes intercommunalités.

Quatre pôles, placés chacun sous l'autorité d'un responsable, ont ainsi été mis en place à Aire-sur-la-Lys, Fauquembergues, Longuenesse et Théroutain. Celui de Longuenesse est basé au siège de l'établissement, les autres disposant de locaux dédiés.

La charte de gouvernance a, en outre, institué des « vice-présidents territoriaux », chargés du suivi des communes situées sur les périmètres des anciens établissements. Lors de la première réunion du conseil de la CAPSO en 2017, les anciens présidents des trois ex-communautés de communes et un ancien vice-président de l'ex-communauté d'agglomération ont été élus avec le titre de premiers vice-présidents, assumant le rôle de vice-présidents territoriaux.

Le nouveau projet de territoire 2020-2026 entend conserver un maillage du territoire, en développant la présence des services communautaires ou de permanences au sein des pôles. La CAPSO a fait réaliser, en 2021, une étude en vue de dresser un diagnostic de l'organisation actuelle, au niveau central et des pôles territoriaux. Les évolutions arrêtées visent à maintenir une offre de service de proximité avec une nouvelle identité des pôles. Leur périmètre est redécoupé, en prenant en compte les bassins de vie et ils accueillent des « Maisons de la CAPSO », offrant un premier niveau d'information aux habitants et un accès aux services proposés par l'intercommunalité, indépendamment du lieu de résidence des citoyens. Cette nouvelle organisation, en cours de déploiement, va de pair avec un renforcement du rôle de pilotage du siège, les pôles n'ayant plus autorité hiérarchique sur les services opérationnels comme c'était le cas jusqu'à présent, en matière de collecte des déchets et de petite enfance.

Cette démarche atteste une volonté d'affirmer davantage la visibilité de la CAPSO sur les territoires, en s'affranchissant des périmètres des anciennes intercommunalités. La disjonction entre les périmètres des pôles territoriaux et des conférences territoriales introduite par le pacte de gouvernance l'illustre également : le territoire du pôle de Longuenesse est divisé en deux conférences territoriales et ceux des pôles d'Aire-sur-la-Lys et Théroutanque sont regroupés pour en former une seule.

Compétente en matière de création et gestion de maisons de services au public, l'intercommunalité s'est attachée à articuler les missions des pôles territoriaux avec le déploiement des maisons « France Services »³. L'ensemble des sites des pôles ont ainsi été labellisés « France Services ». Pour le pôle de Longuenesse, la structure labellisée se situe sur la commune d'Éperlecques, afin de compléter l'offre d'accès aux services publics sur le nord du territoire intercommunal.

La chambre observe que les modalités de la gouvernance mise en place par la CAPSO depuis sa création, progressivement perfectionnées, révèlent une capacité d'anticipation et d'adaptation. En dépit d'une certaine complexité que traduit le nombre important des instances, cette gouvernance, selon la chambre, permet d'associer de façon satisfaisante les communes membres au processus de décision, tout en préservant l'efficacité de celui-ci.

1.2 Un cadre de l'action communautaire tracé par le projet de territoire, une démarche de clarification des compétences

1.2.1 Un projet de territoire précocement élaboré, un intérêt communautaire largement défini

Le projet de territoire et la définition de l'intérêt communautaire

L'article L. 5216-1 du CGCT dispose que la communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

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.

³ Les espaces « France Services » ont vocation à faciliter les démarches administratives des citoyens auprès de nombreux acteurs publics, en priorité dans les zones rurales et les quartiers de la politique de la ville, en leur offrant un accueil polyvalent et un accompagnement.

1.2.1.1 Le projet de territoire :

L'exercice des compétences de l'établissement s'appuie initialement sur un projet de territoire, formalisé dès septembre 2016. La communauté d'agglomération de Saint-Omer et les trois communautés de communes ont, en effet, souhaité anticiper l'élaboration du projet de territoire relatif à leur périmètre de fusion, afin qu'il soit effectif dès la création de la nouvelle intercommunalité, ce qui atteste, à nouveau, d'une volonté d'anticipation.

Ambitieux, ce projet fixait un certain nombre d'objectifs stratégiques : poursuivre la complémentarité urbain-rural, mettre en place un maillage territorial pour une intercommunalité proche de ses habitants, garantir l'équité dans la mise en œuvre des compétences, soutenir les démarches de mutualisation, etc. Il déclinait ensuite, pour chaque compétence, sur la base d'un état des lieux, les objectifs à poursuivre et les grandes orientations proposées. Néanmoins, s'il mentionnait de nombreuses actions, celles-ci n'étaient pas clairement listées, ni priorisées.

Des points réguliers ont été faits sur sa mise en œuvre. Un bilan a été réalisé à son échéance en 2020, et présenté à la conférence des maires. Il décline, par thématique de politique publique, les nombreuses actions engagées. Toutefois, il ne permet pas d'apprécier précisément le degré d'avancement du projet communautaire, pas plus que l'atteinte des objectifs stratégique posés par celui-ci.

À la suite d'une concertation élargie associant les élus municipaux et communautaires, les habitants et les acteurs locaux, sous l'égide d'un comité de pilotage regroupant le président de l'intercommunalité, les premiers vice-présidents, les deux vice-présidents en charge de la ruralité, quatre maires représentant les communes les plus peuplées et autant représentant les communes de moins de 2 000 habitants, un nouveau projet de territoire a été adopté, à l'unanimité, par le conseil en septembre 2021.

Il s'articule autour de trois grandes orientations : conforter l'attractivité du Pays de Saint-Omer, mettre en œuvre un programme de projets structurants, renforcer la proximité par un maillage équilibré sur le territoire. Il présente ensuite, par thématique, sous la forme de « fiches actions », les axes stratégiques et les actions envisagées. Ces dernières sont nombreuses (193) mais le document identifie clairement celles jugées prioritaires par les élus et/ou par les citoyens.

Le comité de pilotage constitué pour son élaboration est chargé de procéder à un suivi annuel de l'avancée des différentes actions et à une évaluation à mi-étape. À la date du contrôle de la chambre, compte tenu de l'adoption récente du projet, cette instance ne s'était pas encore réunie.

La chambre constate que ce nouveau projet de territoire présente, compte tenu de sa structure, un caractère plus opérationnel que le précédent. Elle invite la communauté d'agglomération à mettre en œuvre, dès la fin du second semestre 2022, les modalités de suivi et d'évaluation prévues. Ces points annuels d'avancement, ou *a minima* l'évaluation à mi-étape, pourraient être utilement présentés au conseil communautaire.

1.2.1.2 La définition de l'intérêt communautaire :

Dans son rapport d'observations définitives de 2017 sur l'ancienne CASO, la chambre relevait une définition imprécise et restrictive de l'intérêt communautaire, certains équipements de rayonnement intercommunal restant à la charge des communes. Elle indiquait que l'enjeu résiderait, pour la future CAPSO, dans une définition distinguant clairement les responsabilités.

Il y a été procédé, dans le délai de deux ans prescrit par la loi. La liste des équipements ou infrastructures déclarés d'intérêt communautaire est étoffée. Tel est le cas pour un grand nombre d'équipements culturels et sportifs : les centres aquatiques Aqualys à Aire-sur-la-Lys et Sceneo à Longuenesse, la piscine d'Arques, plusieurs complexes sportifs ou salles de sport, le conservatoire à rayonnement départemental, la bibliothèque d'agglomération du Pays de Saint-Omer, la chapelle des jésuites à Saint-Omer, le pavillon archéologique à Théroouanne.

1.2.2 Une nécessaire clarification des statuts en cours

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 obligatoires⁴, 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.

Les compétences de la CAPSO, au nombre d'une quarantaine, ont été fixées par arrêté préfectoral du 16 novembre 2016. Il énumère celles que l'établissement exerce de plein droit en lieu et place des communes membres, qui correspondent aux compétences obligatoires prévues par la loi. La liste de ces dernières s'est enrichie sur la période contrôlée puisque, depuis le 1^{er} janvier 2020, s'y sont ajoutées celles en matière d'eau, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales urbaines. Toutefois, en l'absence de modification des statuts, ces trois domaines n'y figurent pas à titre de compétences obligatoires : les deux premiers ne sont mentionnés que comme étant optionnels ; le troisième n'est pas évoqué, même si l'intercommunalité s'en est bien saisie par délibération du 17 décembre 2019.

⁴ Développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés et, depuis le 1^{er} janvier 2020, les compétences « assainissement », « eau » et « gestion des eaux pluviales urbaines ».

Les statuts disposent, par ailleurs, que « la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer exerce les compétences optionnelles et facultatives des communautés de communes du canton de Fauquembergues, de la Morinie, du Pays d'Aire et de la communauté d'agglomération de Saint-Omer », telles qu'elles figurent en annexe de l'arrêté précité.

Selon la chambre, cet énoncé des compétences communautaires est problématique. Renvoyant à celles des anciennes intercommunalités, il ne permet pas d'offrir une vision claire et consolidée des missions de la CAPSO. En outre, sur un plan plus formel, la distinction entre compétences obligatoires, optionnelles et facultatives à laquelle il procède, est obsolète. Avant le 1^{er} janvier 2020, les communautés d'agglomération devaient exercer au moins trois compétences, dites optionnelles, à choisir dans une liste de sept. Or, avec la loi dite engagement et proximité du 27 décembre 2019, l'exercice de ces compétences optionnelles est devenu une possibilité mais non plus une obligation. Il convient donc plutôt de les qualifier désormais de compétences supplémentaires.

Consciente du caractère peu lisible des statuts actuels, la CAPSO s'est engagée dans l'élaboration d'un nouveau document en vue de clarifier les champs d'intervention de l'établissement et des communes et sécuriser ainsi l'exercice des compétences intercommunales. Le conseil communautaire a délibéré, en juin 2022, sur un projet de nouveaux statuts qui, sous réserve d'approbation par les conseils municipaux des communes membres à la majorité qualifiée, pourraient être arrêtés par le représentant de l'État en fin d'année 2022.

Selon le projet communiqué à la chambre, la communauté d'agglomération exercerait vingt-trois compétences supplémentaires, en sus des dix compétences obligatoires. Si le nombre de compétences supplémentaires s'inscrit en baisse dans ce projet, cela s'explique principalement par le regroupement de certaines d'entre elles et par la suppression formelle de compétences correspondant à une obligation légale telle que l'élaboration du plan climat air énergie territorial. *A contrario*, ce projet de nouveaux statuts dote l'établissement d'une nouvelle compétence en matière d'alimentation (promotion et soutien à une alimentation saine et durable pour tous par la définition et la mise en œuvre d'un projet alimentaire territorial).

La chambre prend acte favorablement de cette démarche de clarification des compétences, dont le président confirme, dans sa réponse, qu'elle est effectivement nécessaire.

1.2.3 Un exercice effectif des compétences

La présentation ci-après, qui ne se veut pas exhaustive, vise à illustrer de façon concrète la mise en œuvre des compétences dévolues à l'établissement, à travers les dix compétences obligatoires et un panel de compétences supplémentaires correspondant à des services essentiels offerts à la population (culture, action sociale, accueil de la petite enfance, santé, numérique).

1.2.3.1 Les compétences obligatoires

- Développement économique :

La CAPSO compte vingt-quatre zones ou parcs d'activités. Une étude a été engagée fin 2021 en vue de la réalisation d'un schéma intercommunal d'aménagement économique, afin de construire une stratégie de renouvellement de l'offre de foncier économique.

L'établissement a conclu, en février 2019, une convention avec la région Hauts-de-France qui détermine les modalités du partenariat des deux collectivités en matière de développement économique du territoire. Dans le contexte de crise sanitaire, une convention spécifique a été conclue, portant délégation exceptionnelle de compétence à la CAPSO en matière d'aides aux entreprises.

- Aménagement de l'espace communautaire :

L'élaboration d'un PLUI couvrant l'intégralité du territoire communautaire, qui fait actuellement défaut⁵, devrait être lancée en septembre 2022. Plusieurs procédures de révision des documents d'urbanisme existants ont été menées depuis 2017, pour des projets de logement ou de développement économique.

La compétence en matière d'aménagement de l'espace communautaire recouvre également l'organisation de la mobilité. Sur son ressort territorial, la CAPSO est autorité organisatrice de la mobilité au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports. Elle organise les transports scolaires pour environ 6 000 élèves. À cet effet, elle a déployé un service de transports en commun urbain et non urbain, ainsi qu'un service de transport à la demande pour les secteurs ruraux. Afin de favoriser les mobilités douces, le conseil a en outre voté en 2021 une enveloppe de 80 000 € pour la mise en place d'une aide à l'achat de vélos. Près de 800 personnes ont pu en bénéficier.

- Équilibre social de l'habitat :

La politique de l'habitat se décline par des actions en faveur du parc privé (opérations programmées d'amélioration de l'habitat, aides aux primo-accédants, soutien à l'adaptation des logements à la perte de mobilité, mise en place d'une cellule intercommunale de lutte contre l'habitat indigne) et des interventions en faveur du parc public et de la mixité sociale (soutien à la construction et réhabilitation du parc HLM, enregistrement des demandes et participation aux commissions d'attribution de logements des bailleurs sociaux...).

La procédure d'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH) à l'échelle de l'intercommunalité, qui tracera la feuille de route de la politique communautaire de l'habitat, a été lancée en décembre 2020. L'arrêt du PLH par délibération du conseil communautaire devrait intervenir en décembre 2022 pour, à l'issue de la phase de consultations, une adoption définitive d'ici septembre 2023.

- Politique de la ville :

Sur le territoire communautaire, trois quartiers ont été définis comme des quartiers prioritaires de la politique de la ville par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 : Saint-Exupéry / Léon Blum (Arques, Longuenesse et Saint-Omer) ; quai du Commerce / Saint-Sépulcre (Saint-Omer), centre historique (Aire-sur-la-Lys). Environ 6 500 habitants y résident.

Le quartier quai du Commerce / Saint-Sépulcre est inscrit dans le nouveau programme de renouvellement urbain de l'ANRU. La convention cadre pluriannuelle a été signée en mai 2021. Cette opération fait l'objet du second tome du rapport de la chambre.

Chaque année, la CAPSO participe à l'appel à projets partenarial visant à développer des actions spécifiques en direction des habitants des quartiers prioritaires. En 2021, il a permis de financer près d'une cinquantaine d'actions. Aux côtés de l'agence nationale de cohésion des territoires et de la région Hauts-de-France, la CAPSO a participé à hauteur de 58 000 €.

⁵ Ce point est développé dans le second tome du rapport.

- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) :

Le territoire communautaire est fortement irrigué, avec la présence de trois cours d'eau principaux (l'Aa, l'Hem, la Lys) et du marais audomarois qui représente 3 500 ha et plus de 700 km de voies d'eau et qui, depuis 2013, est reconnu réserve de biosphère par l'UNESCO.

La lutte contre les inondations fait partie des axes stratégiques du projet de territoire. La CAPSO assure la compétence GEMAPI en régie ou par délégation de maîtrise d'ouvrage à plusieurs syndicats. Ceci se traduit par la mise en place et l'entretien de systèmes d'endiguement et autres ouvrages de lutte contre les inondations, par des travaux d'hydraulique douce⁶ et de lutte contre l'érosion des sols. En connexité avec la GEMAPI, la CAPSO exerce une compétence supplémentaire de lutte contre les rats musqués, qui participent à la détérioration des berges.

- Accueil des gens du voyage :

La CAPSO assure l'aménagement, l'entretien et la gestion de quatre aires d'accueil des gens du voyage (dont une aire de grand passage) situées à Aire-sur-la-Lys, Arques, Blendecques et Longuenesse. En 2021, 502 personnes ont été accueillies sur l'ensemble des aires. La gestion de ces dernières fait l'objet d'une délégation de service public qui arrivera à échéance fin 2022.

Selon le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage du Pas-de-Calais pour la période 2019-2024, « la CAPSO a satisfait à toutes les préconisations du schéma 2012-2018, qui ont été reconduites sans modification dans le schéma 2019-2024 ».

- Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés :

La CAPSO assure en régie la collecte des ordures ménagères, du tri sélectif, du verre en apport volontaire et en porte-à-porte, du papier-carton en apport volontaire, des encombrants et des déchets verts, sur les pôles territoriaux d'Aire-sur-la-Lys, Arques et Théroutanne. Sur celui de Fauquembergues, la collecte est assurée par un prestataire. En 2021, 44 129 tonnes de déchets ont été collectées.

La collecte est financée par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En 2017, le conseil a délimité dix zones de taxation sur le territoire communautaire. Leur nombre a été réduit à huit en 2021.

Le traitement des déchets a été transféré au syndicat mixte Lys Audomarois qui gère un réseau de déchetterie, une compostière et un centre de tri. Les ordures ménagères sont incinérées au centre de valorisation énergétique « Flamoval », géré par le syndicat mixte Flandre Morinie.

Par délibération du 21 février 2022, le conseil communautaire a décidé d'acter le principe de la mise en œuvre opérationnelle d'une tarification incitative à l'échelle de l'intercommunalité au plus tard le 1^{er} juillet 2024. Dans l'attente de la construction d'un nouveau centre permettant de répondre à l'extension des consignes de tri, qui devrait être opérationnel au plus tard au 31 décembre 2025, la CAPSO a adopté un nouveau schéma de tri transitoire.

⁶ L'hydraulique douce regroupe toutes les techniques et aménagements qui permettent de favoriser l'infiltration lente des eaux pluviales et réduire ainsi les ruissellements et l'érosion.

- Eau :

La production et distribution d'eau potable s'effectue selon des modes de gestion hétérogènes sur le territoire communautaire, héritage de la période antérieure à la fusion des établissements publics de coopération intercommunale : en régie directe pour une vingtaine de communes, pour les autres en délégations de service public (DSP) ou par des syndicats d'eau.

Le projet de territoire mentionne une action, identifiée comme prioritaire par les citoyens : « renforcer l'équité territoriale en tenant à une harmonisation du prix de l'eau sur le territoire communautaire (regroupement de contrats de DSP, réflexion sur les modes de gestion, travail avec les autres syndicats) ».

Les contrats de DSP dits « urbain » et « rural » ont été renégociés, avec une prise d'effet au 1^{er} janvier 2019, pour une durée de huit ans. En parallèle de la négociation menée avec les délégataires, la CAPSO a adapté sa part communautaire afin de limiter l'écart de prix payé par l'utilisateur sur chacun des deux services. Ainsi, en valeur 2019, une facture type de 80 m³ (équivalente à la consommation moyenne d'un foyer sur le territoire) s'élevait à 151,12 € HT sur le service urbain et à 158,69 € HT sur le service rural, soit une différence limitée à 5 %.

Les tarifs appliqués sur la régie « eau » ont également évolué, afin de viser une harmonisation sur les communes concernées. Lors de la création de la régie en 2017, sept tarifs différents existaient. L'harmonisation sur un seul et unique tarif s'est finalisée au 1^{er} janvier 2021, avec une cible très proche des tarifs du service rural.

Le contrat de DSP conclu pour les communes d'Aire-sur-la-Lys et Wittes se terminera le 31 décembre 2026, soit à la même échéance que les contrats des services urbain et rural. Ceci permettra d'envisager (sous réserve des conclusions du rapport du choix de mode de gestion qui sera établi préalablement) un seul et unique contrat regroupant les trois existants, et un tarif harmonisé sur tout le territoire géré en délégation de service public.

- Assainissement :

À l'instar de l'eau potable, plusieurs modes de gestion coexistent sur le territoire pour l'exercice de la compétence « assainissement » : en délégations de service public et *via* un syndicat. De la même façon que pour l'eau, une démarche de rationalisation a été engagée.

Au cours de l'année de 2021, la CAPSO a lancé une consultation pour la passation d'un nouveau contrat de délégation regroupant deux anciens qui arrivaient à terme de manière différée. Il a pris effet au 1^{er} mai 2022 sur les communes d'Éperlecques et de Bayenghem-lès-Éperlecques, et prendra effet au 1^{er} janvier 2023 sur les communes d'Aire sur la Lys, Ecques et Quiestède. Une harmonisation des tarifs sera lissée sur ces territoires jusqu'en 2026, date de terme du contrat.

Le contrat de DSP du service urbain se termine au 31 décembre 2024. Au vu des termes de fin de contrat proches, la CAPSO envisage de négocier un seul et unique contrat qui aurait une prise d'effet différée : 1^{er} janvier 2025 sur les communes rattachées au service urbain et au 1^{er} janvier 2027 pour celles d'Éperlecques, Bayenghem-lès-Éperlecques, Aire-sur-la-Lys, Ecques et Quiestède.

Pour l'assainissement comme pour l'eau, la chambre relève favorablement la démarche de rationalisation des modes de gestion et d'harmonisation tarifaire engagée par l'établissement.

- Gestion des eaux pluviales urbaines :

La compétence de gestion des eaux pluviales urbaines est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2020 pour les communautés d'agglomération. Elle recouvre les fonctions de collecte, transport, stockage et traitement des eaux pluviales des aires urbaines. Elle s'exerce sur les zones urbanisées et urbanisables. Conformément à l'axe stratégique « protection et sécurisation quantitative et qualitative de la ressource en eau », le projet de territoire prévoit une action visant à réduire la présence des eaux claires⁷ dans les réseaux d'assainissement.

1.2.3.2 Les compétences supplémentaires (non exhaustif)

- Construction, aménagement et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire :

La CAPSO gère plusieurs équipements sportifs et culturels. En matière culturelle, les deux équipements phare sont la bibliothèque d'agglomération du pays de Saint-Omer et le conservatoire à rayonnement départemental. La première a totalisé en 2021 plus de 30 000 entrées physiques. Elle est tête de réseau de la trentaine de bibliothèques présentes sur le territoire, accompagne les communes dans leurs projets d'aménagement, de construction ou de réhabilitation de bibliothèques. Le conservatoire, pour sa part, se déploie autour de quatre départements (musique, danse, théâtre, arts visuels) et intervient sur quinze sites. Il a totalisé en 2021 plus de 2 400 élèves. On compte, par ailleurs, une douzaine d'équipements sportifs reconnus d'intérêt communautaire.

- Action sociale d'intérêt communautaire :

La politique d'action sociale communautaire s'exprime à travers la gestion de deux épiceries sociales (Saint-Omer et Théroouanne), destinées à apporter une aide alimentaire aux personnes en difficulté et à favoriser leur autonomie budgétaire, et la mise en place d'une politique de micro-crédit en partenariat avec des établissements bancaires.

Pour l'exercice de cette politique, la CAPSO s'appuie sur le centre intercommunal d'action sociale créé en 2017. Celui-ci assure l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active, sur prescription du département. La communauté d'agglomération lui a versé, en 2021, une subvention de 450 000 €.

- Petite enfance, jeunesse :

La CAPSO gère plusieurs structures d'accueil de la petite enfance (multi-accueils, relais petite enfance, lieu d'activité parent-enfant) pour un total de 155 places d'accueil. 476 enfants y ont été accueillis en 2021. Elle accompagne par ailleurs près de 600 assistants maternels. Ouverte en janvier 2022, la « Maison des Bout' Choux », micro-crèche située à Ecques, accueille une dizaine d'enfants jusqu'à 4 ans maximum.

Un nouveau projet d'établissement et un nouveau règlement de fonctionnement des multi-accueils ont été formalisés dans le cadre du renouvellement de la convention d'objectifs et de financement signée avec la Caisse d'allocations familiales pour la période 2020-2024.

⁷ Soit l'intrusion d'eaux pluviales « parasites » dans le réseau d'assainissement des « eaux usées ».

- Santé :

Un contrat local de santé a été signé en décembre 2019 par la CAPSO, l'agence régionale de santé (ARS) et d'autres partenaires. Outil de déclinaison du projet régional de santé arrêté par l'ARS, il comporte, au regard des enjeux du territoire, plusieurs orientations stratégiques : promouvoir un environnement favorable à la santé, améliorer l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies, favoriser l'attractivité du territoire pour les professionnels de santé, favoriser le parcours de vie en santé mentale.

L'année 2019 a aussi été marquée par l'inauguration de la maison de santé pluriprofessionnelle d'Éperlecques, représentant un investissement de 1,7 M€ HT. Sa conception a été réalisée en collaboration avec les acteurs de santé.

- Aménagement numérique du territoire et développement des usages numériques :

La compétence en matière d'aménagement numérique du territoire est principalement exercée par l'entremise du syndicat mixte « La fibre numérique 59/62 », dont la CAPSO est adhérente. En 2022, l'ensemble des communes sont desservies par la fibre optique.

La CAPSO a recruté deux conseillers numériques pour accompagner les usagers dans leurs démarches au sein des espaces France services, ainsi que dans les bibliothèques et médiathèques du territoire, à compter de 2022.

La construction d'un crématorium : une compétence pas encore mise en œuvre

Les statuts de l'établissement définis en 2016 lui ont confié une compétence facultative, héritée de l'ex-CASO, en matière de « construction, gestion et exploitation d'un crématorium d'agglomération et du site cinéraire qui lui est associé ». Aucun équipement de ce type n'existe, actuellement, dans l'Audomarois.

Une réflexion sur la création d'un tel équipement a été lancée à une échelle intercommunautaire par la CAPSO et la communauté d'agglomération du pays de Lumbres. Une étude de faisabilité, livrée en janvier 2019, concluait à l'existence d'un besoin sur le secteur, proposait un site d'implantation proche de la gare de péage autoroutier de Setques, estimait le coût global du projet à 2,5 M€ et envisageait une gestion sous forme de concession, impliquant ainsi le portage de l'investissement par le concessionnaire.

Par délibération du 24 juin 2019, le conseil de la CAPSO a décidé de valider techniquement le choix du terrain pouvant accueillir l'équipement et d'autoriser le lancement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en vue de la passation d'un contrat de concession, en groupement de commandes avec la CCPL. Toutefois, le site envisagé a été abandonné suite à l'opposition des riverains. Le projet est, depuis, en suspens.

La chambre invite la communauté d'agglomération, en cas de relance du projet, à s'assurer que les constats opérés par l'étude de faisabilité précitée demeurent valides au regard notamment de l'évolution de l'offre de crémation sur les territoires périphériques. Depuis 2019, deux nouveaux équipements ont ainsi ouvert, à Réty dans le Boulonnais et à Calais.

En application de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, le président de l'établissement public de coopération intercommunale doit adresser 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.

Un rapport retraçant de façon complète les modalités d'exercice des différentes compétences de la communauté d'agglomération, les chantiers en cours ainsi que les éléments d'activité primordiaux des services communautaires, est élaboré chaque année. Il est transmis aux communes, ainsi qu'aux principaux partenaires de la communauté d'agglomération et aux services de l'État. Il rend compte de façon satisfaisante de l'exercice des compétences communautaires.

1.3 Une mutualisation effective entre l'établissement et ses communes membres mais dont les bénéfices restent à évaluer

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.

Le soutien aux démarches de mutualisation avec les communes membres constituait l'un des objectifs fondamentaux du projet de territoire adopté en 2016.

1.3.1 Un développement de la mutualisation

Un schéma de mutualisation a été adopté par délibération du conseil communautaire du 20 mars 2018. Il posait trois objectifs principaux : générer des économies de moyens, renforcer la solidarité et la complémentarité sur le territoire afin d'améliorer le service rendu au citoyen, et à rationaliser l'organisation territoriale pour la rendre plus efficiente.

Sa mise en œuvre s'est principalement traduite sous deux formes.

D'autre part, par la création de services communs, dont le périmètre s'est progressivement élargi. Ceux comptant le plus grand nombre de communes adhérentes sont les services d'instruction et de contrôle des autorisations de droit du sol, de transport occasionnel des élèves des écoles primaires et d'assistance technique à maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales. Créés entre 2019 et 2020, les services communs gestion de la paie, numérique et ingénierie financière comptent un nombre de communes adhérentes beaucoup plus réduit (entre trois et cinq), ce qui offre donc des marges de progrès.

Le recours aux services communs donne lieu à la conclusion d'une convention entre la CAPSO et chaque commune intéressée. Jusqu'en 2018, le remboursement des coûts afférents à ces services s'effectuait à partir d'un titre de recettes transmis aux communes adhérentes. Par délibération du 26 novembre 2018, le conseil communautaire a décidé de modifier ces modalités en imputant les montants correspondants sur les attributions de compensation versées aux communes, possibilité ouverte par l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Le coût total des services communs s'est élevé, en 2021, à 563 300 €.

D'autre part, plusieurs groupements de commandes⁸ ont été constitués. Le pacte financier et fiscal, adopté en 2021, fixe des critères pour la mise en place de ces groupements en termes de nombre minimum de collectivités (douze communes représentant au moins 20 000 habitants) ou de population couverte (50 000 habitants), au motif qu'en deçà de ces seuils, les coûts liés au fonctionnement du groupement seraient souvent supérieurs aux économies réalisées.

1.3.2 Une démarche de mutualisation à évaluer et prolonger

Si les mutualisations entre l'établissement et ses communes membres se sont développées sur la période sous revue, leur bénéfice n'a été que partiellement évalué.

Selon l'article L. 5211-39-1 du CGCT, le schéma de mutualisation doit exposer « l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes membres et sur leurs dépenses de fonctionnement ». Le schéma adopté en 2018 prévoyait, à cet égard, plusieurs outils : la réalisation d'une « cartographie des ressources humaines du territoire » servant de base à l'analyse de l'impact sur les effectifs, la mise en place d'indicateurs de suivi permettant d'évaluer chaque action conduite au regard des objectifs fixés. Or, ces outils n'ont pas été instaurés.

En 2019 et 2020, des rapports ont, certes, été présentés au conseil sur la mise en œuvre du schéma au cours de l'année précédente. Ils dressent un état d'avancement des actions engagées et présentent les perspectives d'actions nouvelles. En ce qui concerne les groupements de commande, une enquête menée auprès d'un panel de communes a permis de mettre en évidence une économie moyenne de 31 % par rapport à leurs achats auprès de leurs fournisseurs antérieurs. Des réunions de bilan sont organisées chaque année pour présenter aux élus l'activité des services communs.

Pour utiles que soient ces informations, elles ne permettent pas, toutefois, d'appréhender de façon globale les aspects financiers de la mutualisation, en termes notamment d'économies réalisées, pas plus que les impacts sur les effectifs. De même, les conséquences de la mutualisation au regard des objectifs fondamentaux définis dans le schéma n'ont pas été évalués.

Le schéma de mutualisation, devenu facultatif, est arrivé à échéance en 2020 et la CAPSO a fait le choix de ne pas adopter de nouveau document-cadre. Le récent projet de territoire n'évoque quasiment pas la mutualisation. Le pacte de gouvernance proclame, certes, l'intention de poursuivre les efforts engagés mais se borne à décliner, de façon très générale, les orientations retenues en matière de mutualisation, sans mentionner d'actions nouvelles en la matière. De surcroît, depuis l'arrivée à terme du schéma, aucun nouveau bilan consolidé des actions engagées en matière de mutualisation n'a été présenté au conseil communautaire.

La chambre appelle l'attention de la CAPSO sur l'intérêt de maintenir la dynamique de la mutualisation enclenchée avec les communes membres. La poursuite de cette démarche gagnerait à s'appuyer sur une évaluation globale des actions mises en œuvre jusqu'à présent,

⁸ 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 ».

permettant de dresser le bilan des apports et limites en termes de gains financier et de qualité de service et d'identifier les actions qui resteraient à mener.

Recommandation n° 1 : présenter au conseil communautaire une évaluation globale des mutualisations mises en œuvre avec les communes (économies générées, impact sur les effectifs, éventuelles difficultés rencontrées).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée au 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer est issue de la fusion de quatre intercommunalités, une communauté d'agglomération et trois communautés de communes. Totalisant près de 105 000 habitants, elle compte 53 communes membres dont un grand nombre de petites communes. La plus peuplée, Saint-Omer, représente moins de 15 % de la population de l'établissement.

Son territoire, qui couvre plusieurs bassins de vie, présente une certaine hétérogénéité. La gouvernance mise en place à partir de 2017 s'est attachée à préserver les équilibres territoriaux, en s'appuyant sur les périmètres des anciennes intercommunalités et leurs élus. Le fonctionnement de cette gouvernance témoigne de la volonté d'associer étroitement les communes à la prise de décision. L'organisation de l'intercommunalité est territorialisée, en vue d'assurer un maillage du territoire. Les modalités de cette territorialisation évoluent dans le sens d'une plus grande affirmation de l'intercommunalité, en se détachant progressivement des périmètres des anciens établissements.

Une démarche active de mutualisation entre l'établissement et les communes a été engagée à partir de 2017. La chambre recommande de prolonger cette dynamique, en s'appuyant sur une évaluation globale des actions mises en œuvre, au-delà des évaluations partielles réalisées à ce jour.

L'exercice des compétences de la CAPSO, qui revêt un caractère effectif, s'inscrit dans un cadre stratégique bien défini, tracé par le projet de territoire dont la première version a été élaborée de façon anticipée dès 2016. À la date du contrôle de la chambre, une démarche de clarification des statuts, peu lisibles, était en cours.

2 LES ÉQUILIBRES FINANCIERS INTERCOMMUNAUX ET LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE

2.1 Un poids financier croissant de la communauté d'agglomération, un pilotage financier qui s'exprime à travers le pacte financier et fiscal

2.1.1 Un poids financier croissant de l'établissement au sein du bloc communal

L'analyse de l'évolution de la situation financière du bloc communal (consolidation des dépenses et recettes réelles de fonctionnement de la communauté d'agglomération et de ses communes membres)⁹ révèle l'accroissement du poids financier de l'intercommunalité.

La part de la communauté d'agglomération dans les recettes réelles de fonctionnement du bloc communal (qui se sont élevées à 154,2 M€ en 2021) s'est accrue, passant de 38,3 % en 2017 à 42,4 % en 2021. Les recettes réelles de fonctionnement de l'intercommunalité ont progressé de façon dynamique, de + 4,3 % par an en moyenne, en lien avec les transferts de compétences. *A contrario*, les communes ont vu leurs recettes stagner.

Les dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal (128,9 M€ en 2021) ont, quant à elles, augmenté très modérément, de + 0,2 % par an en moyenne, sur la période. Les dépenses de la CAPSO ont toutefois progressé de façon plus dynamique (+ 0,8 % par an en moyenne), alors que celles des communes ont légèrement décru (- 0,3 % par an en moyenne). Ainsi, la communauté d'agglomération représente en 2021 46,2 % des dépenses (contre 45 % en 2017).

La capacité d'autofinancement brute¹⁰ du bloc communal (25,3 M€ en 2021) a évolué de + 6 % en moyenne annuelle entre 2018 et 2021. Toutefois, alors que celle des communes n'a progressé en moyenne que de + 0,6 %, pour la CAPSO, la hausse a été de + 41,2 %.

L'encours de dette cumulé de la communauté d'agglomération et des communes s'élève à 126,2 M€ au 31 décembre 2021. La dette de la CAPSO, de 43,2 M€, en représente 34 %. Des disparités très importantes existent entre les communes, avec un encours de dette par habitant allant de 0 € à 2 063 €.

⁹ Budgets principaux.

¹⁰ 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.

2.1.2 Une forte intégration financière

Le potentiel fiscal¹¹ de la CAPSO était de 415 € par habitant en 2021, contre 389 € en 2018. Ceci la situe au-dessus de la moyenne des communautés d'agglomération du département du Pas-de-Calais (395 €/habitant en 2021).

Le potentiel fiscal médian des communes qui composent l'intercommunalité est de 654 € par habitant en 2021¹². Toutefois, des disparités importantes peuvent être constatées. Il peut être observé que quatre des cinq communes possédant le plus faible potentiel fiscal se situent dans la partie nord du territoire communautaire.

Au 31 décembre 2021, 28 % de la fiscalité levée par l'intercommunalité (40,8 M€) est reversée aux communes par le biais des attributions de compensation (10,1 M€) et de la dotation de solidarité communautaire (1,2 M€). Ceci signifie, *a contrario*, que la CAPSO conserve la majeure partie de ses recettes fiscales (72 % en 2021) pour la mise en œuvre de ses compétences.

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

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscalité levée par les communes (a)	37 434 625	38 763 455	39 466 473	40 473 048	39 345 235
Fiscalité levée par le groupement (b)	39 829 288	40 153 593	42 675 337	43 137 902	40 819 291
Total communes et groupement : bloc communal (c= a+b)	77 263 912	78 917 047	82 141 810	83 610 949	80 164 526
Fiscalité conservée par le groupement (d)	25 872 124	26 712 284	30 501 298	31 465 722	29 559 915
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (d/c)	33%	34%	37%	38%	37%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (d/b)	65%	67%	71%	73%	72%

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion¹³.

En lien avec ce constat, le coefficient d'intégration fiscale (CIF)¹⁴ de la CAPSO, déjà élevé en 2018 (42,1 %), a nettement progressé depuis pour atteindre 50,6 %. Il est le plus important des sept communautés d'agglomération du département. Ceci traduit le fort niveau d'intégration de la CAPSO.

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.

¹² Source : Observatoire des territoires, données DGCL.

¹³ Le total de la fiscalité levée par le groupement comprend les contributions directes (731) ainsi que le FNGIR (73221) et le FPIC (73223). Les données de l'année 2021 ont été retraitées en intégrant dans ce total la fraction de TVA de 12,7 M€ perçue en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

¹⁴ 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.

Tableau n° 3 : Coefficient d'intégration fiscale de la CAPSO et autres CA du Pas-de-Calais

(en €)	2018	2019	2020	2021
CA du Pays de Saint-Omer	42,1%	48,6%	50,3%	50,6%
<i>Moyenne des communautés d'agglomération du Pas-de-Calais</i>	<i>37,8%</i>	<i>38,6%</i>	<i>38,7%</i>	<i>40,1%</i>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale.

2.1.3 Le pacte financier et fiscal, cadre de la stratégie financière intercommunale et de la solidarité financière vis-à-vis des communes

L'obligation de mettre en place un pacte financier et fiscal

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 reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Dans son rapport d'observations définitives sur l'ancienne CASO, la chambre avait constaté que le pacte financier illustrait une « construction inaboutie, ne prenant pas suffisamment en compte les charges de centralité et compensant davantage un dynamisme fiscal historique que les inégalités sociales ».

Étant, par substitution à l'ancienne communauté d'agglomération de Saint-Omer, partie prenante au contrat de ville 2015-2020 signé par cette dernière, la nouvelle intercommunalité créée au 1^{er} janvier 2017 était soumise à l'obligation d'adopter un pacte financier et fiscal.

Depuis 2017, deux pactes se sont succédé. Ils s'inscrivent en cohérence avec le projet de territoire de l'établissement, dont ils sont la déclinaison financière. La chambre souligne favorablement cette recherche d'articulation entre le projet de territoire et le pacte financier et fiscal.

2.1.3.1 La stratégie financière intercommunale :

Un premier pacte financier et fiscal a été adopté par délibération du 28 novembre 2017, pour la période 2018-2020, dans un contexte de forte fragilité financière de l'établissement nouvellement créé. Tout en prenant le parti de ne pas augmenter les taux des impôts directs locaux, il proposait plusieurs leviers visant à augmenter les recettes, dont notamment le relèvement progressif de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, afin de faire supporter le coût réel du service par l'utilisateur, et l'extension du taux du versement transport, en vigueur uniquement sur le périmètre de l'ex-CASO, à l'échelle de l'ensemble de l'intercommunalité. Il posait un objectif d'économies de 4,5 M€ sur les dépenses de fonctionnement pour la préparation du budget 2018. Si ce dernier n'a pas été atteint en exécution budgétaire, les dépenses réelles de fonctionnement ont néanmoins diminué de 1 M€ entre 2017 et 2018.

Par délibération du 7 mars 2019, le pacte a fait l'objet d'un avenant visant à accentuer les efforts de gestion, à travers notamment la baisse des subventions versées aux partenaires, la diminution de certaines actions (culture et évènementiel notamment), et la mise en place d'une refacturation des charges support aux budgets annexes (cf. *infra*).

Par délibération du 22 septembre 2020, le conseil communautaire a décidé de recréer le groupe de travail constitué pour le premier pacte financier et fiscal, en faisant évoluer sa composition afin d'assurer une représentation équilibrée des diverses strates de communes et des différents pôles du territoire. La démarche de construction du nouveau pacte s'est appuyée sur les conclusions d'un audit financier, qui a mis en évidence l'amélioration significative de la situation financière depuis 2019 grâce aux effets cumulés de la baisse des dépenses de fonctionnement (dont la dotation de solidarité communautaire, cf. *infra*) et des majorations de recettes. Il a, toutefois, souligné que le financement des investissements s'était principalement réalisé par l'endettement et des financements externes.

Adopté le 30 septembre 2021, le pacte financier et fiscal 2021-2026 définit la stratégie financière pour le nouveau mandat. Celle-ci consiste à améliorer le niveau d'épargne pour permettre l'application du programme pluriannuel d'investissement, tout en contenant le ratio de capacité de désendettement¹⁵ entre 8 et 10 années.

La chambre constate que plusieurs des mesures identifiées dans ce document ont été mises en œuvre, à l'instar de l'augmentation du taux de la taxe sur le foncier bâti porté de 1,44 % à 3,11 % en 2022, de la modification des conditions de tarification du service commun « voirie » et de la démarche de clarification des compétences et de l'intérêt communautaire.

Le pacte financier et fiscal prévoit son réexamen avant la fin de l'année 2023 « afin de prendre en compte la situation financière de la CAPSO, en lien avec les évolutions de ses ressources et de ses charges et d'établir le cas échéant les ajustements nécessaires tant en fonctionnement qu'en investissement ». La chambre recommande à l'établissement de procéder effectivement à ce réexamen, dans le délai prévu.

Recommandation n° 2 : procéder avant la fin de l'année 2023 à un réexamen du pacte financier et fiscal.

2.1.3.2 La solidarité financière envers les communes membres :

Le pacte financier et fiscal pose les règles régissant les relations financières entre les communes et l'intercommunalité.

. *La dotation de solidarité communautaire :*

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. En l'occurrence, elle se justifie au regard des inégalités de richesse entre communes évoquées *supra*.

¹⁵ 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.

L'ex-CASO versait à ses communes membres une dotation de solidarité communautaire d'un montant de près de 3,4 M€. Dans son rapport d'observations définitives de 2017, la chambre avait constaté son niveau élevé au regard de la moyenne des agglomérations et son absence d'effet redistributif probant vers les communes les plus pauvres.

Au regard de la situation financière dégradée de la nouvelle intercommunalité créée en 2017 et de sa volonté de mettre en place un programme d'investissements ambitieux, le premier pacte financier et fiscal a acté une diminution progressive de la dotation de l'ordre de 0,3 M€ par an pour les communes qui en bénéficiaient, ramenant ainsi à 2,14 M€ le montant versé. Il en résultait une économie annuelle de 1,2 M€ pour l'intercommunalité. Le pacte a, par ailleurs, renvoyé à 2020 la mise en œuvre éventuelle d'une dotation de solidarité élargie à l'ensemble du territoire. L'avenant au pacte en 2019 a, au regard du coût des politiques nouvelles issues du projet de territoire, décidé une baisse complémentaire de la dotation de solidarité de 0,75 M€ sur deux années. Il a par ailleurs proposé de recréer à compter de 2021 une dotation de solidarité communautaire à l'échelle des 53 communes du territoire.

En définitive, la dotation de solidarité versée aux communes de l'ex-CASO a été ramenée à 1,4 M€ en 2020, soit une baisse de 2 M€ par rapport au montant de référence (année 2016).

Le choix de ne pas étendre, en 2017, le bénéfice de la DSC aux communes des autres territoires, était justifié, dans le pacte par l'« impact très négatif sur les équilibres budgétaires de la communauté d'agglomération » qui en aurait résulté. L'option du maintien de l'enveloppe redistribuée entre l'ensemble des communes a été écartée. Implicitement, celle qui aurait consisté à diminuer le montant de l'enveloppe tout en la répartissant entre toutes les communes membres l'a été également. Tout en prenant acte de la volonté apparente de la CAPSO de limiter l'impact défavorable sur les finances des communes de l'ex-CASO, la chambre observe que les modalités retenues ont *de facto* créé une inégalité de traitement entre les communes membres.

Par délibération du 17 décembre 2020, le conseil a instauré une nouvelle DSC sur tout le territoire, dotée d'une enveloppe de base annuelle de 1 M€ répartie en fonction de plusieurs critères (revenu par habitant : 12 %, potentiel fiscal : 28 %, effort fiscal : 40 %, charges de centralité : 10 %, nombre d'habitants en quartier politique de la ville : 10 %). Elle se substitue à l'ancien dispositif. Un mécanisme de lissage a été prévu pour 2021 et 2022 afin d'atténuer la diminution du montant perçu par certaines communes (dotation de 1,2 M€ en 2021, 1,1 M€ en 2021, 1 M€ en 2023). À compter de 2024, l'enveloppe de la dotation sera ajustée en fonction de l'évolution de la fiscalité économique, sur la base de 15 % de la variation, à la hausse ou à la baisse, du produit fiscal issu de la cotisation foncière des entreprises. Le pacte financier et fiscal 2021-2025 a confirmé ces modalités.

La chambre constate que les critères retenus par la CAPSO pour la répartition de la nouvelle DSC respectent les règles de pondération définies à l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Elle invite l'établissement à mesurer l'impact de ce nouveau dispositif de solidarité sur les inégalités entre les communes.

. Les fonds de concours :

La solidarité financière en direction des communes peut s'exercer à travers le versement de fonds de concours, conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Toutefois, à la différence de la DSC, ils ne prennent pas en compte les inégalités de richesse entre communes.

L'ex-CASO versait des fonds de concours à ses communes membres. Lors de son contrôle, la chambre avait relevé qu'ils étaient utilisés en partie pour financer des équipements au rayonnement intercommunal n'ayant pas été transférés à la communauté d'agglomération.

Le pacte 2018-2020 a mis en place une politique de fonds de concours scindée en deux enveloppes de 3 M€ chacune sur trois ans, la première pour les pôles urbains (Saint-Omer, Arques, Aire-sur-la-Lys, Longuenesse, Saint-Martin-lez-Tatinghem, Blendecques), la seconde destinée aux communes rurales. Les opérations éligibles (en investissement uniquement) devaient être structurantes et avoir un caractère supra-communal. Les règlements propres à chacun des deux dispositifs ont défini plus précisément les opérations subventionnables et les règles d'intervention. Les deux enveloppes ont été presque intégralement utilisées par les communes. Un recensement préalable des projets a été effectué afin d'ajuster les subventions versées au montant du fonds.

Par délibérations des 17 décembre 2020 et 30 septembre 2021, le conseil communautaire a décidé de mettre en place successivement deux dispositifs de fonds de concours, dits « fonds 21-23 » et « fonds 23-25 », s'adressant indistinctement à l'ensemble des communes. À l'instar des fonds susmentionnés, ils concernent uniquement les dépenses d'équipement et font l'objet d'un règlement détaillé.

Institué jusqu'au 31 décembre 2021, le fonds « 21-23 » est doté d'une enveloppe de 3,1 M€ sur la période. Le règlement prévoit un taux de financement égal au plus à 30 % de la dépense HT, avec une bonification pour les opérations visant à renforcer l'autonomie énergétique des bâtiments publics ou la transition numérique. Chaque commune se voit réserver une enveloppe de 50 000 €, majorée de 5 € par habitant au-delà de 2 000 habitants. Ces modalités conduisent à flécher *ab initio* un montant de 2,9 M€, soit plus de 93 % de l'enveloppe totale. Elles favorisent fortement les petites communes : ainsi, dans ce dispositif, la commune la plus peuplée (Saint-Omer, 15 000 habitants) se voit affecter une enveloppe de 118 000 €, seulement 2,36 fois supérieure à l'enveloppe de 50 000 € dont bénéficie la plus petite commune (Nort-Leulinghem, 242 habitants), alors que sa population lui est plus de 60 fois supérieure.

Début 2022, 36 des 53 communes avaient bénéficié d'un ou plusieurs fonds de concours, pour un montant total de 1,6 M€, ce qui témoigne d'une bonne utilisation du dispositif. Les projets accompagnés consistent principalement en des travaux de voirie, constructions d'équipement (médiathèque, classe, maison médicale...) et rénovations énergétiques de bâtiments. Le versement des fonds fait l'objet d'un suivi précis.

Institué pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2025, le fonds « 23-25 », doté d'une enveloppe de 3,22 M€, obéit à des règles de fonctionnement très proches. Toutefois, l'enveloppe de base est fixée à 40 000 € par commune, majorée de 12 € par habitant au-delà de 2 000 habitants. Ces modalités sont par conséquent moins défavorables aux communes les plus peuplées.

2.1.3.3 Des attributions de compensation maintenues

La compensation des charges transférées

En application des articles 1609 nonies C du code général des impôts, une commission locale (dite commission locale d'évaluation des charges transférées, CLECT) est chargée d'évaluer les transferts de charges liés aux compétences transférées des communes vers l'établissement public de coopération intercommunale. Cet article précise les modalités d'évaluation de ces charges. Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges.

La neutralité financière des transferts de charges est assurée par le versement d'attributions de compensation de l'intercommunalité vers les communes, ou réciproquement. Dans ce dernier cas, l'attribution de compensation est dite négative. L'attribution de compensation est recalculée après chaque transfert de charges. Le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut procéder à une réduction des attributions de compensation qu'après accord des conseils municipaux des communes intéressées.

Tous les cinq ans, le président de l'établissement présente un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences. Il donne lieu à un débat au sein de l'organe délibérant.

La CLECT s'est réunie en 2017 pour procéder au chiffrage des charges transférées à l'intercommunalité, en application de ses statuts ou rétrocédées aux communes (certaines compétences détenues par des ex-communautés n'ayant pas été reprises par la CAPSO, à l'instar de l'éclairage public, de l'entretien des espaces verts ou de la gestion des accueils de loisir sans hébergement). Par délibération du 13 décembre 2017, le conseil communautaire a ainsi validé le montant des attributions de compensation, s'élevant en globalité à 10,9 M€.

Plusieurs révisions des attributions de compensations ont été effectuées par la suite, notamment en 2018, dans le cadre d'une révision libre, pour prendre en compte la prise de gestion de la piscine d'Arques par l'intercommunalité, ainsi que les coûts annualisés de bâtiments transférés à la CAPSO (école des beaux-arts, multi-accueils).

En 2021, le montant net des attributions de compensation versées par l'intercommunalité, avant déduction du coût des services communs, était de 10,6 M€.

L'audit financier présenté dans l'optique de la préparation du nouveau pacte financier et fiscal soulignait que les choix passés de ne pas répercuter les charges transférées sur les attributions de compensation étaient « lourds de conséquence », obérant la capacité future d'investissement de la CAPSO. Dans ce cadre du pacte financier et fiscal, la CAPSO a pourtant acté qu'aucune refaction ne serait opérée sur les attributions de compensation.

Le rapport quinquennal sur les attributions de compensation présenté au conseil le 16 décembre 2021 chiffre à 2,3 M€, en défaveur de la CAPSO, l'écart entre le coût des compétences évalué lors de leur transfert et le coût réel en 2020. Cet écart porte quasi exclusivement sur les compétences dans le domaine culturel (enseignement de la musique, de la danse, des arts et du théâtre). Le rapport souligne les impacts liés à l'harmonisation des conditions salariales des agents ainsi qu'à l'élargissement de l'offre proposée en matière d'enseignement culturel, éléments qui relèvent de choix de gestion de l'établissement. Dans le prolongement du pacte financier et fiscal, le conseil communautaire a décidé ne pas engager de révision des attributions de compensation.

2.2 Un redressement de la trajectoire financière à poursuivre

Au 31 décembre 2021, les recettes de fonctionnement agrégées de la communauté d'agglomération s'élèvent à 115,6 M€ (110,3 M€ après retraitement des flux réciproques), dont 68 % relèvent du budget principal. On compte sept budgets annexes¹⁶. Leur nombre s'est réduit à la faveur de l'harmonisation des modes de gestion des nouvelles compétences de l'établissement. Ainsi, on comptait en 2017 trois budgets annexes pour la compétence assainissement, fusionnés depuis en un seul. La chambre constate positivement cette démarche de rationalisation.

La CAPSO ne s'est pas inscrite dans le cadre de la contractualisation financière mise en place par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 entre l'État et les principales collectivités, n'atteignant pas le seuil de dépenses réelles de fonctionnement prévu par cette loi.

Les notes de cadrage, pour la préparation du budget, s'inscrivent néanmoins dans une optique de maîtrise des dépenses et d'économies, en cohérence avec les orientations du pacte financier et fiscal. Le pilotage financier se structure autour des cibles définies par le pacte en matière d'épargne (taux d'épargne brute supérieur à 10 %, taux d'épargne nette supérieur à 5 %) et d'endettement (capacité de désendettement inférieure à 10 années).

La direction des finances a renforcé, sur la période examinée, sa fonction prospective, avec la création en 2021 d'un service commun « prospective et gestion de la dette » ayant vocation à accompagner les communes sur ces sujets.

Les procédures budgétaires et comptables sont définies dans un guide interne à l'usage des agents en charge de la gestion comptable et financière, au niveau des directions du pôle ressources et des directions opérationnelles. Elles sont totalement dématérialisées.

2.2.1 La gestion budgétaire et comptable, la fiabilité des comptes¹⁷

2.2.1.1 Des modalités de facturation des fonctions support à réexaminer

Afin d'assurer une meilleure lisibilité des coûts des politiques publiques, la communauté d'agglomération a, par délibération du 28 septembre 2018, institué une contribution des budgets annexes, et du budget du centre intercommunal d'action sociale (CIAS), aux fonctions support (ressources humaines, finances, systèmes d'information, logistique, communication...) financées par le budget principal.

¹⁶ 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.). Au cas d'espèce, ils concernent le développement économique (16 M€), les transports (8 M€), l'eau potable (4,2 M€), l'assainissement (3,7 M€), la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (2,5 M€), la régie eau potable (2,4 M€), l'assainissement non collectif (0,08 M€).

¹⁷ La fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution). Elle contribue au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales. La sincérité des comptes publics locaux participe également de la recherche d'une allocation optimale des ressources et contribue à l'appréciation du niveau de performance de l'action publique.

Elle a pris la forme d'une refacturation à hauteur de 5 % des dépenses de fonctionnement du budget annexe (et de celui du CIAS) de l'année précédente, se décomposant en 4 % au titre des charges de personnel et 1 % au titre des autres frais supportés par le budget principal. Elle s'est élevée, pour la première année, à 511 023 €.

Le caractère forfaitaire de cette contribution ne devait revêtir qu'un caractère transitoire, dans l'attente de la mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts des fonctions support. Cependant, depuis 2018, le conseil a délibéré chaque année pour reconduire les montants initialement votés.

La chambre observe que les modalités retenues ne permettent pas de garantir l'adéquation entre la contribution appliquée à chaque budget annexe et la réalité des coûts supportés par le budget principal au bénéfice de celui-ci. Au surplus, avec la reconduction des montants votés en 2018, les contributions se trouvent déconnectées de l'évolution des dépenses de fonctionnement des budgets annexes, ce qui induit des différences de traitement entre budgets.

Par conséquent, elle recommande à la communauté d'agglomération de définir une méthode fiable et contrôlable de refacturation aux budgets annexes et à celui du centre intercommunal d'action sociale des charges supportés par le budget principal.

Recommandation n° 3 : définir une méthode fiable et contrôlable de refacturation aux budgets annexes et à celui du centre intercommunal d'action sociale des charges portées par le budget principal au titre des fonctions support.

En réponse, le président s'est engagé à procéder à ce réexamen en 2023.

2.2.1.2 Un contrôle des régies à mettre à œuvre

La CAPSO dispose de nombreuses régies d'avance et/ou de recettes, pour les équipements sportifs et culturels (piscine, bibliothèques, école de musique...), les établissements petite enfance, la vente de bacs et composteurs...

Les contrôles effectués par le comptable public mettent en évidence un fonctionnement satisfaisant de ces régies. Toutefois, en application de l'article R. 1617-17 du CGCT, il appartient à la collectivité de mettre en place également son propre dispositif de contrôle.

Une note du président du 25 juin 2020 a posé les bases d'un tel dispositif de contrôle interne, sous la responsabilité d'un référent « régies » au sein de la direction des finances, en visant deux vérifications par an. Toutefois, à la date du contrôle de la chambre, il n'avait toujours pas été mis en œuvre. La chambre invite la communauté d'agglomération à y remédier rapidement.

2.2.1.3 La fiabilité des comptes

Les contrôles non exhaustifs effectués, pour le budget principal, sur le respect des règles d'amortissement, le respect du principe d'indépendance des exercices budgétaires (restes à réaliser et rattachements de charges et de produits) et sur la tenue de la comptabilité patrimoniale n'ont pas révélé d'anomalies substantielles.

La mise en œuvre du principe comptable de prudence est, toutefois, perfectible.

L'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriale dispose, à cet égard, qu'une provision doit être constituée par l'assemblée délibérante lors de l'apparition de certains risques susceptibles de grever les finances de la collectivité. La provision donne lieu à reprise en cas de réalisation du risque ou lorsque celui-ci n'est plus susceptible de se réaliser.

La CAPSO a mis en place des modalités de provisionnement, sous deux formes. D'une part, pour les créances à l'égard des tiers dont le recouvrement apparaît compromis. En 2021, 127 300 € ont ainsi été provisionnés pour les différents budgets, dont 80 000 € pour le budget général. D'autre part, une provision a été constituée pour les comptes épargne temps. Elle est régulièrement actualisée en fonction de leur utilisation ou alimentation.

En revanche, l'établissement ne constitue pas de provisions pour contentieux. Or, à la date du contrôle, il était exposé à plusieurs litiges. La chambre invite donc la CAPSO, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance à son encontre, à constituer une provision à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru, conformément à l'article R. 2321-2 précité.

En réponse, le président a indiqué qu'« une proposition en ce sens sera faite en lien avec l'établissement du budget primitif 2023 ».

2.2.2 Une qualité de l'information financière satisfaisante

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. En outre, dans les communes de plus de 10 000 habitants, ce rapport doit comporter des informations en matière de ressources humaines de la collectivité.

Ce débat et ce rapport ont pour vocation d'éclairer le vote des élus sur le budget de la collectivité.

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.

Le débat d'orientation budgétaire est tenu de façon régulière. Il en est pris acte par une délibération spécifique. Les rapports d'orientations budgétaires exposent les principales hypothèses retenues pour la construction du budget et, de façon détaillée, les prévisions de dépenses et de recettes réelles des sections de fonctionnement et d'investissement. Une estimation de l'épargne pour le nouvel exercice est présentée, de même que l'encours de la dette, sa structure et sa durée de vie résiduelle. Les orientations budgétaires comportent une dimension pluriannuelle : des éléments de prospective financière y figurent, le plan pluriannuel d'investissements y est présenté.

Chaque budget annexe fait l'objet d'une partie spécifique. Depuis 2019, une synthèse générale relative à la dette tous budgets confondus est présentée.

Depuis 2018, les informations relatives à l'épargne et à la dette ont été enrichies. La chambre constate que ces évolutions vont dans le sens d'une information plus complète de l'organe délibérant et que les prévisions budgétaires s'inscrivent en cohérence avec les orientations stratégiques définies par l'établissement (projet de territoire, pacte financier et fiscal).

En matière de ressources humaines, les informations fournies sont, globalement, satisfaisantes. Elles présentent l'évolution de masse salariale et des effectifs, les éléments des rémunérations, la durée du temps de travail, les avantages en nature et prestations sociales offertes aux agents, les principaux recrutements envisagés. Depuis 2020, conformément à l'article L. 5211-12-1 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi du 27 décembre 2019, un état des indemnités dont bénéficient les élus est présenté. Ces informations devraient être complétées par l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs, conformément au cadre réglementaire.

Outre la tenue du débat d'orientation budgétaire, les établissements publics de coopération intercommunale les plus importants sont tenus à des obligations spécifiques préalablement à l'examen du projet de budget.

Ainsi, comme le prescrit l'article L. 2311-1-1 du CGCT, un rapport est présenté à l'organe délibérant sur la situation de la collectivité en matière de développement durable. Structuré autour des cinq dimensions du développement durable, il décline les actions mises en œuvre. La chambre constate son caractère très complet.

L'article L. 2311-1-2 du même code mentionne que, dans les EPCI de plus de 20 000 habitants, un rapport doit être présenté sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Au cas d'espèce, un rapport succinct figure en annexe du rapport d'orientations budgétaires. Il présente la situation des hommes et des femmes au regard d'un certain nombre d'indicateurs de ressources humaines. Les actions décrites se rapportent exclusivement à l'organisation interne de la collectivité et demeurent très génériques (adaptation du temps de travail, conseil et accompagnement des agents...). Ainsi, la chambre constate que le contenu de ce rapport est incomplet au regard de celui défini à l'article D. 2311-16 du CGCT, qui indique que le rapport fixe des orientations pluriannuelles et comporte un bilan des actions conduites dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Elle appelle l'établissement à y remédier.

Rappel au droit unique : présenter au conseil communautaire un rapport annuel sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes comportant l'ensemble des informations prévues à l'article D. 2311-16 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse, le président s'engage à le faire dès 2023.

La qualité et publicité de l'information financière

L'article L. 2313-1 du CGCT dispose qu'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être jointe au budget primitif et au compte administratif. Elle doit être mise en ligne sur le site internet de la collectivité, au même titre que le rapport sur les orientations budgétaires et les notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et au compte administratif.

Les documents budgétaires doivent en outre être accompagnés de diverses annexes dont l'instruction comptable fixe le cadre formalisé. Elles permettent d'apporter une information supplémentaire aux élus et aux citoyens.

Le vote du budget et du compte administratif donne lieu à la présentation d'un document synthétique aux membres du conseil communautaire.

Au cours de son contrôle, la chambre a constaté une publicité insuffisante de l'information financière. Seuls étaient mis en ligne sur le site internet de la collectivité les rapports d'orientations budgétaires. Elle y a toutefois remédié depuis.

Les annexes budgétaires sont, globalement, bien complétées et permettent la bonne information des élus. Toutefois, celle intitulée « état des autorisations de programme et des crédits de paiement afférents » n'est pas renseignée, alors que la CAPSO a mis en place ce mode de gestion des investissements et gère plusieurs opérations sous cette forme.

La qualité de la prévision budgétaire a été examinée pour le budget principal. Les taux d'exécution de la section de fonctionnement n'appellent pas d'observations. En revanche, avec une moyenne de 66,1 % en dépenses et de 70,2 % en recettes après prise en compte des restes à réaliser, les taux d'exécution de la section d'investissement sont perfectibles.

2.2.3 Une restauration de l'épargne qui doit être poursuivie

L'analyse de la situation financière a été réalisée sur le budget principal. La tendance, décrite ci-après, au redressement de la trajectoire financière sur la période 2017-2021, se retrouve en tout état de cause dans les résultats consolidés de l'ensemble des budgets. La capacité d'autofinancement s'améliore fortement (+ 21,7 % par an en moyenne) ce qui, malgré l'augmentation de l'encours de dette, permet de maintenir un ratio de capacité de désendettement¹⁸ satisfaisant, proche de cinq années.

¹⁸ 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.

2.2.3.1 Une restauration de l'épargne depuis 2017

Tableau n° 4 : Situation financière 2017 – 2021 – Budget principal

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes réelles de fonctionnement	71 917 923	73 961 036	76 656 874	76 421 300	77 735 214
<i>Dont recettes de la fiscalité locale (nettes des restitutions)</i>	32 278 547	33 035 320	35 358 185	35 681 523	20 683 857
<i>Dont fraction de TVA</i>					12 654 750
<i>Dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)</i>	8 257 172	8 997 259	10 158 445	9 982 453	10 230 742
<i>Dont dotations et participations</i>	14 213 806	15 347 443	14 719 734	13 714 122	16 792 861
Dépenses réelles de fonctionnement	72 404 590	71 482 582	70 157 764	70 862 530	72 120 628
<i>Dont charges à caractère général</i>	15 691 381	15 081 929	14 992 348	15 356 879	16 656 813
<i>Dont charges de personnel</i>	20 080 652	21 804 011	22 527 283	23 066 269	23 994 772
<i>Dont subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé</i>	9 956 711	8 581 354	8 206 240	7 902 225	7 868 875
<i>Dont intérêts de la dette</i>	854 577	914 483	942 054	854 122	795 394
<i>Dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes membres</i>	13 957 164	13 441 309	12 174 039	11 672 179	11 259 376
Capacité d'autofinancement brute	-486 666	2 478 453	6 499 110	5 558 771	5 614 585
Annuité en capital de la dette	1 758 884	1 949 882	2 681 726	3 012 458	3 198 775
Capacité d'autofinancement nette	-2 245 550	528 572	3 817 383	2 546 313	2 415 811
Recettes d'investissement hors emprunt (y compris les produits de cession)	5 986 590	7 671 562	4 913 653	5 053 346	5 762 864
Financement propre disponible	3 741 040	8 200 134	8 731 037	7 599 658	8 178 674
Nouveaux emprunts de l'année	0	19 000 000	6 240 000	3 963 186	0
Dépenses et subventions d'équipement	18 680 361	25 843 000	17 039 053	10 778 782	8 569 053
Encours de dette du budget principal au 31/12	24 817 868	41 891 215	45 449 488	46 400 251	43 197 630
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute du BP)	N/A	16,9	7,0	8,3	7,7

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

Dans son rapport d'observations définitives concernant l'ex-communauté d'agglomération de Saint-Omer, la chambre soulignait, en 2017, la dégradation de la capacité d'autofinancement, en raison notamment de dépenses de fonctionnement très dynamiques.

En 2017, la nouvelle CAPSO se caractérisait par une situation d'épargne négative. Ceci a conduit, dès la préparation du budget 2018, à des arbitrages en recettes et en dépenses afin de rétablir les équilibres financiers.

Entre 2017 et 2021, la progression des recettes de fonctionnement (+ 2 % par an en moyenne), se conjuguant avec la quasi stabilité des dépenses (- 0,1 %), a permis d'améliorer fortement la capacité d'autofinancement.

Pourtant, les charges à caractère général et, surtout, de personnel ont progressé sensiblement, respectivement de + 1,5 % et 4,5 % par an en moyenne. Le dynamisme des charges de personnel s'explique notamment, en début de période, par l'harmonisation des régimes indemnitaires et avantages sociaux entre agents des ex-intercommunalités, à l'intégration des personnels des équipements transférés tels que la piscine d'Arques, ainsi que par des créations de postes au démarrage de la nouvelle intercommunalité.

¹⁹ Les recettes réelles de fonctionnement sont retraitées des produits de cessions (c/775).

Dès lors, deux éléments principaux expliquent la maîtrise des charges depuis 2017.

D'une part, la baisse des subventions de fonctionnement versées. Elles diminuent de 11 % par an en moyenne entre 2017 et 2021 (de 14,15 M€ à 8,94 M€). En leur sein, les subventions aux personnes de droit privé passent de près de 10 M€ à 7,9 M€. Cette baisse des subventions de fonctionnement s'explique en partie, de façon vertueuse, par un réexamen des relations financières avec les budgets annexes. Ainsi, la majoration du versement transport en deux étapes, en 2018 (taux de 0,55 %) puis en 2019 (taux de 0,7 %) a permis de diminuer très fortement la subvention versée au budget annexe des transports, qui est passée de 2,8 M€ en 2017 à 365 000 € en 2021.

D'autre part, la diminution des reversements aux communes (de 14 M€ à 11,2 M€), en lien avec la réduction du montant de la dotation de solidarité communautaire évoquée *supra*.

En face, les recettes réelles de fonctionnement progressent de façon dynamique. Entre 2017 et 2021, les ressources fiscales propres évoluent de + 1,8 % par an en moyenne, passant de 40,5 à 43,6 M€. Le produit des impôts locaux net des restitutions progresse de moins de 1 % par an. En l'absence d'augmentation des taux des taxes ménages et de la cotisation foncière des entreprises, cette évolution résulte de la seule croissance des bases. Depuis 2021 et la mise en œuvre de la suppression de la taxe d'habitation, il comprend l'attribution d'une fraction de TVA de 12,6 M€.

Tableau n° 5 : Détail des ressources fiscales (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	32 278 547	33 035 320	35 358 185	35 681 523	33 641 796	1,0%
<i>Dont :</i>						
<i>Taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)</i>	24 068 375	24 818 435	25 308 703	26 043 480	11 045 840	-17,7%
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	5 600 285	6 068 528	6 502 487	6 566 292	6 757 490	4,8%
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	1 721 540	1 419 054	1 728 142	1 637 138	1 639 044	-1,2%
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	605 697	692 896	830 588	957 527	1 001 656	13,4%
+ Autres impôts locaux ou assimilés	282 650	36 407	988 265	477 086	543 016	17,7%
+ Fraction de TVA (EPCI à fiscalité propre)	0	0	0	0	12 654 750	
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)	0	0	0	0	303 189	
= Impôts locaux nets des restitutions	32 278 547	33 035 320	35 358 185	35 681 523	33 338 607	0,8%

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

Les dotations et participations de l'État et d'autres personnes publiques ont quant à elles progressé de 4,3 % par an en moyenne, passant de 14,2 M€ à 16,8 M€. Les compensations et péréquations, en particulier, ont fortement augmenté, de 4,4 M€ à 7,4 M€.

En conséquence de ces évolutions, la capacité d'autofinancement (CAF) brute, négative en 2017, s'est nettement restaurée pour atteindre 6,5 M€, soit 8,5 % des recettes réelles de fonctionnement, en 2019. Depuis, elle tend à s'éroder. Elle est de 5,6 M€ en 2021, soit 7,2 % des recettes réelles, en deçà de la valeur cible de 10 % minimum que s'est fixée la CAPSO. Par ailleurs, rapportée à la population, la CAF brute est en 2020 inférieure à la moyenne des communautés d'agglomération de la strate (51 € par habitant pour une moyenne de 77 € par habitant).

2.2.3.2 L'impact financier significatif de la crise sanitaire

La communauté d'agglomération a estimé à 3 M€ l'impact de la crise sanitaire sur ses comptes, dont 2,1 M€ en 2020 et 0,9 M€ en 2021. L'effet sur les recettes est très limité, les pertes de recettes, notamment tarifaires, ayant été contrebalancées par des recettes exceptionnelles. Aussi, la crise sanitaire s'est principalement traduite par des dépenses supplémentaires, principalement en matière de soutien aux entreprises du territoire.

D'une part, la CAPSO a mis en place, dès le mois d'avril 2020, un fonds d'urgence d'aide aux petites entreprises et indépendants impactés par les conséquences de la crise. Il proposait une aide d'un montant de 3 000 € pour les entreprises de 0 à 10 salariés et 6 000 € pour celles entre 11 et 30 salariés, pour moitié sous forme d'avance remboursable, pour l'autre sous forme de subvention. Il a été prolongé à plusieurs reprises. Les critères d'intervention ont été perfectionnés sur la période. Sur l'ensemble du programme, l'aide apportée s'élève à 645 000 € pour 210 dossiers. 60 % des entreprises aidées ont au maximum un salarié.

D'autre part, par délibération du 31 août 2020, le conseil a validé l'octroi d'un prêt de 2 M€ à l'entreprise Arc France dans le cadre d'un tour de table avec l'État, la région et l'actionnaire. En avril 2021, avec la persistance de la crise sanitaire et des difficultés en résultant pour l'entreprise, la CAPSO a accordé un prêt complémentaire de 0,3 M€. Ainsi, les interventions de l'établissement en faveur de l'entreprise Arc en raison de la crise sanitaire s'élèvent à 2,3 M€.

2.2.3.3 Les investissements et leur financement

Les dépenses d'équipement de la CAPSO se sont élevées à 80,9 M€ entre 2017 et 2021, dont 16,7 M€ de subventions. Après avoir culminé à 25,8 M€ en 2018, elles se sont fortement réduites les années suivantes (8,6 M€ en 2021). En 2020, les dépenses d'équipement (hors subventions) de la CAPSO (7,3 M€) représentaient l'équivalent de 68 € par habitant, contre 87 € par habitant au niveau national.²⁰

Fortement négative en 2017 (- 2,2 M€), la capacité d'autofinancement nette²¹ se redresse nettement pour culminer à 3,8 M€ en 2019. Elle s'érode ensuite et s'établit à 2,4 M€ en 2021.

²⁰ Communautés d'agglomération de 100 000 à 299 999 habitants, cf. site data.ofgl.

²¹ 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.

Le financement propre disponible²² cumulé de 34 M€ n'a couvert en moyenne que 42 % des investissements sur la période 2017-2021. Le besoin de financement qui en résulte a été couvert pour près des deux-tiers par l'endettement, pour le reste par la mobilisation du fonds de roulement.²³ La collectivité a mobilisé de nouveaux emprunts à hauteur de 29,2 M€, dont 19 M€ en 2018, année du cycle haut de l'investissement. À partir de 2019, la restauration de l'épargne, se conjuguant avec la réduction des dépenses d'investissement, ont permis de diminuer le besoin de financement et par conséquent le recours à l'emprunt.

L'encours de dette s'élève à 43,2 M€ au 31 décembre 2021, en forte augmentation par rapport à 2017 où il était de 24,8 M€, consécutivement aux nouveaux emprunts souscrits. Toutefois, après avoir atteint 46,4 M€ en 2020, il tend à diminuer. En conséquence du redressement de l'épargne, la capacité de désendettement, qui atteignait près de 17 années en 2018, s'est fortement améliorée. Elle est en 2021 légèrement en dessous de 8 années, ce qui est donc inférieur au plafond de 12 années défini par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

À la clôture de l'exercice 2021, le fonds de roulement s'élève à 7,6 M€, contre 5 M€ en 2017, et représente l'équivalent de 46 jours de charges courantes.

2.2.3.4 Les perspectives financières

Le budget principal 2022 prévoit 81,45 M€ de recettes réelles de fonctionnement et 75,54 M€ de dépenses réelles, en progression respectivement de + 4,8 % et + 4,4 % par rapport à celles de 2021. Il en résulterait une capacité d'autofinancement brute de 5,9 M€, soit un taux d'épargne de 7,3 %, toujours inférieur à la cible d'un taux supérieur à 10 % que se fixe la CAPSO à travers son pacte financier et fiscal.

La CAPSO a adopté en septembre 2021 un programme pluriannuel d'investissement ambitieux pour la période 2021-2025 à hauteur de 74,5 M€ pour le budget général. Il s'articule en quatre parties : les investissements courants (bâtiment, voirie, véhicules...), les investissements thématiques (habitat, numérique, foncier), les subventions communautaires à travers notamment les fonds de concours aux communes et les investissements structurants (réhabilitation du conservatoire à rayonnement départemental, réhabilitation de la piscine d'Arques, réhabilitation du quai des salines à Saint-Omer...). La collectivité a fixé un objectif global de cofinancement des projets de 35 %. Elle a prévu en outre la réalisation de points d'étape auprès du groupe de travail du pacte financier et fiscal, afin de suivre les projets et le respect des ratios cibles.

²² 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.

²³ 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.

La CAPSO a élaboré, dans le cadre de la préparation du pacte financier et fiscal, une prospective financière détaillée visant à mettre en adéquation le niveau d'épargne avec la mise en œuvre du programme pluriannuel d'investissement, selon plusieurs hypothèses. Le scénario retenu vise à stabiliser le taux d'épargne brute autour du seuil de 10 % et est construit sur la base de 37,5 M€ de nouveaux emprunts entre 2021 et 2025. L'encours de dette augmenterait de près de 20 M€, ce qui porterait la capacité de désendettement à 9,6 années en 2025, se rapprochant donc du plafond actuel de 12 années.

Cette trajectoire est construite sur des hypothèses de maîtrise des charges ambitieuses (+ 1 % par an pour les achats et charges externes, + 2 % pour les charges de personnel, 0 % pour les subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé).

La chambre observe que la CAPSO se caractérise par une faiblesse relative de son niveau d'épargne et que sa prospective fait porter principalement le financement du programme pluriannuel d'investissements sur l'endettement (à hauteur de près des trois-quarts). Elle invite l'établissement, afin de limiter le recours à l'emprunt, à poursuivre et intensifier la restauration de cette épargne, par une maîtrise vigoureuse de ses charges courantes, ainsi qu'y invite l'audit financier présenté en 2021.

Ainsi, si le redressement de la trajectoire financière depuis 2017 est indéniable, sa consolidation conditionne la capacité à financer le programme d'investissement. Elle devrait prioritairement reposer sur des mesures d'économies et de réorganisation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'intercommunalité se caractérise par un fort degré d'intégration financière, comme l'illustre son coefficient d'intégration fiscale élevé. Elle a adopté dès 2017, puis de nouveau en 2021, un pacte financier et fiscal qui fixe le cadre de sa stratégie financière et dont la chambre recommande le réexamen. La politique de redistribution envers les communes membres s'exprime à travers une dotation de solidarité communautaire, dont le montant a été fortement réduit, et des dispositifs de fonds de concours bien encadrés.

La gestion budgétaire et comptable est bien maîtrisée et la fiabilité des comptes globalement satisfaisante. La chambre recommande toutefois de revoir les modalités de facturation aux budgets annexes de certaines charges portées par le budget principal.

L'établissement est invité à présenter au conseil communautaire un rapport annuel sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes comportant l'ensemble des informations prévues au code général des collectivités territoriales

Très dégradée en 2017, la situation financière s'est nettement redressée. Elle demeure toutefois fragile. Objectif principal du pacte financier et fiscal, la poursuite de la restauration de l'épargne, clé du financement d'un programme d'investissement ambitieux, est conditionnée par la maîtrise des charges, et notamment les charges de personnel dont le poids est important.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Suites données au contrôle de la communauté d'agglomération de Saint-Omer	43
-------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Annexe n° 1. Suites données au contrôle de la communauté d'agglomération de Saint-Omer

Observations de la chambre	Suites données par la collectivité
1- Définir l'intérêt communautaire en distinguant clairement les responsabilités.	Totalement mis en œuvre. Par délibérations des 19 janvier 2017 et 26 novembre 2018, le conseil communautaire a défini l'intérêt communautaire pour ses principales compétences. Des délibérations spécifiques ont par ailleurs été prises pour reconnaître un intérêt communautaire à certains équipements (ex. : piscine d'Arques) ou certaines opérations (ex. : aménagement du parking de la gare d'Eperlecques).
2- Formaliser un pacte financier et fiscal de solidarité en réduisant les disparités de charges et de recettes, en compensant les charges de centralité et en fléchant les ressources vers les territoires les plus fragiles ; mener une réflexion sur les différentes mutualisations et mécanismes de solidarité et de financement.	Totalement mis en œuvre. Un premier pacte financier et fiscal a été adopté pour la période 2018-2020. Un nouveau pacte 2021-2025 a été adopté en novembre 2021. Une dotation de solidarité communautaire répartie sur la base de critères prenant en compte le revenu par habitant, le potentiel et effort fiscal, les charges de centralité, a été instituée. Un schéma de mutualisation a été adopté en 2018.
3- Respecter le principe selon lequel les attributions de compensation doivent refléter les charges transférées.	Mise en œuvre incomplète. Les CLECT qui se sont déroulées depuis 2018 ont pris en compte la totalité des charges transférées par les communes à l'intercommunalité, sans mécanisme d'abattement. Toutefois, dans le cadre du pacte financier et fiscal 2021-2025, il a été décidé de ne pas réviser les attributions de compensation.
4- Cesser de financer par les fonds de concours des actions autres que les investissements et le fonctionnement des équipements.	Totalement mis en œuvre. La CAPSO ne finance plus par fonds de concours que des opérations d'investissement. Ils ne sont plus versés pour abonder un fonds de développement commercial ou financer des manifestations artistiques et culturelles.
5- Corriger les problèmes affectant la sincérité des comptes (prévisions budgétaires mieux affinées, régularisation des engagements inscrits en restes à réaliser, travaux en cours inscrits au compte 23 systématiquement transférés au compte 21, identification des écarts entre l'inventaire et l'état de l'actif du budget assainissement).	Mise en œuvre en cours. La CAPSO a fait état des actions entreprises pour remédier aux anomalies identifiées par la chambre. Dans la limite des contrôles qu'elle a effectués, la chambre constate que la fiabilité des comptes est satisfaisante.
6- Etablir un plan complet de financement du programme d'investissement et anticiper les conséquences sur la section de fonctionnement.	Mise en œuvre incomplète. Le PPI 2021-2025 mentionne pour chaque projet les recettes attendues et fixe un objectif global de cofinancement de 35 %. La prospective financière envisage les modalités de financement du PPI. Toutefois, les conséquences des investissements sur la section de fonctionnement ne sont pas identifiées.
7- Aligner le temps de travail des agents sur la durée légale.	Totalement mis en œuvre. Actualisation du protocole de gestion du temps de travail approuvée par délibération du 26 juin 2018 : alignement sur la durée légale annuelle de travail de 1607 heures, avec possibilité de choix entre 5 cycles de travail. Pour un agent à temps complet : 25 jours de congés annuels (plus jusqu'à deux jours de fractionnement) et de 2 à 28 jours de RTT (selon le cycle de travail choisi) mais plus de jours exceptionnels.
8- Renforcer l'expertise afin d'assurer un suivi financier régulier des délégataires et garantir l'efficacité et l'efficience des services (vérifier le respect des clauses contractuelles, comparer l'exécution financière au compte d'exploitation prévisionnel, appliquer les éventuelles pénalités...).	Totalement mis en œuvre. Réunions de suivi régulières avec les délégataires, réunions de renégociation financière, recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage pour l'analyse des rapports annuels des services d'eau potable, création d'une commission de contrôle financier
9- Poursuivre la rationalisation de la politique de l'eau.	Mise en œuvre en cours. L'organisation demeure morcelée mais perspective de regroupement, au 1er janvier 2027, de trois contrats arrivant à échéance en un seul. Une harmonisation du prix de l'eau a été réalisée pour les communes couvertes par la régie de l'eau potable. Le même objectif existe pour le contrat de délégation de service qui sera conclu à partir de 2027.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE SAINT-OMER

*Tome 1 – Gouvernance, projet communautaire,
situation financière*

(Département du Pas-du-Calais)

Exercices 2017 et suivants

1 réponse commune reçue :

- M. Joël Duquenoy, président de la CAPSO ;
- M. François Decoster, ancien président de la CAPSO ;
- M. Patrick Bedague, ancien président de la CAPSO

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

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



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>