



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE LA HAUTE SOMME
(Département de la Somme)**

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 19 mai 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	6
1 L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	7
1.1 Une intercommunalité confrontée à des besoins économiques et sociaux importants	7
1.2 Une stratégie de coopération intercommunale à mettre en place	9
1.2.1 Un projet de territoire à concrétiser	9
1.2.2 Le développement de la mutualisation des services entre intercommunalité et communes membres à l'état embryonnaire	10
1.2.3 Une solidarité financière à créer	11
1.3 La définition des compétences	12
1.3.1 L'exercice restreint des compétences obligatoires	12
1.3.2 L'exercice des compétences optionnelles	16
1.3.3 L'exercice des compétences facultatives	18
1.3.4 Le rôle croissant du PETR « Cœur des Hauts-de-France » dans l'exercice des compétences de la communauté de communes	22
1.4 L'action de la communauté de communes en volume financier	23
1.5 L'organisation de l'intercommunalité	26
1.5.1 Les organes communautaires	26
1.5.2 Les moyens humains	26
2 LE CENTRE AQUATIQUE, UNE OPÉRATION D'INVESTISSEMENT PEU MAÎTRISÉE	32
2.1 La phase de construction se solde par des retards et des surcoûts	32
2.1.1 Une accumulation de retards	32
2.1.2 Une accumulation de surcoûts	33
2.2 Le fonctionnement	34
2.3 La gestion financière	35
3 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	37
3.1 L'organisation de la fonction financière et comptable	37
3.1.1 Des régies non contrôlées	37
3.1.2 Les restes à recouvrer	38
3.2 La fiabilité de l'information comptable	38
3.2.1 Le non-respect de la comptabilité d'engagement	38
3.2.2 Une situation patrimoniale perfectible	39
3.2.3 Les dotations aux amortissements	40
3.3 La qualité des inscriptions budgétaires	40
3.4 La transparence de l'information financière	40
3.4.1 Débats et rapports sur les orientations budgétaires	40
3.4.2 Présentation des documents budgétaires	41

4 L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	42
4.1 Une capacité d'autofinancement confortable.....	42
4.1.1 Les recettes supérieures aux dépenses.....	42
4.1.2 Les charges de gestion.....	44
4.1.3 Une capacité d'autofinancement stable.....	45
4.2 La situation bilancielle.....	45
4.2.1 Le financement des investissements.....	45
4.2.2 Un endettement maîtrisé.....	46
4.2.3 Un fonds de roulement en augmentation.....	46
4.2.4 Une trésorerie élevée.....	47
ANNEXES.....	48

SYNTHÈSE

La communauté de communes de la Haute Somme a été créée en 2013. Elle est issue de la fusion entre l'ancienne communauté de communes éponyme et celles des cantons de Roisel et de Combles. Elle regroupe dorénavant 60 communes dont Péronne, sa ville-centre. Elle dispose d'un budget de 10,3 M€¹ et emploie 63 agents équivalents temps plein.

Alors que son territoire présente des besoins élevés en matière de développement économique et touristique, d'aide sociale (notamment en direction des personnes âgées), d'aide à la mobilité et de lutte contre la précarité énergétique, la communauté de communes de la Haute Somme n'a pas actualisé son projet stratégique de territoire de 2013 pour y apporter des réponses contemporaines. La communauté a confié une partie de ses compétences au pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France », auquel elle a adhéré. Elle peine, par ailleurs, à prendre en charge les nouvelles compétences obligatoires qui lui ont été confiées par la loi (par exemple, les zones d'activités économiques).

En fait, l'action de l'intercommunalité est concentrée principalement sur ses services publics « historiques » qu'elle gère directement, en régie : la collecte des ordures ménagères et la gestion des équipements sportifs. Elle exerce, de plus, la compétence « création et aménagement de la voirie » ; mais elle en fait supporter le financement pour partie par ses communes membres, en recourant de manière non régulière à des fonds de concours.

D'autre part, la communauté de communes n'a pas souhaité mettre en œuvre un mécanisme de solidarité financière entre ses communes membres. De plus, les actions de mutualisation ou de coopération sont encore très faibles. Il en résulte qu'elle dispose de ressources financières excédentaires et inemployées pour l'instant. Cette situation peut interroger quant à la justification du niveau actuel de l'imposition des ménages et des entreprises de son ressort.

La chambre observe qu'ainsi, la communauté de communes de la Haute Somme se tient éloignée des objectifs de la loi, lui assignant de créer avec ses communes membres un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

En matière d'organisation interne, l'administration de l'intercommunalité présente de nombreuses marges de progrès, que ce soit pour la gestion des ressources humaines (recrutement, encadrement, temps de travail, absentéisme) ou la tenue des comptes.

Enfin, l'intercommunalité a connu d'importantes difficultés dans la construction de son centre aquatique. Cet équipement, à l'étude depuis 2008, a été ouvert au public fin 2017. Il a subi des carences de conception et de suivi, des retards, des contentieux ainsi que des surcoûts, et il n'est pas totalement achevé. Le coût final de ce nouvel équipement est désormais proche de 10 M€. La communauté de communes, qui ne devait prendre en charge que 23 % du coût du projet, se retrouve *in fine* à devoir en supporter 61 %.

¹ Budget 2018 – recettes de fonctionnement.

RECOMMANDATIONS²

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre³</i>	<i>Mise en œuvre en cours⁴</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁵</i>	<i>Non mis en œuvre⁶</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mettre un terme au financement, par fonds de concours des communes, des opérations de voirie relevant de la compétence exclusive de la communauté de communes de la Haute Somme, conformément à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.				X	12
Rappel au droit n° 2 : recruter un directeur général des services en respectant les dispositions de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.		X			29
Rappel au droit n° 3 : s'assurer du respect de la réglementation relative à la durée annuelle du temps de travail, conformément aux dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001				X	31
Rappel au droit n° 4 : contrôler sur place les régies d'avances et de recettes, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.				X	39
Rappel au droit n° 5 : assurer la conformité des comptes avec l'instruction budgétaire et comptable M14 (inventaire physique des actifs, comptabilité d'engagement, rattachement des charges et des produits à l'exercice).				X	41

² 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.

³ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

⁴ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁶ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : actualiser le projet stratégique de territoire en vue d'approfondir la mutualisation avec les communes membres.				X	13
Recommandation n° 2 : mettre en place un programme pluriannuel, adopté par le conseil communautaire, des opérations de voirie à réaliser, sur la base de critères précisément définis.				X	20

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la Haute Somme pour les exercices 2013 et suivants a été ouvert le 17 mai 2019 par lettre du président de la chambre adressée à M. Éric François, président et ordonnateur pendant toute la période sous revue.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé avec le président le 22 octobre 2019.

Le présent contrôle a porté sur le projet communautaire et l'exercice des compétences intercommunales, le fonctionnement interne, l'opération d'investissement « centre aquatique », la fiabilité des comptes et la situation financière.

Lors de sa séance du 4 décembre 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées en intégralité à l'ordonnateur et sous forme d'extraits de rapport à M. Philippe Cheval, président du pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France », à deux agents de la communauté de communes et au président de la société Eiffage Route.

Après avoir examiné les réponses qui lui sont parvenues et avoir entendu en audition par visioconférence, à sa demande, l'ordonnateur le 19 mai 2020, la chambre, dans sa séance le même jour, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a été effectué avant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020, pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière des services publics examinés pour les exercices 2020 et suivants. Les projections financières, lorsqu'elles ont été examinées par la chambre, ne tiennent pas compte de leur éventuel impact.

1 L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

1.1 Une intercommunalité confrontée à des besoins économiques et sociaux importants

La communauté de communes de la Haute Somme, qui est l'un des 14 établissements publics de coopération communale existant au 1^{er} janvier 2017 dans le département de la Somme, se situe au nord-est de ce dernier, en limite de trois autres départements (Pas-de-Calais, Nord, Aisne). Créée le 31 décembre 2012 par arrêté préfectoral du 28 décembre 2012, elle est née de la fusion de l'ancienne communauté de communes de Haute Somme (56 % de la population communautaire et 23 communes) avec la communauté de communes du canton de Roisel (29 % de la population communautaire et 22 communes) et du rattachement de 15 communes de la communauté de communes du canton de Combles (16 % de la population), dissoute au 31 décembre 2012.

Elle compte donc désormais 60 communes membres et une population de 27 985 habitants⁷. Ce sont des communes rurales à très faible population, inférieure à 1 000 habitants, à l'exception de Péronne (7 628 habitants), qui accueille son siège, et de quatre bourgs plus importants⁸.

La communauté de communes adhère à plusieurs regroupements :

- le syndicat mixte de développement et de promotion touristique du pays Santerre Haute-Somme (jusqu'à sa dissolution au 31 décembre 2018) ;
- la maison pour l'entreprise, l'emploi et la formation du Santerre Haute-Somme depuis 2013 ;
- le syndicat Somme numérique depuis 2016 ;
- le syndicat mixte du bassin versant de la Somme depuis 2013 ;
- le syndicat mixte fermé de la gendarmerie de Bray-sur-Somme⁹ ;
- le syndicat mixte intercommunal de traitement des ordures du Santerre.

La communauté de communes est également membre du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) « Cœur des Hauts-de-France », issu en 2017 du « Pays Santerre Haute-Somme ». Rassemblant les communautés de communes de la Haute Somme, de l'Est de la Somme et « Terre de Picardie », il compte 144 communes et près de 70 000 habitants.

⁷ Recensement 2014.

⁸ Roisel, Doingt, Moislains et Epehy.

⁹ Source : base nationale BANATIC.

Fusion des trois établissements publics de coopération intercommunale



Source : communauté de communes de la Haute Somme.

La population est vieillissante¹⁰ et a accusé une baisse significative (- 19 %) lors de la décennie précédente.

Le territoire présente des indicateurs sociaux dégradés. Ainsi, le niveau d'instruction est modeste : seuls 14,5 % de la population non scolarisée de 15 ans ou plus possèdent au moins un baccalauréat tandis que 43 % affichent un niveau scolaire inférieur au brevet des collèges. Le taux de pauvreté (18,7 %) est supérieur à celui enregistré dans le département (17,1 %). Par ailleurs, 29 % des ménages du territoire sont en situation de précarité énergétique¹¹. Enfin, 38 % des résidents de la communauté de communes de la Haute Somme déclarent ne pas avoir de transports en commun à proximité de leur domicile et aucune gare ferroviaire de voyageurs n'existe sur le territoire.

Sur le plan économique, le territoire a subi une forte désindustrialisation dans un passé proche (secteurs du textile, de la mécanique et de l'agroalimentaire). Le taux de chômage y est plus fort (19 %) que dans le reste de la Somme (16,1 %). Les services (transports, commerces) et les services publics (administration, enseignement, santé) restent les plus importants pourvoyeurs d'emplois.

¹⁰ Les personnes âgées de plus de 75 ans représentent 10,2 % de la population, soit plus que dans la Somme (8,9 %) et en Hauts-de-France (8 %). Les décès sont désormais plus importants que les naissances.

¹¹ Les logements ont tendance à être dégradés en raison de leur ancienneté et 47 % du parc résidentiel principal présentent un bilan de performance énergétique médiocre (source : diagnostic énergétique de la communauté de communes réalisé par le pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France »).

Le territoire de la communauté de communes comprend 1 262 entreprises dont trois représentent, à elles seules, 38 % du produit de la contribution foncière des entreprises du ressort de l'intercommunalité et de ses communes membres, à savoir la société « Bonduelle », la Sanef (société autoroutière) et la coopérative agricole « Cristal union » (sucre).

1.2 Une stratégie de coopération intercommunale à mettre en place

1.2.1 Un projet de territoire à concrétiser

Les fondements de l'intercommunalité

L'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales dispose « *qu'une communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ». Le projet de territoire vise à instaurer une dynamique territoriale en clarifiant les orientations de la politique intercommunale, fédérant les communes tout en traçant des perspectives à long terme. L'élaboration et la mise en œuvre d'un projet commun entre les communes rassemblées au sein de l'établissement est la raison d'être de ce dernier.

Le département de la Somme, pour financer la communauté de communes à hauteur d'1,4 M€ dans le cadre d'un contrat d'investissement département-territoire, a exigé de cette dernière la production d'un projet de territoire. En contrepartie de ce financement, un « projet » – fourni en 2014 et à échéance au 31 décembre 2015 – avait alors été réalisé. À l'heure actuelle, cependant, elle est dépourvue de projet commun actualisé pour son territoire.

Le président de la communauté de communes précise, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que le projet de territoire a été élaboré en 2013 et approuvé par le conseil communautaire début 2014 ; il indique que la communauté de communes a souhaité réaliser un nouveau travail collectif fin 2018 pour renouveler la réflexion sur le projet de territoire, sans toutefois mener ce travail à son terme.

De même, l'élaboration d'un Plan climat-air-énergie territorial (PCAET)¹² est une obligation pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants depuis le 1^{er} janvier 2019¹³. Alors que l'échéance de ce plan est connue depuis la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique, c'est avec beaucoup de retard que la communauté de communes s'est engagée dans sa réalisation. Le plan connaît trois phases : l'état des lieux, les perspectives et enfin la stratégie à proprement parler. C'est finalement par délibération du 20 juin 2018, que la communauté de communes de la Haute Somme a confié au pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France » la mise en œuvre du plan climat-air-énergie territorial. À ce jour, seule la phase du diagnostic énergétique est accomplie. Le PCAET reste en cours d'élaboration,

¹² Le plan climat-air-énergie territorial est un outil de planification qui a pour but d'atténuer le changement climatique, de développer les énergies renouvelables et de maîtriser la consommation d'énergie.

¹³ Article L. 229-26 du code de l'environnement.

en l'absence de restitution des deux autres phases d'analyse. Pour autant, la précarité énergétique de la population de son territoire justifierait un plan d'actions de la communauté de communes dans ce domaine, même si une opération programmée d'amélioration de l'habitat en cours de réalisation aide des ménages à boucler leur plan de financement de travaux de rénovation.

1.2.2 Le développement de la mutualisation des services entre intercommunalité et communes membres à l'état embryonnaire

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales fait obligation au président de la communauté de communes d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres. Ce rapport doit, notamment, comporter un projet de schéma de mutualisation à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

Le schéma de mutualisation aurait dû être réalisé en 2015. Resté au stade d'ébauche depuis février 2017, plus aucun échange sur la mutualisation n'a eu lieu et aucune action n'a été mise en place. Ainsi, le projet n'a pas été transmis aux conseils municipaux, ni approuvé par l'organe délibérant de l'établissement. Le processus de mutualisation des services ne constitue donc pas une priorité, ce dont convient le président dans sa réponse, évoquant « l'absence de motivation, voire de volonté des élus en la matière ».

En pratique, la mutualisation entre les communes membres ou avec la communauté de communes se limite à des prêts de matériels et des interventions techniques. Aucune mutualisation n'existe, notamment, entre l'EPCI et sa ville-centre, Péronne.

En outre, le dialogue sur le transfert des compétences et des charges de centralité¹⁴ avec la commune-centre est difficile. Les transferts des zones d'activités économiques, ainsi que celui de l'aire d'accueil des gens du voyage restent à réaliser (*cf. infra*). La commune de Péronne reste gestionnaire de plusieurs équipements dont l'intérêt communautaire est en cours de négociation ou pourrait être envisagé : un gymnase, deux écoles municipales de danse et de musique, une crèche municipale, un cinéma municipal, un atelier numérique, un parc des expositions et un espace culturel.

De même, tous les ans, avant le 30 septembre, le président de la communauté de communes doit adresser au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de son établissement public de coopération intercommunale ainsi que le compte administratif¹⁵. En l'occurrence, cette obligation est imparfaitement respectée par l'ordonnateur. La chambre ne peut qu'inviter ce dernier à respecter cette prescription légale.

¹⁴ Les charges de centralité correspondent aux coûts supportés par la commune-centre ou une commune du groupement sur des compétences et des services utilisés par des usagers extérieurs, ou portant des équipements à rayonnement extra-communal. Ces équipements ou services peuvent revêtir un caractère exceptionnel (théâtre, piscine par exemple) ou récurrent (sur-utilisation de la voirie de la commune-centre par rapport à sa population).

¹⁵ Article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

En conclusion, la communauté de communes de la Haute Somme n'est pas encore parvenue à initier une logique de coopération, ni à fédérer ses communes membres autour d'un projet commun propre à répondre aux besoins de son territoire.

Recommandation n° 1 : actualiser le projet stratégique de territoire en vue d'approfondir la mutualisation avec les communes membres.

L'ordonnateur répond à la chambre qu'il ne partage pas sa position, le projet de territoire élaboré en 2013 et validé en 2014, auquel les communes ont adhéré, constituant, selon lui, la preuve du contraire.

1.2.3 Une solidarité financière à créer

Aux termes de l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales, « *la communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité* ».

La communauté de communes de la Haute Somme n'a pas souhaité adopter de pacte financier et fiscal de solidarité¹⁶, et n'a pas mis en place de dotation de solidarité communautaire¹⁷.

L'ordonnateur indique, en réponse à l'observation de la chambre, que la communauté de communes envisage d'engager une réflexion pour adopter un pacte financier et fiscal, ce qui pourrait résoudre le problème de financement des travaux neufs de voirie.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)¹⁸ est susceptible d'être reversé aux communes membres mais, depuis la création de la communauté de communes, ledit fonds est conservé en intégralité au profit de cette dernière, ce qui a représenté un financement total de 3,9 M€ entre 2013 et 2018. En 2019, le FPIC conservé par la communauté de communes s'est élevé à 0,75 M€.

D'autre part, la communauté de communes a mis en place un mécanisme de financement de sa compétence « travaux neufs sur voirie » par près des deux tiers de ses communes membres, alors qu'elle dispose des ressources propres qui lui permettraient de financer intégralement les travaux relevant de cette compétence (*cf. infra*). En outre, elle leur a fait indûment financer, par fonds de concours, ces travaux (*cf. infra*).

¹⁶ Il vise à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale. Il n'est pas obligatoire pour les communautés de communes (loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 et article VI de l'article 1609 noniès C du code général des impôts).

¹⁷ La dotation de solidarité communautaire est un versement fait aux communes membres par la communauté. Elle concourt à la solidarité financière au sein de l'espace communautaire.

¹⁸ Le FPIC consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

Il ressort de tout ce qui précède que l'intercommunalité n'a mis en place aucun dispositif de solidarité entre ses membres.

Le coefficient d'intégration fiscale¹⁹ de la communauté de communes de la Haute Somme s'établissait à 0,34 en 2018, soit dans la moyenne nationale des établissements publics de coopération intercommunale de sa catégorie (0,35). En 2019, la communauté de communes a décidé d'instaurer le régime de la fiscalité professionnelle unique sur son territoire à compter du 1^{er} janvier 2020. Ce nouveau régime sera l'occasion de réexaminer l'équilibre financier entre les communes et leur établissement public de coopération intercommunale, notamment à travers l'évaluation des charges transférées et les attributions de compensation.

1.3 La définition des compétences

Les compétences exercées par la communauté de communes de la Haute Somme ont évolué à plusieurs reprises depuis 2012. La chambre observe que la définition des groupes de compétences par les statuts communautaires a toujours différé de celles prescrites par le code général des collectivités territoriales, soit en classant une compétence dans un groupe dont elle ne relève pas, soit en présentant des compétences obligatoires comme étant optionnelles, et optionnelles comme étant facultatives.

Ainsi, les compétences « assainissement non collectif » et « collecte et traitement des déchets ménagers » sont considérées comme relevant de la « protection de l'environnement » (statuts de 2012 et de 2015). La compétence « aire d'accueil des gens du voyage » est regardée comme relevant de l'« aménagement de l'espace » (statuts de 2017) alors qu'elle en est distincte aux termes de l'article L. 5214-16 I 4° du code général des collectivités territoriales. De même, la création, l'entretien et la mise en valeur des chemins de randonnée ont successivement été considérés comme relevant de « l'aménagement de l'espace » (statuts de 2015) puis de la « protection de l'environnement », alors même que ces actions relèvent du développement touristique.

1.3.1 L'exercice restreint des compétences obligatoires

1.3.1.1 Le groupe de compétences « déchets ménagers »

La compétence « déchets ménagers » est la seule compétence obligatoire à être pleinement exercée par la communauté de communes. Elle représente 47,4 % de ses dépenses de fonctionnement, soit 2,72 M€ en moyenne par an de 2013 à 2018. Ce service mobilise 16 agents à temps complet.

¹⁹ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Plus les communes transfèrent de pouvoir fiscal au groupement, plus elles sont censées lui avoir transféré des compétences.

Les ordures ménagères sont collectées au rythme d'un passage hebdomadaire dans chaque commune. Le traitement est assuré, depuis juin 2013, par le syndicat mixte intercommunal de traitement des ordures ménagères du Santerre. Le tri sélectif est, quant à lui, collecté toutes les deux semaines, à l'exception de Péronne (collecte hebdomadaire).

L'intercommunalité gère en régie trois déchetteries, soit deux à Péronne et une à Roisel, qui mobilisent en permanence un peu plus de trois équivalents temps plein (ETP). Afin d'assurer un équilibre sur le territoire communautaire, l'implantation d'une quatrième déchetterie est projetée sur un terrain disponible à Sailly-Saillisel. Le coût du futur équipement est estimé à un peu plus de 450 000 € TTC.

Le transport et le traitement des déchets des déchetteries (carton, ferraille, bois, encombrants, déchets verts, gravats, déchets diffus spécifiques) sont attribués par marchés publics à des prestataires privés.

1.3.1.2 Le groupe de compétences « aménagement de l'espace »

La communauté de communes s'était donnée comme objectif statutaire d'élaborer un schéma directeur d'aménagement²⁰, qui permette de coordonner les programmes locaux d'urbanisation avec la politique d'aménagement du territoire. Pour autant, cette action n'a jamais été mise en œuvre. Un plan local d'urbanisme intercommunal est en cours d'élaboration et devrait être approuvé au cours du premier trimestre 2022. L'aménagement de son territoire n'a donc, pour l'instant, pas fait l'objet d'une réflexion d'ensemble par la communauté de communes.

L'intercommunalité délivre des certificats d'alignement pour le compte de ses soixante communes. Parallèlement, le pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France » assure l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte de communes appartenant aux trois communautés de communes qu'il recouvre ; mais la commune de Péronne continue à faire fonctionner un service d'urbanisme. Enfin, l'État gère les autorisations des petites communes dépourvues de document d'urbanisme.

En termes de projet, la communauté de communes réfléchit, depuis sa création, à la construction d'un golf 18 trous, mais cette réalisation, potentiellement déficitaire, est restée sans suite. En revanche, elle porte deux projets de construction en cours, soit une gendarmerie (*cf. infra*) et un pôle équestre. La livraison de ce pôle est prévue courant 2020. Le coût d'investissement projeté est de 2,9 M€ (terrain et construction) réparti entre l'intercommunalité (38 %) et des partenaires extérieurs (notamment l'État par le biais de la dotation d'équipement des territoires ruraux, et la région). Il est envisagé que la gestion de l'équipement soit concédée par voie d'affermage et que la communauté équilibre l'opération financière avec les loyers à percevoir du délégataire. Un budget annexe pour la réalisation et la gestion du centre équestre, tenu sous la nomenclature M4, a été créé au 1^{er} janvier 2014.

En matière de développement éolien, la communauté de communes n'exerce plus la compétence, initialement prévue par ses statuts, de participation à la définition des « zones de développement éolien », qui relève désormais du schéma régional éolien. Elle conserve toutefois la compétence « d'accompagnement des communes dans le développement éolien ».

²⁰ Prévus par les articles L. 122-1-1 à L. 122-1-4 du code de l'urbanisme.

Le territoire de la communauté comprend un parc de 71 éoliennes gérées par six exploitants. Une éolienne reste à installer en 2020 sur le territoire de la commune de Flaucourt et un parc de 10 nouvelles est en construction.

Le développement éolien est considéré comme une importante opportunité de ressources par l'intercommunalité. Elle a en effet voté la fiscalité éolienne unique (cf. *infra* § 4.1.1) et pour encourager ses communes membres, elle reverse 35 % du produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) à celles qui accueillent des éoliennes et 15 % aux communes membres limitrophes²¹ sous forme « d'attribution visant à compenser les nuisances environnementales ».

La communauté de communes de la Haute Somme possède et gère également l'aérodrome de Péronne Saint-Quentin, situé sur la commune de Monchy-Lagache. L'aérodrome fait l'objet d'un budget annexe en comptabilité M4 et se finance en accueillant différents locataires.

Elle adhère, par ailleurs, au syndicat mixte « Somme numérique » qui a pour objet d'apporter la fibre à l'ensemble des foyers du département d'ici l'année 2024. Sur la période 2012-2018, elle a contribué à hauteur de 273 500 € au développement des infrastructures numériques. Au titre du nouveau schéma directeur territorial d'aménagement numérique de la Somme 2019-2024, elle s'est de nouveau engagée à rembourser une quote-part des emprunts (2,33 M€) que devra contracter « Somme Numérique » pour réaliser son nouveau programme d'investissement.

La fusion des régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais a entraîné l'arrêt du dispositif « Picardie en Ligne » (subventions pour l'installation d'ateliers numériques). La nouvelle région Hauts-de-France y a substitué un nouveau mode d'action – subventionné jusqu'à 30 000 € – pour mettre en place des tiers-lieu numérique²² sur son territoire, à raison d'un par communauté de communes. Celle de la Haute Somme a ainsi créé un tiers-lieu numérique sur la commune de Péronne, dont le coût prévu est de 491 137 €. Elle prendra en charge 27 % du financement, l'État intervenant à hauteur de 68 %, et la région de 5 %. La communauté de communes prévoit d'y affecter deux agents.

La chambre observe globalement que les actions menées au titre du groupe de compétences « aménagement de l'espace » ont donc, pour la plupart, été initiées et financées par des partenaires extérieurs de la communauté de communes. Les investissements les plus lourds que la collectivité a consentis sont d'un coût neutre pour elle. Ce groupe de compétence s'avère générateur de ressources au travers, notamment, de la fiscalité perçue sur le parc éolien, ce qui est à mettre en perspective avec l'absence de réflexion formalisée de la communauté pour l'aménagement de son territoire.

²¹ Dont les limites territoriales se trouvent à moins de 500 mètres de l'implantation d'une éolienne.

²² Le « tiers-lieu numérique » est un lieu accessible à tous et destiné à offrir plusieurs services : *fablab* (atelier de fabrication numérique), *coworking* (espace de travail partagé pour faciliter les rencontres entre acteurs et la créativité), accompagnement de porteurs de projets (pour l'appui et le conseil), télétravail ponctuel (pour éviter les déplacements pendulaires), sensibilisation et initiation aux outils numériques.

Le président de la communauté de communes fait cependant valoir, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que son établissement s'implique dans l'aménagement de son territoire puisqu'il est partie prenante à plusieurs documents stratégiques en la matière (plan local d'urbanisme intercommunal, contrat territorial de développement pour le canal Seine-Nord, schéma directeur territorial d'aménagement numérique de la Somme).

1.3.1.3 Le groupe de compétences « Actions de développement économique et touristique »

L'exercice de ce groupe de compétences par l'intercommunalité s'est traduit par des projets de portée limitée :

- la communauté s'était proposée, dans ses statuts initiaux, de procéder à des acquisitions foncières, afin d'accueillir de nouvelles entreprises sur son territoire. Pourtant, 41 % des entreprises désirant s'y implanter n'ont pu concrétiser leur projet, faute d'offre foncière²³ ;
- un village artisanal, créé en 2014 à Péronne, aura coûté près d'1,5 M€ et ne génère qu'un chiffre d'affaires annuel moyen de 35 000 € depuis 2015 ;
- le projet de requalification d'une friche industrielle (fermeture en 2010 de l'usine Trocme Vallart International) sur la commune du Ronssoy a été abandonné en raison de son coût ;
- en 2019, la communauté de communes a racheté une friche de 22 hectares (entreprise Flodor), située à Péronne, pour un montant de 550 000 €. Le coût estimatif du réaménagement est de l'ordre de 6,6 M€ ;
- la création d'une zone d'activités économiques de 20 hectares, près de la sortie de l'autoroute A1 de Cléry-sur-Somme, est une opportunité importante en termes d'attraction des entreprises, qui a été identifiée dans le plan local d'urbanisme communal. La communauté de communes diffère cependant la réalisation de ce projet dans l'attente de l'adoption du nouveau plan local d'urbanisme intercommunal, en cours d'élaboration, qui est susceptible de modifier la classification de la zone ;
- peut aussi être mentionnée, comme projet symbolique ajourné, la maison de l'alimentation, du légume et du développement durable, dite « maison du légume », à Estrées-Mons.

L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales a imposé, à compter du 1^{er} janvier 2017, le transfert obligatoire, aux communautés de communes, de l'ensemble des zones d'activités économiques. Trois années après l'entrée en vigueur de ces dispositions, la reprise de la zone d'activités de « la Chapelette », créée par la commune de Péronne, n'a toujours pas été effectuée.

²³ Compte-rendu de la commission développement économique du 3 décembre 2018 : « Pour ces 120 demandes, seules 21 ont pu être satisfaites. 52 % des refus liés au secteur géographique 41 % des refus liés au manque d'immobilier ou foncier en portefeuille. Ce qui traduit encore la difficulté pour les entreprises de s'installer sur le territoire, faute de foncier ».

En conclusion, la communauté de communes peine encore à investir le groupe de compétences « développement économique ». Ainsi, elle a créé une petite zone artisanale mais n'a pas pris en charge, jusqu'alors, la gestion de la zone d'activités économiques de Péronne qui lui incombe depuis le 1^{er} janvier 2017.

Au total, la chambre relève le caractère relativement limité des actions conduites en matière économique alors même que la communauté de communes a décidé de passer sous le régime de la fiscalité professionnelle unique à compter du 1^{er} janvier 2020.

1.3.1.4 La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

Cette compétence est devenue obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale depuis le 1^{er} janvier 2018. La communauté de communes de la Haute Somme a délégué au syndicat mixte d'aménagement hydraulique du bassin versant de la somme (AMEVA) une étude préalable à la gestion des milieux aquatiques sur son territoire.

1.3.2 L'exercice des compétences optionnelles

1.3.2.1 Le groupe de compétences « politique du logement et du cadre de vie »

Le programme local de l'habitat

Prévu par l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, il définit la politique visant à répondre aux besoins en logements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées.

La réalisation d'un PLH est obligatoire pour les communautés de communes de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de 10 000 habitants.

Bien qu'elle n'en ait pas l'obligation, la communauté de communes s'est fixée, depuis 2012, comme objectif l'élaboration d'un programme local de l'habitat qui n'a, à ce jour, toujours pas été réalisé.

La déclaration d'intérêt communautaire du 6 décembre 2017 prévoit l'acquisition, la construction et l'aménagement des logements sociaux d'urgence au titre du groupe de compétences optionnelles « politique du logement et cadre de vie » mais à ce stade, la communauté de communes de la Haute Somme n'a entrepris aucune action relative à cette compétence qu'elle s'est assignée.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que la ville de Péronne dispose de deux logements d'urgence et que la communauté de communes peut s'appuyer sur la société anonyme immobilière de Péronne (SAIP), qui dispose de logements vacants disponibles, à tout moment.

Elle a achevé jusqu'en 2014 deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah)²⁴, contractées par les communautés de communes fusionnées dont elle est issue. C'est dorénavant le pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France » qui a été chargé de mettre en œuvre une nouvelle Opah pour le compte de deux de ses établissements publics de coopération intercommunale membres, à savoir la communauté de communes de la Haute Somme et la communauté de communes Terre de Picardie.

L'essentiel de l'action de la communauté de communes consiste, en définitive, à garantir les emprunts de bailleurs sociaux, tels que la société immobilière picarde et la société anonyme immobilière de Péronne. L'encours de cautionnement est d'environ 4 M€ pour 18 prêts à échoir d'ici 7 à 50 ans.

1.3.2.2 Le groupe de compétences « action sociale d'intérêt communautaire »

La compétence « maintien des personnes à domicile » se concrétise par des subventions versées à plusieurs associations d'aide à domicile (environ 45 000 € par an).

La communauté de communes est, en outre, propriétaire des locaux de la maison d'accueil rurale pour personnes âgées (MARPA) de Combles, louée à une association gestionnaire (loyer annuel de 16 375 €).

En ce qui concerne l'offre de soins, elle a participé au financement et à la création des maisons de santé pluridisciplinaires d'Épehy, Roisel et Combles, pour un total de 0,55 M€ entre 2013 à 2018.

L'action médico-sociale devrait être renforcée sur le territoire, eu égard aux besoins importants de la population.

L'ordonnateur précise, en réponse, que dans cette optique, la collectivité travaille avec les deux autres établissements publics de coopération intercommunale du territoire du PETR, avec ce dernier et avec l'agence régionale de santé, à l'élaboration d'un contrat local de santé.

1.3.2.3 Le groupe de compétences « protection et mise en valeur de l'environnement »

Le conseil communautaire a restreint ce bloc de compétences à la création, à l'entretien et à la mise en valeur des chemins de randonnée inscrits au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée du département de la Somme.

La chambre constate, par ailleurs, que le conseil communautaire a décidé, en juin 2018, de l'élaboration d'un plan climat-air-énergie territorial, dont elle a délégué la réalisation au pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France », ce qui ne coïncide pas avec la définition de son intérêt communautaire, limité aux seuls chemins de randonnée, ce dont convient le président de la communauté de communes.

²⁴ Une opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) vise à réhabiliter des bâtiments anciens ou dégradés ou d'adapter des logements pour les personnes âgées ou handicapées. Elle se matérialise par une convention d'une durée de 3 à 5 ans signée avec l'Anah.

1.3.3 L'exercice des compétences facultatives

1.3.3.1 Le groupe de compétences « création et aménagement de la voirie »

La communauté de communes dispose d'une compétence très étendue en matière de voirie. Ses statuts précisent que « *La voirie d'intérêt communautaire est constituée de toutes les voies communales revêtues (bitume + gravillons ou enrobé) situées à l'intérieur et à l'extérieur des agglomérations* ». Il y est indiqué que l'intercommunalité prend en charge la réalisation des travaux neufs et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire. La compétence s'exerce par la réalisation, d'une part, de travaux d'entretien de la voirie existante et, d'autre part, de travaux neufs.

La voirie est l'un des postes les plus importants du budget de la communauté de communes. Elle a représenté une dépense moyenne annuelle, en fonctionnement et en investissement, de 2,16 M€ entre 2013 et 2018, soit 24 % des dépenses réelles relatives à l'exercice des compétences.

1.3.3.1.1 Le financement irrégulier des investissements en matière de voirie

La communauté de communes a retenu pour principe de financer, sous enveloppe limitative, les travaux neufs de voirie réalisés pour le compte de chacune de ses communes membres. Leurs besoins sont recensés une fois par an. La priorité des travaux est décidée par le président de la communauté de communes, assisté du vice-président chargé de la voirie, du directeur général des services, de la responsable des services financiers et du maître d'œuvre.

Le montant des crédits alloués à chaque commune est déterminé par le président de la communauté pour une période de six années. De 2013 à 2018, l'enveloppe prévisionnelle du financement des travaux neufs a été arrêtée à 1,64 M€, et à 2,18 M€ pour la période 2019-2024. Les allocations de chaque commune membre sont calculées en répartissant l'enveloppe quinquennale selon les critères de pondération suivants :

- les habitants de la commune, à proportion de 15 % ;
- la surface des voiries de chaque commune, à proportion de 70 % ;
- le linéaire de route départementale *intra-muros* au sein de l'agglomération, à proportion de 15 %.

La chambre constate que les critères de répartition de l'enveloppe affectée aux travaux neufs n'ont pas été déterminés par le conseil communautaire.

Recommandation n° 2 : mettre en place un programme pluriannuel, adopté par le conseil communautaire, des opérations de voirie à réaliser sur la base de critères précisément définis.

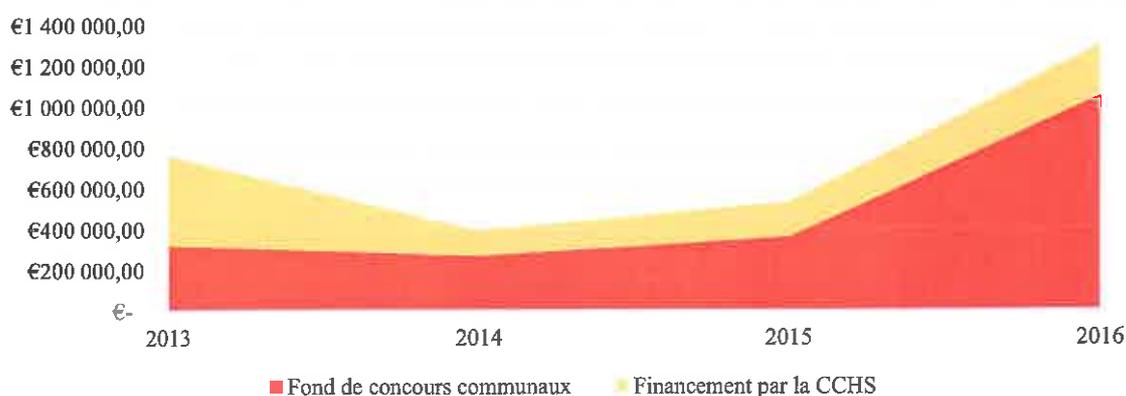
En matière d'exécution des dépenses, il apparaît que lorsque la communauté atteint le plafond de crédits ouverts pour une commune membre, cette dernière se voit appelée à supporter le coût des travaux supplémentaires en versant un fonds de concours à l'intercommunalité.

Les principes d'emploi des fonds de concours

Le fonds de concours constitue une dérogation au principe d'exclusivité selon lequel une compétence ne peut être exercée que par une seule entité. En effet, lorsqu'une commune a transféré une compétence à un établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre, elle s'en trouve dessaisie et ne peut, dès lors, plus intervenir dans le champ de celle-ci. Le fonds de concours constitue donc une dérogation aux principes de spécialité et d'exclusivité, qui doit rester exceptionnelle. Au surplus, le versement d'un fonds de concours par une commune à son établissement public de coopération intercommunale doit respecter les conditions posées par l'article L. 5214-16 V du code général des collectivités territoriales, lequel dispose que le montant total du fonds ne peut excéder la part de financement assurée, hors subventions, par l'intercommunalité.

Par recours à ce dispositif, la communauté de communes n'a pris en charge, dans son budget, que 0,99 M€ des travaux neufs de voirie dont elle a été maître d'ouvrage, soit 33 % du montant global qui s'est élevé à 2,98 M€. Concomitamment, 40 fonds de concours ont été abondés par des communes membres pour un montant d'1,99 M€. Les communes de Combles, de Doingt, d'Estrées-Mons, de Longueval, de Marquaix-Hamelet, de Péronne et de Villers-Faucon ont été les plus fortement soumises à contribution ; elles ont supporté, entre 2014 et 2016, une part de financement des travaux neufs, réalisés sur leur territoire, comprise entre 86 et 100 %.

Graphique n° 1 : Montant et mode de financement des travaux neufs de voirie sur la période 2013-2016 (en € HT)



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté de communes de la Haute Somme.

La chambre observe que la communauté de communes a eu recours aux fonds de concours en matière de travaux neufs de voirie dans des conditions non conformes aux principes qui régissent leur emploi, en particulier ceux qui sont fixés par l'article L. 5214-16 V du code général des collectivités territoriales.

Rappel au droit n° 1 : mettre un terme au financement, par fonds de concours des communes, des opérations de voirie relevant de la compétence exclusive de la communauté de communes de la Haute Somme, conformément à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

Le président de la communauté de communes précise, en réponse, que la communauté de communes pourrait chercher à résoudre le problème de financement des travaux neufs de voirie dans le cadre de la réflexion conduite pour adopter un pacte financier et fiscal.

1.3.3.1.2 L'absence de respect des grands principes de la commande publique

À partir de 2018, tant en matière de travaux neufs que d'entretien sur la voirie relevant de sa compétence, l'intercommunalité a passé des marchés à bon de commande. De 2013 à 2017, les travaux neufs étaient conclus annuellement en procédure adaptée, le seuil de procédure formalisée n'ayant pas été atteint. Il en résulte que le président de la communauté de communes est seul décisionnaire dans l'attribution des marchés, en raison de la délégation qu'il a reçue à cet effet du conseil communautaire (*cf. infra* § 1.5.1).

Depuis la création de la communauté de communes en 2012, l'attributaire de l'ensemble des marchés de voirie a toujours été à la même société, dont le directeur d'agence se trouvait être conseiller communautaire, membre du bureau communautaire et membre des commissions « culture » et « Canal Seine Nord Europe ». Par ailleurs, la communauté a récemment recruté, en novembre 2019, un agent sous contrat, précédemment directeur de travaux de ladite société, à laquelle avait été attribuée une partie des lots du marché de construction du centre aquatique (*cf. infra*).

La chambre a contrôlé l'exécution des travaux neufs et d'entretien de voirie, en rapprochant notamment le bordereau de prix unitaire contractuel et les décomptes généraux définitifs. Elle a ainsi identifié une augmentation du prix unitaire des quatre types de prestation d'enduits, entraînant une majoration globale de 67 501,27 € sur les exercices 2016 à 2018²⁵.

Selon les services de la communauté de communes, du porphyre, matériau plus résistant, aurait été ajouté aux enduits facturés. Ces prestations supplémentaires n'ont pas été facturées en tant que telles ; le surcoût aurait cependant été inclus dans la facturation des prestations d'enduit de base. Au vu des dossiers d'exécution, cet état de fait révèle le caractère inexact des attestations de l'ordonnateur, qui a certifié que les prestations d'enduit ont été réalisées sans supplément. Cette anomalie – qui n'avait pas été détectée par la collectivité – démontre, à tout le moins, la nécessité d'un contrôle interne, par sondage ponctuel des relevés de situation.

²⁵ 21 569,67 € HT en 2016, 23 510,60 € HT en 2017 et 22 421 € HT en 2018.

Enfin, la chambre ne peut manquer de s'interroger sur l'exclusivité de fait dont bénéficie, depuis 2012, la société attributaire des marchés de travaux réalisés sur la voirie intercommunale.

1.3.3.2 Le groupe de compétences « équipements sportifs »

Au titre de cette compétence, la communauté de communes a procédé à la construction d'un centre aquatique (*cf. infra*).

Elle a limité le nombre des gymnases de son territoire dont elle prend en charge la gestion. Elle est, à ce titre, propriétaire de trois gymnases, dont deux sont situés à Péronne et un à Roisel. Elle gère aussi un gymnase appartenant au syndicat communal à vocation scolaire de Péronne. Elle assure le fonctionnement de ces quatre gymnases pour un coût annuel moyen de 0,34 M€ et a consacré 0,58 M€ entre 2013 et 2016 pour les dépenses d'équipement.

Elle ne gère, par contre, pas le gymnase communal de Péronne, qui est pourtant voisin de son centre aquatique et du gymnase du SIVOS. Les deux gymnases voisins requièrent, chacun, l'emploi d'un gardien à temps plein, poste qui n'est donc pas mutualisé. Ce point parmi plusieurs autres illustre la faible volonté de coopération au sein de l'EPCI (*cf. infra*), alors même que le gymnase de Péronne accueille 59,7 % de licenciés extérieurs à la commune.

Le président de la communauté de communes précise, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'une expérience de mutualisation du gymnase avait été opérée au début des années 2000, sans succès, et que la commune de Péronne n'a jamais demandé son transfert à l'établissement public de coopération intercommunale.

1.3.3.3 Le groupe de compétences « assainissement »

La communauté de communes de la Haute Somme n'exerce statutairement que la compétence « assainissement non collectif ». Elle dénombreait 6 017 dispositifs sur son territoire en 2017. Le service public d'assainissement non collectif fait l'objet d'un budget annexe en comptabilité M49. Il a représenté un chiffre d'affaires annuel moyen de 0,11 M€ entre 2014 et 2018.

Le service effectue les contrôles obligatoires des dispositifs d'assainissement non collectif. Chaque année, la collectivité contrôle environ 10 % du parc sous sa responsabilité. La moitié des installations visitées nécessite des travaux significatifs ou urgents.

1.3.3.4 Le groupe de compétences « politique du logement non social »

La communauté de communes loue à la gendarmerie nationale des locaux à Péronne et Roisel. L'État a sollicité la création d'une nouvelle caserne (avec logements) à Péronne, sur un terrain de 7 000 m². Le conseil communautaire a autorisé la construction de la nouvelle gendarmerie en 2015 et la livraison des travaux est prévue courant 2020. Le coût prévisionnel de l'investissement s'établit à un peu plus de 8 M€. Son financement sera assuré à 19,4 % par l'État, à 1,2 % par le département et le reste par la communauté de communes, *via* l'emprunt.

Cependant, l'opération est conçue pour être à coût neutre pour celle-ci car elle percevra des revenus locatifs de 330 945 € par an, qui couvriront l'annuité de remboursement d'emprunt de 324 847 €.

1.3.3.5 Le groupe de compétences « développement et aménagement social et culturel »

La communauté de communes de la Haute Somme subventionne les écoles de musique associatives de Combles et Épehy. Elle subventionne également les écoles municipales de danse et de musique de la commune de Péronne. Ces deux derniers représentent un coût annuel de 0,42 M€ par an pour la commune, les subventions de l'intercommunalité représentant 0,07 M€.

1.3.4 Le rôle croissant du PETR « Cœur des Hauts-de-France » dans l'exercice des compétences de la communauté de communes

La communauté de communes de la Haute Somme a délégué ses compétences les plus importantes au pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France ». Celui-ci exerce, en effet, des compétences qui recoupent, pour partie, celles de l'intercommunalité : promotion du tourisme, actions de promotion économique, aménagement du territoire et développement culturel. Plus qu'un simple lieu d'échange et de projets, le PETR joue un rôle stratégique moteur pour le bassin de la Haute Somme, et en particulier au bénéfice de la communauté de communes, dans les domaines de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de la protection de l'environnement et de la politique du logement, comme en attestent les constats suivants :

- ainsi, le schéma de cohérence territoriale, qui relève de la compétence statutaire de la communauté de communes de la Haute Somme, a été réalisé par le PETR ;
- de même, ce dernier a élaboré – en liaison avec le schéma de cohérence territoriale – le projet de territoire 2018-2020 sur lequel la communauté de communes doit s'appuyer, à défaut d'en posséder un ;
- la promotion du tourisme – compétence de la communauté de communes – est exercée par le PETR, au travers de l'office du tourisme intercommunautaire de la Haute Somme ;
- la communauté de communes de la Haute Somme ne dispose pas d'agents spécifiques en charge du développement économique. En revanche, la compétence est exercée par un chargé de mission employé à plein temps sur cette thématique par le PETR. Ainsi, c'est ce dernier qui gère l'accueil et l'installation de nouvelles entreprises sur le territoire ;
- le développement du commerce et de l'artisanat est pris en charge par le PETR. Ce dernier élabore et met en place la demande de subventions au fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce pour redynamiser l'économie de proximité ;
- l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (*cf. supra*) a été confiée au PETR ;
- en matière de logement, c'est également le pôle d'équilibre qui pilote les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) de la communauté de communes.

Le PETR offre également des services concrets à sa population en matière de mobilité professionnelle, d'urbanisme, d'offre culturelle et de relations avec les entreprises.

La chambre observe donc que le PETR « Cœur des Hauts-de-France » prend une part croissante dans les compétences de principe de la communauté de communes de la Haute Somme sur nombre d'actions importantes pour le développement de cette dernière.

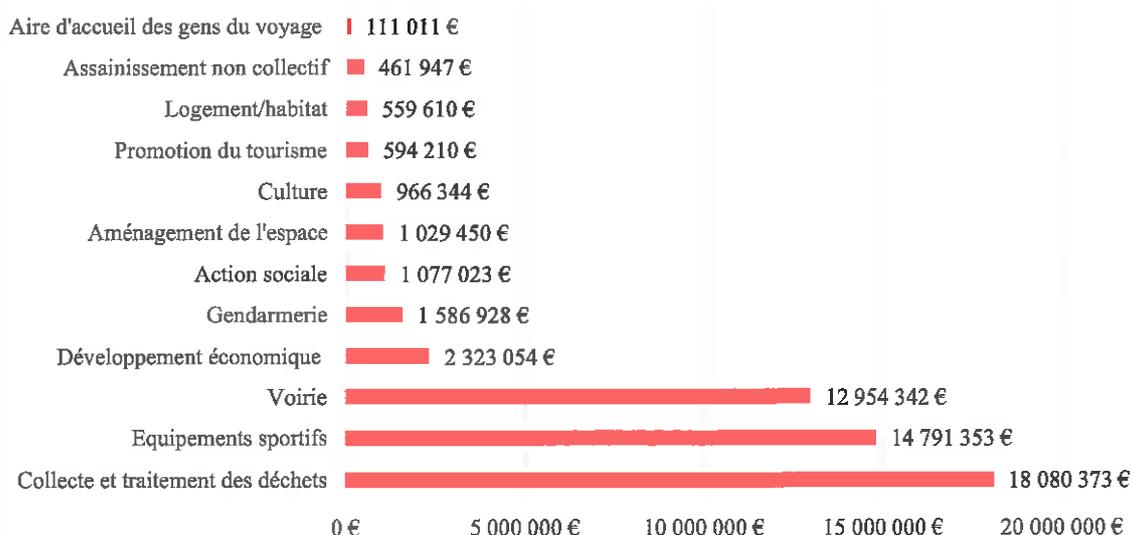
En réponse aux observations de la chambre, le président du PETR « Cœur des Hauts-de-France » indique ne pas partager la lecture que fait la chambre de ses relations avec ses EPCI membres, dont la CCHS. Il précise que l'ingénierie développée par le PETR, et le rôle qu'il joue en matière d'aménagement du territoire, comme de développement économique, bénéficient pleinement aux EPCI dans un « choix gagnant-gagnant » qui permet notamment de mobiliser des crédits qui ne sont pas ouverts aux communautés de communes, comme le dispositif européen Leader Gal ou les contrats de ruralité.

1.4 L'action de la communauté de communes en volume financier

L'examen du volume des dépenses cumulées en investissement et fonctionnement de la communauté entre 2013 et 2018 illustre le champ limité des compétences qu'elle exerce réellement :

- la compétence « déchets ménagers » (collecte et traitement) a consommé 18 M€ de crédits ;
- la compétence « équipements sportifs » a mobilisé près de 15 M€ de crédits, montant qui traduit l'effort important consenti pour la construction du centre aquatique (environ 5 M€, *cf. infra*) ;
- les travaux sur la voirie intercommunale représentent un montant brut de 13 M€, dont près de 2 M€ sont de fait financés par les communes membres.

Graphique n° 2 : Total des dépenses d'investissement et de fonctionnement par compétences (2013 à 2018)



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté de communes de la Haute Somme.

La comparaison entre les communautés de communes de plus de 10 000 habitants au niveau national²⁶ et celle de la Haute Somme laisse apparaître un investissement limité de cette dernière dans les champs de l'action économique, de la formation, de l'action sociale et de la culture.

L'ordonnateur, pour sa part, considère dans sa réponse que l'effort financier de son intercommunalité dans le domaine du développement économique se situe à peine en-deçà de la moyenne nationale des communautés de communes (90 € par habitant pour la CCHS contre 116 € au niveau national) ».

La chambre observe cependant que la communauté de communes de la Haute Somme concentre l'essentiel de son activité sur ses seules compétences « historiques » (déchets ménagers, équipements sportifs et voirie).

²⁶ Budgets principaux non consolidés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que son territoire présente des besoins élevés en matière de développement économique et touristique, d'aide sociale (notamment en direction des personnes âgées), d'aide à la mobilité et de lutte contre la précarité énergétique, la communauté de communes de la Haute Somme n'a pas actualisé son projet stratégique de territoire de 2013 pour y apporter des réponses. La communauté a confié une partie de ses compétences au pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France », auquel elle a adhéré. Elle peine, par ailleurs, à prendre en charge les nouvelles compétences obligatoires qui lui ont été confiées par la loi (par exemple, les zones d'activités économiques).

L'action de l'intercommunalité est, en fait, concentrée principalement sur ses services publics « historiques » qu'elle gère en régie : la collecte des ordures ménagères et la gestion des équipements sportifs. Elle exerce, de plus, la compétence « création et aménagement de la voirie » ; mais elle en fait supporter le financement pour partie par ses communes membres, en usant de façon irrégulière des fonds de concours.

1.5 L'organisation de l'intercommunalité

1.5.1 Les organes communautaires

Le conseil communautaire est composé de 85 délégués titulaires et 55 délégués suppléants. Chaque commune membre dispose d'au moins un siège au sein du conseil. La ville-centre, Péronne, avec 18 sièges, représente 21 % des délégués.

Un bureau a été mis en place. Une délégation de pouvoir lui a été accordée par délibération du conseil communautaire du 24 avril 2014 en matière d'aliénation des biens mobiliers, de demandes de subventions, de passation de conventions et de marchés publics selon la procédure formalisée, sans limitation de montants ainsi que l'admission en non-valeur des créances irrécouvrables.

Le président, maire de la commune de Barleux et également vice-président du pôle d'équilibre territorial et rural « Cœur des Hauts-de-France ». Il a reçu du conseil communautaire une large délégation l'autorisant, notamment, à réaliser des emprunts, gérer la dette, créer des régies comptables, aliéner tout bien mobilier dont la valeur n'excède pas 10 000 € et passer les marchés publics selon la procédure adaptée. Le conseil communautaire est régulièrement informé de l'exécution des délégations du président.

1.5.2 Les moyens humains

1.5.2.1 L'encadrement

Les nombreux projets de construction à court et moyen terme (nouvelle gendarmerie, pôle équestre, etc.) ont conduit la communauté de communes à créer, à compter du 1^{er} janvier 2018, un emploi de directeur technique relevant du cadre d'emploi d'ingénieur territorial à temps complet. Ce dernier assiste la direction générale et l'ensemble des services dans tous les domaines techniques.

La chambre souligne les questions déontologiques que soulèvent les anciennes fonctions du nouveau directeur au sein du groupe qui a bénéficié d'importants marchés publics passés par la communauté de communes. Elle rappelle que la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a notamment pour objectif de prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles pourrait se trouver un agent public.

Les principes de gestion applicable à l'emploi de directeur général des services

L'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que, par dérogation au principe d'emploi de fonctionnaires statutaires énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, des emplois permanents du niveau de la catégorie A peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.

L'article 47 de la loi précitée précise que l'accès à la fonction de directeur général des services est prohibé pour tout agent contractuel, à l'exception des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants.

En 2014, la communauté de communes a délibéré sur le recrutement d'un nouveau directeur général des services à temps complet, dans le grade d'attaché principal. Cette délibération spécifiait qu'en cas de recherche infructueuse de candidats statutaires, l'emploi pourrait être pourvu par un agent contractuel pour une durée déterminée de deux ans renouvelable, jusqu'à une période maximale de six années. À l'issue, le contrat pourrait être reconduit pour une durée indéterminée sur la base de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

Au terme du processus où une trentaine de candidatures ont été reçues, parmi lesquelles celles de fonctionnaires remplissant les conditions pour occuper le poste, un agent contractuel a été recruté pour une durée de deux ans, par contrat du 30 juin 2014. Le contrat a été renouvelé le 8 août 2016 pour une durée de trois ans, puis pour un an à compter du 16 août 2019. À l'issue, son contrat pourrait devenir à durée indéterminée.

La chambre observe que le recrutement de l'agent faisant office de directeur général des services ne respecte pas les dispositions de la loi de 1984 relative à la fonction publique territoriale. Elle invite la communauté de communes à mettre en œuvre une procédure de recrutement respectueuse des textes.

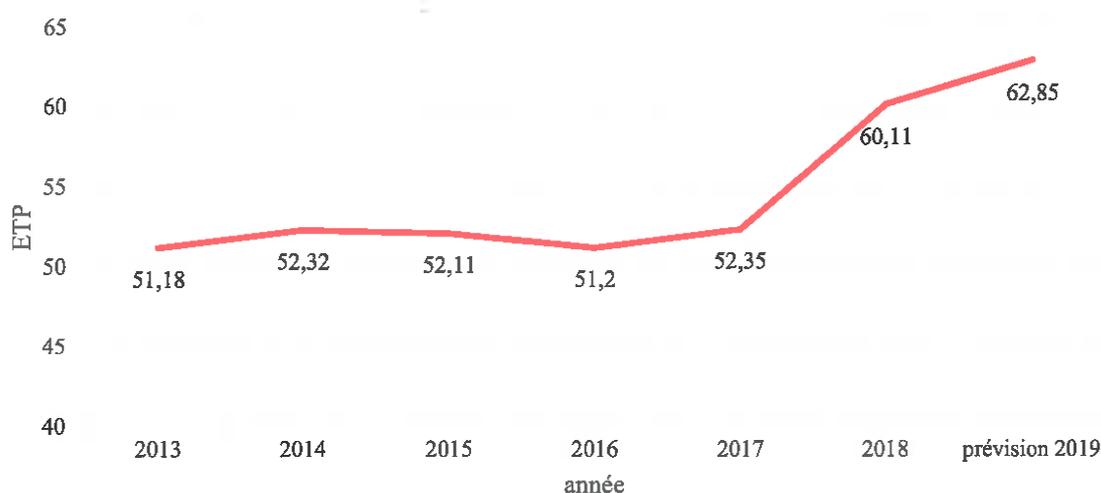
Rappel au droit n° 2 : recruter un directeur général des services en respectant les dispositions de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Le président de la communauté de communes convient que le formalisme requis pour le recrutement du directeur général des services n'a pas été respecté et précise qu'un nouvel appel à candidature est envisagé afin de pourvoir le poste dans le respect des règles.

1.5.2.2 Des effectifs en progression

Préalablement à la fusion entre les trois établissements publics de coopération intercommunale à l'origine de la communauté de communes, ces dernières disposaient de 47,43 emplois en équivalents temps plein (ETP), représentant plus d'1,6 M€ de dépenses de personnel.

La reprise en régie de la collecte des ordures ménagères sur le secteur de Combles, du gymnase de Roisel et l'ouverture du nouveau centre aquatique ont généré des besoins de recrutement. Les emplois pourvus sont passés de 51 à 63 (ETP arrondi) de 2013 à 2019.

Graphique n° 3 : Évolution des ETP

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports sur les orientations budgétaires 2015 et 2019.

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs par service de 2013 à 2019

(en ETP)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Administration générale	7,75	8,2	8,39	7,89	8,1	8,81	8,42
Équipements sportifs	12,14	11,98	11,77	11,61	12,49	18,51	19,64
Déchets	21,8	22,95	23,59	23,27	22,36	23,45	23,85
Technique	7,14	6	6	6	7,06	7	8,6
Assainissement	1,75	1,75	1,75	1,74	1,74	1,74	1,74
Picardie en ligne	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Total des effectifs	51,18	51,48	52,1	51,11	52,35	60,11	62,85

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports sur les orientations budgétaires 2015 et 2019.

Le personnel d'exécution, de catégorie C, est largement majoritaire (45,9 ETP), particulièrement dans la filière technique (39,83 ETP) qui regroupe, entre autres, les effectifs dédiés à la collecte des ordures ménagères. Près de 60 % des agents de catégorie B, relevant de l'encadrement intermédiaire, assument des fonctions dans la filière sportive.

1.5.2.3 Le temps de travail

1.5.2.3.1 Le temps de travail annuel n'est pas défini

Avant sa fusion, l'ex-communauté de communes de la Haute Somme appliquait les dispositions d'un accord local ayant fait l'objet d'une délibération en décembre 2001. Aucun document formalisé sur l'application du temps de travail au sein de deux autres EPCI (Comblès et Roisel) n'a pu être produit.

Depuis la fusion en 2013, l'organisation du temps de travail est toujours celle adoptée par la délibération de 2001 prévoyant « une annualisation du temps travaillé fixée à 1 600 heures par an, modulée selon les contraintes des services », soit de 35 à 39 heures par semaine.

Les règles encadrant le temps de travail dans la fonction publique territoriale, déterminées par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 et l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, ont fixé sa durée annuelle effective à un minimum de 1 607 heures.

La chambre constate que le temps de travail des agents communautaires est fixé chaque année, sur la base d'un calcul censé correspondre à 35 heures hebdomadaires mais sans référence au contingent légal de 1 607 heures annuelles.

Tableau n° 2 : Durées annuelles de temps de travail

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agent temps plein	1 575 h	1 575 h	1 582 h	1 589 h	1 568 h	1 582 h

Source : chambre régionale des comptes à partir des fiches de suivi du temps de travail des agents de la communauté de communes.

La communauté de communes n'applique pas la réglementation en matière de temps de travail annualisé, ce qu'il convient de régulariser en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique²⁷.

Rappel au droit n° 3 : s'assurer du respect de la réglementation relative à la durée annuelle du temps de travail, conformément aux dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

1.5.2.3.2 L'absence de compte épargne-temps

Le dispositif du compte épargne-temps mis en place à l'origine pour la fonction publique d'État en 2002, a été transposé au sein de la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié, puis complété par les dispositions du décret 2018-1305 du 27 décembre 2018.

Au sein de la communauté de communes de la Haute Somme, le compte épargne-temps n'a pas été mis en place. Les congés annuels sont accordés du 1^{er} janvier au 31 décembre. En principe, les congés non pris au 31 décembre sont perdus et ne peuvent pas être reportés sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale.

²⁷ L'article 47 permet une harmonisation de la durée du travail dans la fonction publique territoriale en supprimant les régimes dérogatoires, les collectivités disposant d'un délai de 12 mois afin de définir de nouvelles règles relatives au temps de travail des agents.

En pratique, les congés et heures supplémentaires non pris par les agents au sein de l'intercommunalité sont reportés sur les années suivantes. Cette pratique n'étant pas conforme à la législation, la chambre invite la communauté de communes à mettre en place un compte épargne-temps, ce dont prend acte l'ordonnateur.

1.5.2.3.3 Le régime des autorisations d'absence

Aucune disposition relative aux autorisations d'absence n'a été adoptée par la communauté de communes de la Haute-Somme. Elle accorde, ainsi, des autorisations d'absence non prévues pour les agents de l'État²⁸, en dérogation du principe de parité entre les fonctions publiques, et ne met pas en œuvre la modification des règles d'autorisation d'absence ouvrant de nouveaux droits à ses agents²⁹.

La chambre invite la communauté de communes à fixer, par délibération, son régime d'autorisations d'absence, ce dont l'ordonnateur prend bonne note.

1.5.2.4 Un absentéisme significatif

Sur la période contrôlée, plus de la moitié des agents de l'intercommunalité ont subi un arrêt maladie. La part du taux d'absence a augmenté de 9,9 % à 14,7 % de 2013 à 2018, soit un taux plus important que celui des collectivités de même strate démographique, qui est resté stable (respectivement 7,2 % et 8,1 %).

L'ordonnateur souhaite préciser, en réponse à l'observation de la chambre, que la proportion de personnel affecté à des postes de travail en extérieur et exposé à des risques est particulièrement élevée dans son établissement.

Le congé pour maladie ordinaire, en 2017, représente 48 % des jours d'absence contre 52 % pour celui des accidents de travail, particulièrement nombreux cette année-là (521 jours d'accidents de travail contre 156 en 2016 et 247 en 2018). Les accidents de travail concernent plus particulièrement les agents réalisant des travaux physiques (service de collecte des ordures ménagères). L'absentéisme représente environ quatre emplois en équivalent temps plein annuellement, dont deux correspondent à des congés maladie de longue durée.

La chambre invite la communauté de communes à étudier les mesures préventives à mettre en œuvre pour réduire l'absentéisme récurrent de son personnel.

Son président indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que des mesures ont été prises et sont en cours de mise en œuvre pour y répondre.

²⁸ Par exemple : un jour pour le mariage d'un frère ou d'une sœur.

²⁹ Congés de paternité, d'adoption, parental, de solidarité familiale et de présence parentale, autorisations pour fêtes religieuses, fonctions publiques électives, élus locaux, fonctions syndicales ou paritaires (décret n° 85-397 du 3 avril 1985).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le niveau d'encadrement des services de l'intercommunalité, et notamment dans la filière technique qui regroupe le plus grand nombre des agents, apparaît insuffisant. Les difficultés à piloter correctement le chantier de construction du nouveau centre aquatique, et le taux d'absentéisme élevé des agents illustrent ce constat. La communauté n'a pas été en mesure d'y apporter de solutions, malgré le recrutement, ces dernières années, de deux principaux cadres, dans des conditions qui ne respectent pas les principes posés par les textes alors applicables.

Les effectifs de la communauté de communes ont connu une augmentation de 23 % entre 2013 et 2019. L'intercommunalité ne respecte pas la durée légale annuelle de temps de travail, n'a pas instauré le compte épargne-temps et applique un régime d'autorisations d'absence non conforme à la réglementation.

En conséquence, la chambre invite la communauté de communes à moderniser la gestion de ses ressources humaines.

2 LE CENTRE AQUATIQUE, UNE OPÉRATION D'INVESTISSEMENT PEU MAÎTRISÉE

La communauté de communes disposait d'une piscine de modèle « Tournesol³⁰ », ouverte depuis 1975 et rénovée en 1993. Cet équipement pouvait accueillir jusqu'à 300 usagers par jour. Vétuste, il ne répondait plus aux normes d'hygiène et de sécurité, ni aux attentes nouvelles du public. Il a donc été décidé de le remplacer par un centre aquatique de nouvelle génération.

2.1 La phase de construction se solde par des retards et des surcoûts

2.1.1 Une accumulation de retards

Dès 2008, une analyse des besoins à l'échelle du bassin de vie a été engagée, à l'initiative de l'intercommunalité, par la Fédération française de natation, complétée par une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage et un programme technique en 2011 élaborés par la SARL « Mission H²O piscine et collectivité ». Cette étude faisait ressortir trois scénarii : une réhabilitation de l'existant pour un coût de 2,97 M€ HT, une réhabilitation-extension pour un coût de 6,26 M€ HT et une construction neuve pour un coût de 7 M€ HT. Ce dernier scénario a été retenu et la mission de maîtrise d'œuvre a été confiée à l'agence Coste Architecture, à l'issue d'un concours lancé en 2011.

Une consultation en appel d'offres pour la construction du centre aquatique a été lancée en février 2013. Entre mars 2013 et avril 2017, 20 lots ont été attribués, dont cinq marchés dans le cadre de procédure adaptée. Les marchés initiaux attribués représentaient un total de 6,99 M€ HT. La quasi-totalité des lots ont fait l'objet d'avenants majorant le coût de la construction de 0,6 M€ HT. Les avenants ont essentiellement été motivés par les aléas du chantier, et son interruption, qui ont induit une modification du projet initial. Le chantier a en effet démarré en avril 2014 mais a été interrompu quatre mois plus tard, pour une durée de 18 mois en raison de la présence de remontées d'eau de la nappe phréatique.

Les désaccords sur les responsabilités entre le maître d'œuvre, plusieurs entreprises titulaires des marchés et la communauté de communes ont amené cette dernière à saisir, en 2016, le tribunal administratif d'Amiens avant qu'une procédure soit engagée en 2018 par la société Eiffage Génie civil. La communauté de communes a constitué, à cet effet, une provision pour risques et charges de 1 213 800 € HT au budget primitif 2019. Le surcoût de l'arrêt du chantier entre l'été 2014 et le début 2016 a été estimé à 1 M€ par la communauté de communes.

Le centre aquatique a finalement été ouvert au public en décembre 2017, mais sans parking ni espaces extérieurs aménagés.

³⁰ La piscine « Tournesol » faisait partie de l'opération « 1 000 piscines » de l'année 1969. La durée de vie d'une piscine, selon le schéma départemental, est de l'ordre de 30 ans.

Au 30 juin 2019, les travaux des 12 lots de la phase 1 ont été réceptionnés et les décomptes généraux et définitifs établis. Mais le lot 15 (électricité) et le lot 17 (Pentagliss) font l'objet de prolongation du délai de garantie. Deux lots ne sont, quant à eux, toujours pas réceptionnés en raison des contentieux en cours, le lot 3 « gros œuvre » (Eiffage) et le lot 7 « menuiseries extérieures » (entreprise Loison). Le lot 13 « chauffage » est en attente de réception.

Les trois lots de la phase 2, relative à la démolition de l'ancienne piscine, à l'installation du mobilier extérieur et à l'aménagement d'espaces verts sont toujours en attente d'exécution. Les conflits entre les deux sociétés attributaires des lots ont abouti à suspendre les travaux *sine die*.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'un accord a pu être trouvé et que les travaux devraient reprendre prochainement.

2.1.2 Une accumulation de surcoûts

L'estimation initiale, en 2010, du coût des travaux par le cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage avait été arrêtée à un peu plus de 7 M€ HT. Après actualisations des prestations et intégration des surcoûts liés aux aléas et aux contentieux, le plan de financement prévisionnel figurant au rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice 2017 avait fixé le coût du projet à environ 9,7 M€ HT (estimation fin 2016).

Le retard pris dans l'exécution du projet a généré des modifications du plan de financement au détriment de l'intercommunalité. Alors qu'en avril 2011, la communauté de communes comptait solliciter des participations de la part de l'État, de la région et du département, pour un total de près de 5,5 M€, ce montant a été ramené à 3,6 M€. La communauté de communes, qui ne devait prendre en charge que 23 % du coût du projet, se retrouve *in fine* à devoir en supporter 61 %.

Tableau n° 3 : Évolution du plan de financement du centre aquatique

PLAN DE FINANCEMENT (hors taxes)	Délibération avril 2011		Délibération novembre 2011		Estimatif au 31/12/2018	
	en €	en %	en €	en %	en €	en %
Coût du projet	7 106 287	100 %	7 106 288	100 %	9 151 027	100 %
Centre national de développement du sport	500 000	7 %	900 000	13 %	600 000	7 %
Subvention Etat dotation d'équipement des territoires ruraux	2 487 200	35 %	500 000	7 %		0 %
Subvention de la région	994 880	14 %	994 880	14 %	1 500 000	16 %
Subvention du département	1 500 000	21 %	1 500 000	21 %	1 500 000	16 %
<i>Sous total partenaires extérieurs</i>	5 482 080	77 %	3 894 880	55 %	3 600 000	39 %
Emprunt communautaire	1 624 207	23 %			4 350 000	48 %
Fonds propres communauté de communes					1 201 027	13 %
<i>Sous-total communauté de communes</i>	1 624 207	23 %	3 211 408	45 %	5 551 027	61 %

Source : chambre régionale des comptes à partir de documents transmis par la communauté de communes.

Fin 2019, la communauté de communes restait endettée jusque 2028 pour financer la construction du centre aquatique, suite à la souscription, en 2013, de deux emprunts à taux fixe d'une durée de 15 ans, l'un d'1,65 M€ au taux de 4,9 %, l'autre de 2,7 M€ au taux de 3,95 %. Le remboursement global représente une échéance annuelle de 397 969 €.

2.2 Le fonctionnement

Le nouveau centre aquatique est le seul équipement public de ce type existant sur le territoire de la communauté de communes. Il dispose d'un bassin de 25 mètres, un bassin ludique, une pataugeoire, un espace bien-être avec sauna et hammam ainsi qu'un toboggan, complété de locaux divers (dont vestiaires, infirmerie, local d'entretien et rangement). La capacité d'accueil est de 530 personnes.

Le centre aquatique, tout comme l'était l'ancienne piscine « Tournesol », est géré en régie. Ainsi, la communauté de communes assure elle-même le financement du fonctionnement, la programmation des animations, le planning d'ouverture, la communication, la gestion des usagers, la billetterie, le personnel et les activités proposées.

L'établissement est fréquenté par trois types de publics : le public individuel, les élèves scolarisés et les membres d'associations (clubs de natation et plongée) ou professionnels (gendarmes et pompiers). En moyenne, sur la période 2013 à 2017, 49 % des entrées sont assurées par le public scolaire et centre aéré, 31 % par des entrées payantes, 15 % par les clubs, et 5 % par les activités.

Les horaires d'ouverture obéissent à une programmation différenciée en fonction de la période scolaire et sont adaptés aux différentes clientèles. Le public a accès à l'équipement pendant 2 094 heures et demie par an, toutes périodes confondues, contre 1 335 heures pour la piscine « Tournesol ». Le centre est fermé les jours fériés, ainsi que les quinze premiers jours de septembre pour assurer la vidange annuelle.

La fréquentation de l'équipement a atteint 90 253 entrées en 2018, première année d'ouverture, en-deçà des estimations initiales qui en prévoyait 120 000. Sur le premier semestre 2019, la tendance semblait se confirmer car la fréquentation a baissé par rapport au premier semestre 2018 (43 414 entrées contre 44 109). En raison des difficultés de recrutement d'éducateurs sportifs, il a été nécessaire de réduire certains créneaux d'activités.

Le centre aquatique pratique une tarification différenciée selon les publics. Près de 51 lignes tarifaires différentes sont ainsi proposées, sous des formes variées :

- par entrée (entrée unique, forfait, abonnement annuel) ;
- par tranche d'âge ou famille ;
- par séance pour les activités (unique, forfaits 12 ou 40 séances) ;
- par origine géographique pour les établissements d'enseignement et les centres de loisirs.

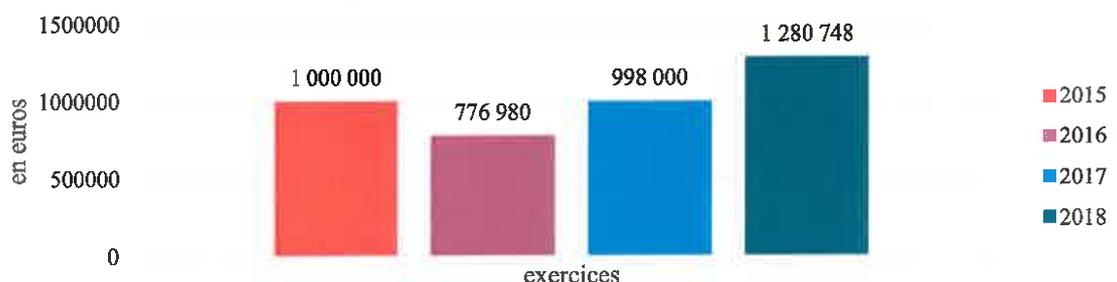
Sept agents étaient affectés à la piscine « Tournesol » en 2015. Au 1^{er} janvier 2019, l'effectif du centre aquatique comportait 14 agents, représentant 12,30 équivalents temps plein (ETP). La masse salariale du personnel de la piscine a augmenté de 88 % entre 2016 et 2018, (460 388 € en 2018) mais le coût unitaire d'un poste est resté similaire (environ 35 000 € par an et par agent).

2.3 La gestion financière

Au cours de la période sous contrôle, les activités aquatiques ont d'abord été suivies dans le budget principal pour les dernières années de fonctionnement de la piscine « Tournesol », puis dans un budget annexe pour l'exploitation du centre aquatique.

Le budget annexe « centre aquatique » a été créé en 2014, sous la nomenclature comptable M14. Il a enregistré les dépenses et recettes relatives à la construction puis, à partir de 2018, celles retraçant l'exploitation. La section de fonctionnement du budget annexe présente un résultat excédentaire uniquement grâce à une subvention d'équilibre versée chaque exercice par le budget principal (4,3 M€ au total sur la période 2014 à 2018).

Graphique n° 4 : Subventions versées au budget annexe « centre aquatique » de 2015 à 2018 (en €)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Le coût réel d'exploitation du centre aquatique (cf. annexe n° 4) est déficitaire à hauteur de 510 656 € en 2018 (pour 90 253 entrées), auquel s'ajoute le déficit de la piscine « Tournesol » (61 038 €), soit un déficit cumulé de 571 693 €. L'estimation – valeur 2010 – prévoyait un déficit de l'ordre de 450 655 € pour 120 000 entrées. Le déficit de fonctionnement dépasse ainsi à la fois celui de l'ancienne piscine, mais également l'estimation prévisionnelle établie au démarrage du projet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Animée par la volonté de remplacer une piscine vétuste ne répondant plus aux normes en vigueur et aux attentes de la population, la communauté de communes a fait le choix de construire un nouveau centre aquatique.

La phase de construction a été marquée par des conflits entre la communauté de communes et les entreprises chargées des travaux qui ont entraîné des retards, des surcoûts et des contentieux. Le coût final de ce nouvel équipement ouvert au public en décembre 2017, mais dont toutes les composantes n'ont pas été achevées, est désormais proche de 10 M€. La communauté de communes, qui ne devait prendre en charge que 23 % du coût du projet, se retrouve in fine à devoir en supporter 61 %.

La première année d'exploitation de l'établissement (2018) montre que les prévisions de fréquentation et de gestion financière n'ont pas été atteintes. Ont été, en effet, comptabilisées 90 253 entrées en 2018, en-deçà des estimations initiales qui en prévoyaient 120 000. Le déficit d'exploitation est supérieur à 500 000 € la même année, alors que les prévisions tablaient sur une perte de 450 000 €. Les résultats du premier semestre 2019 confirment ces tendances.

3 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

L'intercommunalité dispose d'un budget principal et de six budgets annexes, dont deux sont tenus sous nomenclature comptable M14 et quatre sous en nomenclature M4 (service public industriel et commercial) :

- le centre aquatique (M14) ;
- la « friche flodor » (M14) ;
- le service public d'assainissement non collectif (M49) ;
- l'aérodrome (M4) ;
- le centre équestre (M4) ;
- le village artisanal (M4).

3.1 L'organisation de la fonction financière et comptable

3.1.1 Des régies non contrôlées

La communauté de communes de la Haute Somme compte actuellement trois régies. Deux sont rattachées au budget principal (aire d'accueil des gens du voyage et la régie de recettes « Picardie en ligne »). Leurs encaisses sont faibles (respectivement de 3 000 € et 100 €). La dernière régie est rattachée au budget annexe du centre aquatique. Cette régie a été contrôlée par la comptable public en 2018. L'ordonnateur n'a, quant à lui, jamais procédé au contrôle des régies sur place. Cette situation est une source de risques pour le bon fonctionnement des régies.

Rappel au droit n° 4 : contrôler sur place les régies d'avances et de recettes, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

3.1.2 Les restes à recouvrer

À la date du 31 décembre 2017, un total de 0,84 M€ restait à recouvrer. Près de 69 % des titres restant à recouvrer sont de montant inférieur à 500 €. Il s'agit, principalement, de créances relatives aux ordures ménagères. Les titres de recettes d'un montant compris entre 500 et 5 000 € représentent 31 % du nombre des titres en attente de recouvrement et concernent des forfaits piscine, la vente de ferraille ou des prestations diverses au bénéfice des collectivités. Les créances récentes les plus importantes correspondent à des fonds de concours dus par les communes et à la redevance annuelle due par la société louant à la communauté de communes le centre d'enfouissement des ordures ménagères de Nurlu.

La chambre invite les services intercommunaux à se rapprocher du comptable de l'établissement pour mettre en œuvre toutes les voies utiles à un recouvrement efficace des créances en cours.

3.2 La fiabilité de l'information comptable

3.2.1 Le non-respect de la comptabilité d'engagement

3.2.1.1 L'absence d'enregistrement des engagements

Le président de la communauté de communes est seul ordonnateur des dépenses et recettes. Le directeur général des services est bénéficiaire d'une délégation pour signer les bons de commande et les mandats pour un montant maximum de 15 000 € HT.

Seuls les engagements des marchés à bons de commande sont recensés dans le logiciel financier de la communauté de communes. Les autres engagements comptables n'y sont pas enregistrés, sans que des difficultés d'organisation particulières puissent expliquer ce constat.

3.2.1.2 Le non-rattachement des charges et des produits à l'exercice

À l'exception des intérêts courus non échus (ICNE), les services financiers ne pratiquent pas le rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Le président de la communauté de communes indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que ce rattachement est désormais mis en œuvre par les services de l'établissement.

3.2.2 Une situation patrimoniale perfectible

3.2.2.1 L'inexactitude de l'état de l'actif

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe tant à l'ordonnateur qu'au comptable public. L'ajustement entre l'inventaire, à la charge du premier, et l'état de l'actif, à la charge du second, se fait annuellement, l'ordonnateur enregistrant les biens au fur et à mesure de leur acquisition. Ces deux états doivent correspondre.

La communauté de communes de la Haute Somme n'effectue pas un suivi exhaustif de son patrimoine. L'état des immobilisations du budget principal de 2018 ne concordait pas avec les données de la balance du compte de gestion. Les valeurs d'actifs différaient pour 39 comptes d'imputation (de classes 20 à 27 inclus).

Tableau n° 4 : Discordances entre états comptables au 31 décembre 2018

Imputations comptables	Etat de l'actif 2018 (en €)	Compte de gestion 2018	DIFFERENCE (valeur nette-solde débitéur) – en €
	Valeur nette comptable au 31/12/2018	Solde débiteur balance de sortie (en €)	
Comptes ciblés (de 20 à 27)	24 023 328	47 346 979	23 323 651
Comptes à régulariser investissement (sans imputation)	16 625 895		16 625 895
TOTAL AU 31/12/2018	40 649 223	47 346 979	- 6 697 756

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'état des immobilisations 2018 et compte de gestion de la communauté de communes.

3.2.2.2 Le non-transfert des immobilisations en cours

Les écritures des immobilisations en cours (compte 23) ne sont pas intégrées dans un délai raisonnable dans les comptes d'immobilisations définitifs (compte 20 ou compte 21), une fois les travaux en cours achevés.

Le solde du compte 23 du budget principal a, ainsi, fortement augmenté entre 2013 et 2018, passant de 4 M€ à 9,44 M€ tandis que le solde du compte des immobilisations corporelles est resté quasiment stable.

Rappel au droit n° 5 : assurer la conformité des comptes avec l'instruction budgétaire et comptable M14 (inventaire physique des actifs, comptabilité d'engagement, rattachement des charges et des produits à l'exercice).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur exprime la volonté de se conformer au rappel au droit. À cet effet, il précise que le conseil communautaire a décidé de créer un poste d'adjoint au responsable finances.

3.2.3 Les dotations aux amortissements

Les carences relevées dans l'établissement de l'état de l'actif ne permettent pas d'opérer des dotations aux amortissements correctes. Toutefois, la communauté de communes a délibéré sur le régime des amortissements. Huit délibérations, adoptées de 2013 à 2018, concernent chaque budget. La communauté de communes applique les durées minimales préconisées par les instructions comptables M14 ou M49.

3.3 La qualité des inscriptions budgétaires

Pour le budget principal, les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement affichent un niveau oscillant entre 59,22 % et 81,51 %. Les recettes de fonctionnement sont généralement prudemment évaluées, les taux de réalisation dépassant annuellement la barre des 100 %. Les taux de réalisation en investissement, hors restes à réaliser, dépassent les 80 % en dépenses ou recettes. Par ailleurs, la communauté de communes respecte la procédure d'évaluation des restes à réaliser.

3.4 La transparence de l'information financière

3.4.1 Débats et rapports sur les orientations budgétaires

Les débats d'orientation budgétaire de la communauté de communes de la Haute Somme sont tenus dans les deux mois précédant l'examen du budget, conformément aux articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales. Ces débats s'appuient toujours sur un rapport relatif aux orientations budgétaires de l'exercice. Le rapport est détaillé et précis. Il présente le contexte général, les orientations, l'état de la dette, la fiscalité perçue, la structure et l'évolution des effectifs et les comptes du budget principal et des budgets annexes.

Faute de projet actualisé pour son territoire, la communauté de communes n'établit pas de plan pluriannuel d'investissement global pour chiffrer et coordonner ses projets d'investissement sur le long terme. De même, les coûts prévisionnels d'exploitation des équipements ne sont pas estimés. La collectivité présente ponctuellement aux élus des plans de financement prévisionnel par action.

3.4.2 Présentation des documents budgétaires

3.4.2.1 Réalisation des documents budgétaires

L'ensemble des budgets sont adoptés simultanément au cours d'une seule et même séance du conseil communautaire, conformément aux articles L. 1612-2 et L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. Les documents budgétaires respectent la forme des maquettes budgétaires.

3.4.2.2 Mise en ligne des informations budgétaires

L'article R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales impose la mise en ligne sur le site internet de la communauté de communes :

- de la présentation brève et synthétique retraçant ses informations financières essentielles ;
- de son rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice ;
- de la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibérations prévue par l'article L. 2121-12 du même code.

La communauté de communes de la Haute Somme ne fait pas une stricte application du texte susvisé, seul son rapport sur les orientations budgétaires faisant l'objet d'une publication.

L'ordonnateur indique, en réponse, prendre note des remarques sur la mise en ligne des documents budgétaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes dispose d'une comptabilité de flux précise car elle enregistre ses écritures en fonctionnement et en investissement au moyen de mots-clés (codes service), qui correspondent aux compétences définies par ses statuts.

En revanche, elle ne met pas en œuvre une comptabilité d'engagement exhaustive, ni le rattachement des charges et des produits à l'exercice. En outre, la collectivité peine à suivre son actif : l'inventaire physique de son budget principal est fortement lacunaire et le transfert des immobilisations en cours sur les comptes d'immobilisations corporelles présente également un retard important. Ces manquements ne permettent pas de pratiquer des amortissements exacts.

4 L'ANALYSE FINANCIÈRE

Les recettes totales du budget principal et des budgets annexes avoisinent 24 M€ en 2018, le budget principal en représentant près de 85 %, réparties pour 10,1 M€ en investissement et 10,3 M€ en fonctionnement.

4.1 Une capacité d'autofinancement confortable

4.1.1 Les recettes supérieures aux dépenses

Alors que les dotations et participations ont diminué de 18 % sur la période 2013 à 2018, les ressources de la communauté de communes (9,9 M€) ont progressé de 27 %, principalement à raison des ressources fiscales (+ 31 %).

Tableau n° 5 : Les produits de gestion de 2013 à 2019 (budget principal et budgets annexes)

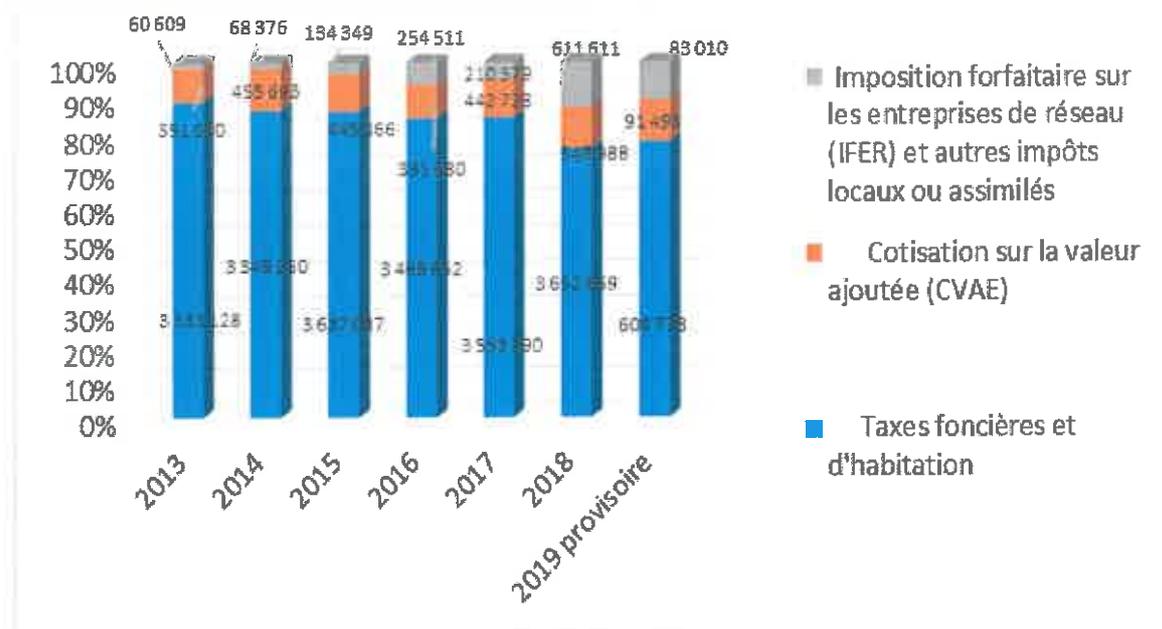
(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 provisoire
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 329 427	5 516 036	6 002 147	6 062 489	6 364 164	6 982 925	7 065 365
Ressources d'exploitation budget principal	1 333 412	1 424 058	1 742 809	1 547 838	1 594 180	1 657 201	1 823 210
Ressources d'exploitation budgets annexes	183 189	245 086	271 498	276 744	274 692	513 658	479 354
= Produits "flexibles" (a)	6 846 028	7 185 180	8 016 454	7 887 071	8 233 036	9 153 784	9 367 929
Ressources institutionnelles budget principal (dotations et participations)	1 053 423	936 024	705 811	307 070	335 105	444 130	590 596
Ressources institutionnelles budget annexe « Aérodrome »	15 035	15 035	15 035	15 035	15 035	15 035	18 192
Fiscalité reversée par l'Etat	- 149 387	13 845	204 478	354 823	298 282	292 420	275 433
= Produits "rigides" (b)	919 071	964 904	925 324	676 928	648 422	751 585	884 221
= Produits de gestion (a+b)	7 765 099	8 150 083	8 941 778	8 564 000	8 881 458	9 905 369	10 252 150

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

Les ressources fiscales propres étaient constituées, jusqu'en 2019, de la fiscalité additionnelle avec fiscalité professionnelle de zone, de la fiscalité professionnelle de zone éolienne (FPE) ainsi que du produit de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Les impôts locaux (taxes foncières et d'habitation), à hauteur de près de 7 M€, en représentent une part décroissante (70 % en 2013 et 67 % en 2018) bien que le produit brut ait augmenté (3,3 M€ à 3,6 M€). Les taux des taxes « ménages » ont augmenté en 2017 mais s'avèrent moins élevés que ceux des deux communautés de communes limitrophes qui appliquent, elles aussi, une fiscalité additionnelle (cf. annexe n° 3). Le produit des impositions directes par habitant, qui était de 166,72 € au budget primitif de l'exercice 2019, est plus faible que celui enregistré en moyenne nationale de la strate démographique sur la dernière année connue, soit 274 €.

Graphique n° 5 : Répartition du produit des impôts locaux (2013 à 2019)



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

Le produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), dite « fiscalité éolienne », est passé d'environ 40 000 € en 2013 à 500 000 € en 2018 et représente dorénavant 11 % de l'intégralité des impôts locaux. Le potentiel fiscal du parc éolien est estimé, à terme, à 1,08 M€ par an.

Afin d'aider à l'équilibre de la section de fonctionnement, les taux de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM) sont en croissance continue depuis 2013, passant de 7,92 % à 10,8 % en 2019).

En application des dispositions issues de la réforme de la taxe professionnelle de 2010, la communauté de communes a été soumise à un prélèvement de 480 287 € au profit du fonds national de garantie des ressources (FNGIR)³¹ sur la période 2013 à 2018.

La communauté de communes a bénéficié du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) pour des montants qui ont plus que doublé entre 2013 à 2019, passant de 330 000 € à 755 720 €. En 2019, la totalité du versement du FPIC a été affectée aux actions communautaires.

³¹ Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) est un mécanisme national qui permet de compenser les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale. Ainsi, les collectivités bénéficiant de la réforme doivent financer les pertes des collectivités qui en pâtissent (point 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010).

4.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion (6,9 M€ en 2018) ont connu une progression de 44 % sur la période. En 2018, les charges de personnel représentaient 25,5 % des charges courantes ; mais elles ont connu une augmentation de 60 % sur les six dernières années (*cf. supra* § 1.5.2).

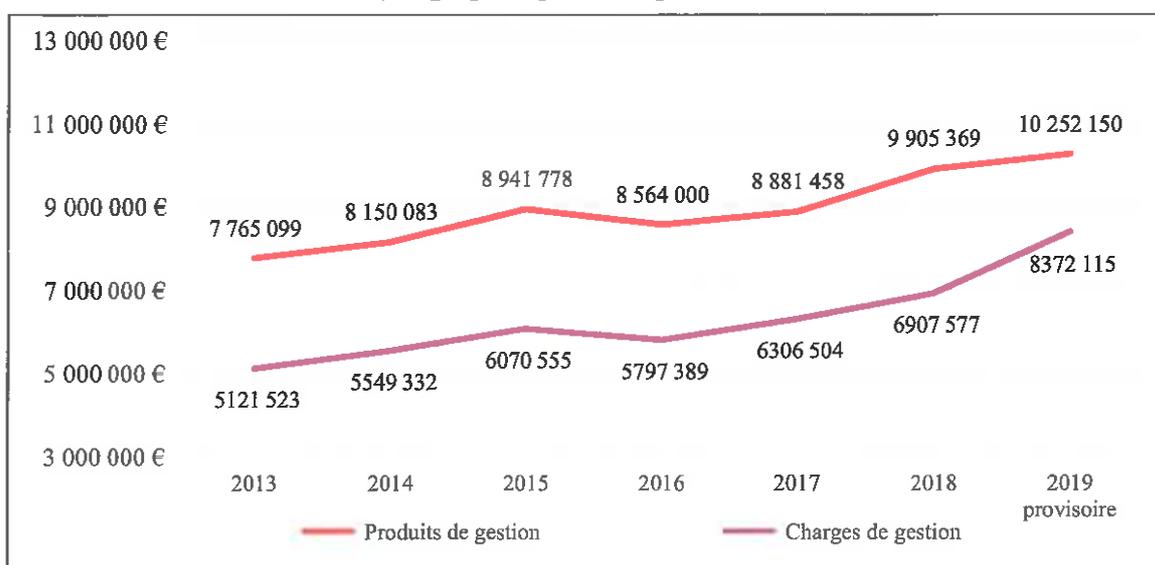
Tableau n° 6 : Les charges de gestion de 2013 à 2019 (budget principal et budgets annexes)

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 provisoire
+ Charges à caractère général du budget principal	2 039 799	2 873 159	2 197 069	2 168 852	2 397 211	2 362 344	2 790 233
+ Charges à caractère général des budgets annexes	45 663	82 703	132 335	87 827	88 420	426 198	422 435
+ Impôts, taxes et versements assimilés (sauf personnel) village artisanal	0	13 258	14 102	2 437	4 330	4 277	4 147
+ Charges totales de personnel	1 596 104	1 571 535	1 713 653	1 805 486	1 849 683	2 076 306	2 101 300
- Subventions de fonctionnement ou d'exploitation aux budgets annexes	103 131	263 740	239 159	261 881	256 598	240 598	265 043
+ Autres charges de gestion	1 546 687	1 272 417	2 251 955	1 994 668	2 223 469	2 279 050	3 319 041
= Charges de gestion (B)	5 121 523	5 549 332	6 070 555	5 797 389	6 306 504	6 907 577	8 372 114

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

Bien que la progression des charges soit tendanciellement plus rapide que celle des produits, la situation financière de la communauté de communes reste positive. Les produits de gestion (9,9 M€) restent bien supérieurs, en 2018, aux charges de gestion (6,9 M€) et l'excédent brut de fonctionnement a toujours évolué autour d'une moyenne de 2,7 M€ sur la période.

Graphique n° 6 : Évolution des produits et des charges de gestion de 2013 à 2019 (budget principal et budgets annexes)



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

4.1.3 Une capacité d'autofinancement stable

La capacité d'autofinancement, brute et nette, est restée largement positive sur l'ensemble de la période.

Tableau n° 7 : La capacité d'autofinancement de 2013 à 2019 (budget principal et budgets annexes)

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 provisoire
Excédent brut de fonctionnement	2 643 577	2 600 752	2 871 223	2 766 610	2 574 954	2 997 792	1 880 036
+/- Résultat financier budget principal	- 515 077	- 83 775	- 147 657	- 125 751	- 112 117	- 95 315	- 210 572
+/- Résultat financier budgets annexes	0	- 375 757	- 182 928	- 171 019	- 159 533	- 147 469	-134 927
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels (budget principal)	- 75 782	- 6 158	- 117 453	- 34 818	- 43 835	- 10 136	- 25 179
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels hors cessions (budgets annexes)	4 125	7 439	250	3 067	14 185	- 9 111	565 390
CAF brute	2 056 842	2 142 501	2 423 435	2 438 090	2 273 654	2 735 761	2 074 747
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>26,5 %</i>	<i>26,3 %</i>	<i>27,1 %</i>	<i>28,5 %</i>	<i>25,6 %</i>	<i>27,6 %</i>	<i>20,24%</i>
- Annuité en capital de la dette du budget principal	741 869	615 130	578 341	590 481	627 742	382 414	547 470
- Annuité en capital de la dette « centre aquatique »	0	271 745	224 014	233 730	243 873	254 462	265 517
- Annuité en capital de la dette « village artisanal »	0	75 000	33 333	33 333	33 333	33 333	33 333
= CAF nette ou disponible	1 314 973	1 180 627	1 587 746	1 580 545	1 368 706	2 065 552	1 228 427

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

4.2 La situation bilancielle

4.2.1 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement cumulées se sont élevées à 18,5 M€ de 2013 à 2018, dont 10,5 M€ au titre des budgets annexes. L'effort annuel moyen d'investissement de la communauté de communes (3 M€) est élevé. Sur la période, celle-ci a disposé de 18,32 M€ de financement propre disponible. Le besoin de financement n'a été que d'1,15 M€ sur la période, tandis qu'il a été recouru à l'emprunt à hauteur de 11,7 M€ (cf. annexe n° 2).

La chambre observe donc que la souscription de nouveaux prêts bancaires, notamment en 2013 et 2018, a eu un coût pour l'intercommunalité, alors que le fonds de roulement aurait permis de financer directement les investissements programmés.

4.2.2 Un endettement maîtrisé

L'endettement (12,3 M€ fin 2018) de la communauté de communes de la Haute Somme présente une structure et un niveau qui ne comportent pas de risque. Classifié A1 au regard de la charte de Gissler³², il représente en moyenne quatre années de capacité d'autofinancement brute sur la période. Il a progressé de 27 %, essentiellement à raison d'un prêt de 6,4 M€ contracté en 2018 pour financer la nouvelle gendarmerie de Péronne (*cf. supra*). Cependant, cette opération devrait être sans effets sur la situation financière de la communauté de communes car le remboursement du capital et des intérêts sera couvert par les loyers acquittés par l'État. Le taux apparent de la dette se situe à 2 %, tandis que la charge d'intérêts ne représente que 3 % des charges courantes consolidées.

Tableau n° 8 : Évolution de l'encours de dette de 2013 à 2018 (budget principal et budgets annexes)

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
= Encours de dette au 31 décembre	9 699 641	9 349 319	8 015 387	7 468 258	6 561 842	12 332 515
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	4,7	4,4	3,3	3,1	2,9	4,5

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

4.2.3 Un fonds de roulement en augmentation

Le fonds de roulement consolidé est, en moyenne, proche de 9 M€ sur la période contrôlée. Il couvre, en 2019, près d'une année de charges courantes, avec un niveau très élevé fin 2018, qui s'explique par le prêt souscrit pour la construction de la nouvelle gendarmerie.

Tableau n° 9 : Évolution du fonds de roulement de 2013 et 2019 (budget principal et budgets annexes)

Au 31 décembre (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 provisoire
Ressources stables (E)	46 020 028	48 367 582	49 418 724	54 395 252	58 234 881	68 091 213	71 944 912
Emplois immobilisés (F)	37 438 859	40 043 549	42 124 212	46 393 958	51 557 159	54 442 277	63 368 224
= Fonds de roulement net global (E-F)	8 581 169	8 324 033	7 294 512	8 001 294	6 677 722	13 648 935	8 576 687
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>533,6</i>	<i>465,4</i>	<i>387,4</i>	<i>436,4</i>	<i>340,1</i>	<i>613</i>	<i>321</i>

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

³² Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

4.2.4 Une trésorerie élevée

La communauté de communes de la Haute Somme affiche un niveau de trésorerie représentatif de son fonds de roulement et qui couvre en moyenne une année et demie de charges courantes.

Tableau n° 10 : Évolution de la trésorerie de 2013 à 2018 (budget principal et budgets annexes)

Au 31 décembre (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	8 581 169	8 324 033	7 294 512	8 001 294	6 677 722	13 648 935
- Besoin en fonds de roulement global	257 120	1 543 561	- 243 232	- 222 755	- 255 592	- 781 973
= Trésorerie nette consolidée, budgets M14	8 324 049	6 780 472	7 537 744	8 224 050	6 933 314	14 430 908
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>517,6</i>	<i>421,6</i>	<i>468,7</i>	<i>511,4</i>	<i>431,1</i>	<i>897,3</i>

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

Constatant la convergence des tendances du fonds de roulement et de la trésorerie, la chambre considère que l'accumulation de telles réserves financières ne se justifie aucunement, dès lors que la communauté de communes n'a pas programmé d'investissements importants et que le financement de ses principales compétences est équilibré.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2013 et 2018, la communauté de communes de la Haute Somme a connu une progression significative de ses ressources (9,9 M€), principalement due à une augmentation de 2,09 M€ du produit de ses ressources fiscales réelles. Dans le même temps, l'établissement a connu une progression d'1,7 M€ de ses charges (6,9 M€), qui s'explique par le recrutement d'agents supplémentaires et par les coûts de fonctionnement du nouveau centre aquatique. L'intercommunalité a ainsi dégagé une confortable capacité d'autofinancement nette de 9,1 M€ en six ans. En dépit de ses ressources financières substantielles qui auraient été suffisantes pour financer les investissements réalisés (centre aquatique, notamment), la communauté de communes a eu recours à l'emprunt à hauteur de 12,3 M€ sur la période.

La conséquence en est que l'intercommunalité a accumulé des réserves financières qui ne se justifient pas réellement. La situation ainsi observée conduit la chambre à s'interroger sur le niveau des prélèvements fiscaux imposés aux ménages et entreprises du ressort de la communauté de communes, alors que par ailleurs, l'expansion soutenue d'un parc déjà important d'éoliennes génère des ressources supplémentaires significatives.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Analyse financière synthétique (budget principal)	49
Annexe n° 2. Le financement des investissements de 2013 à 2019 (budget principal et budgets annexes)	50
Annexe n° 3. Comparatif de la fiscalité locale directe (2018) Taux en pourcentage.....	51
Annexe n° 4. Reconstitution du déficit piscine et centre aquatique (2013 à 2018)	52
Annexe n° 5. Récapitulatif des projets en cours	53

Annexe n° 1. Analyse financière synthétique (budget principal)

	(en € / en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019 provisoire
1	Recettes réelles de fonctionnement	8 827 518	9 437 477	8 968 349	9 430 993	10 332 108	nr
2	dont recettes de la fiscalité locale	3 825 837	4 185 720	4 010 624	4 083 931	4 673 295	649 078
3	dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	1 690 199	1 816 427	2 051 865	2 280 233	2 309 630	384 938
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat	534 565	349 743	120 282	37 811	37 021	6 170
5	Dépenses réelles de fonctionnement	6 943 509,94	7 386 195,14	7 094 144,69	7 646 174,60	7 889 977,65	nr
6	dont charges à caractère général	2 873 159	2 197 069	2 168 852	2 397 211	2 362 344	2 790 233
7	dont charges totales de personnel	1 518 256	1 658 490	1 821 476	1 865 810	2 093 141	2 101 300
8	dont subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé	161 450	162 365	166 471	165 408	154 058	41 080
9	dont intérêts de la dette	83 775	147 657	125 751	112 117	95 315	210 573
10	dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes membres	47 482	31 082	104 219	122 466	139 973	134 208
11	Capacité d'autofinancement brute (1)	1 882 808	2 051 282	1 874 204	1 700 670	2 307 131	530 336
12	Annuité en capital de la dette	5 465 130	578 341	590 481	627 742	382 414	547 470
13	Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	- 3 582 321	1 472 940	1 283 723	1 072 928	1 924 717	- 17 133
14	Recettes d'investissement hors emprunt	411 689	622 512	624 613	1 509 218	949 058	1 375 288
15	Financement propre disponible (2) (= 13 + 14)	- 3 170 632	2 095 452	1 908 335	2 582 145	2 873 775	1 358 155
16	Dépenses d'équipement	12 123	1 147 415	1 293 595	1 765 152	2 626 117	6 962 801
17	Nouveaux emprunts de l'année	98 704	0	310 000	0	6 440 000	0
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	4 329 734	3 752 461	3 472 381	2 844 639	8 902 525	8 355 927
19	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP) (3)	2,3	1,8	1,9	1,7	3,9	15,8

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

**Annexe n° 2. Le financement des investissements de 2013 à 2019
(budget principal et budgets annexes)**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 provisoire
= CAF nette ou disponible (C)	1 314 973	1 180 627	1 587 746	1 580 545	1 368 707	2 065 552	1 228 427
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	757 902	1 029 922	674 538	2 717 410	2 617 438	1 421 916	2 194 166
= Financement propre disponible (C+D)	2 072 875	2 210 549	2 262 284	4 297 956	3 986 145	3 487 469	3 422 594
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	866 940	- 631 247	413 159	- 299 170	- 1 514 799	228 429	- 5 345 812
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	868 924	- 651 980	193 580	- 181 659	- 1 511 040	129 150	- 5 660 312
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 350 000	598 704	0	310 000	0	6 440 000	-
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 218 924	- 53 275	193 580	128 341	- 1 511 040	6 569 150	- 5 660 312

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

**Annexe n° 3. Comparatif de la fiscalité locale directe (2018)
Taux en pourcentage**

Taux de fiscalité directe locale (en %)	Taux votés de de 2013 à 2016 communauté de communes de la Haute Somme	Taux votés en 2018		
		Communauté de communes de la Haute Somme	Communauté de communes Terre de Picardie	Communauté de communes Est de la Somme
Taxe d'habitation (TH)	6,8	6,94	14	11,4
Taxe foncière sur le bâti	3,64	3,71	8,93	9,63
Taxe foncière sur le non bâti	9,09	9,27	25,07	12,54
Contribution foncière des entreprises (CFE)	4,78	4,88	11,38	6,42

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté de communes de la Haute Somme.

Annexe n° 4. Reconstitution du déficit piscine et centre aquatique (2013 à 2018)

(en €)	Budget principal – sous fonction 413 « piscine »						Budget annexe	Total activités aquatiques
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (a)	2018 (b)	2018 (a + b)
Charges générales	268 188	280 604	289 308	261 756	313 559	62 533	348 045	410 578
Charges de personnel	258 660	261 974	248 879	245 338	280 525	460 389	418 730	879 119
Coûts d'exploitation (A)	526 848	542 579	538 186	507 094	594 084	522 922	766 774	1 289 697
Produits des services	63 480	62 236	66 534	63 839	53 111	419 713	256 118	675 832
Atténuation charges de personnel	-	8 241	4 553		5 479	42 171	0	42 171
Recettes d'exploitation (B)	63 480	70 477	71 087	63 839	58 589	461 885	256 118	718 003
Déséquilibre d'exploitation (B-A)	- 463 369	- 472 101	- 467 099	- 443 254	- 535 495	- 61 037	- 510 656	- 571 693

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs, budget principal et budget annexe centre aquatique de la communauté de communes.

Annexe n° 5. Récapitulatif des projets en cours

Financement de l'opération					
Projets en cours	Livraison prévue	Coût prévisionnel	A la charge de la communauté de communes	A la charge des partenaires institutionnels	Observations
Pôle Équestre à Péronne	1 ^{er} semestre 2020	2 896 840 € HT	1 110 000 €	1 786 888 €	Emprunt communautaire de 550 000 € revenus locatifs à percevoir
Gendarmerie à Péronne	1 ^{er} semestre 2020	8 154 202 € TTC (hors taxe urbanisme)	6 475 080 €	1 679 122 €	Emprunt communautaire de 6,44 M€ - revenus locatifs à percevoir
Friche Flodor à Péronne	2023	6 619 952 € (hors acquisition)	à définir	à définir	Prix de cessions de lots aménagés estimés à 2,7 M€
Déchetterie de Sailly-Saillisel	fin 2019	463 109 €	349 472 €	113 637 €	
Tiers lieu numérique à Péronne	2020	491 137 €	133 046 €	358 091 €	

Source : chambre régionale des comptes à partir de documents et mails transmis par la communauté de communes de la Haute Somme.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA HAUTE SOMME (Département de la Somme)

Exercices 2013 et suivants

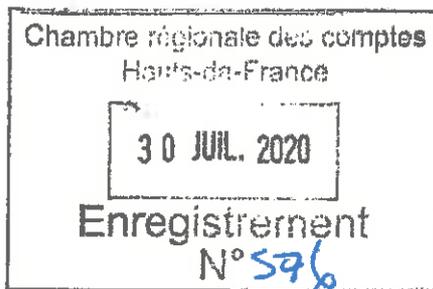
Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Éric François :

réponse de 7 pages.

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

Péronne, le 29 juillet 2020



Chambre Régionale des Comptes
Hauts de France
Monsieur le Président
Hôtel Dubois de Fosseux
14 rue du Marché au Filé
62 012 ARRAS Cedex

N/Réf. : EF/SG/PP

V/Réf. : ROP 2019-0088 – Affaire suivie par Mme Nathalie VIMBERT

Lettre recommandée avec Accusé de Réception n°2C 156 118 9423 8

Objet : Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de Communes

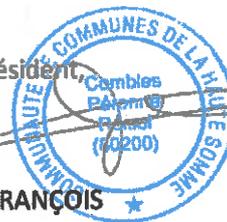
Monsieur le Président,

Je fais suite à la réception le 30 juin 2020 du rapport d'observations définitives et vous transmets ci-jointe ma réponse.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Eric FRANÇOIS



**Réponse du Président de la Communauté de Communes de la Haute Somme
sur le rapport d'observations définitives**

1. L'ACTION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

Par délibération n°2016-91 en date du 12 décembre 2016, la Communauté de Communes de la Haute Somme s'est dotée de la compétence « Plan Local d'Urbanisme, documents d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ». Puis, elle a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal lors du conseil communautaire du 11 mai 2017. Depuis septembre 2018, l'élaboration du futur plan local d'urbanisme intercommunal est en cours, avec plus de 70 réunions depuis le début de la procédure. Ainsi grâce à l'élaboration de son PLUi, la CCHS tend à répondre à l'objectif de création d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

1.2 Une stratégie de coopération intercommunale à mettre en place

1.2.1 Un projet de territoire à concrétiser

Le projet de territoire

Avant la fusion en 2013 des trois communautés de communes des ex-cantons de Combles, Roisel et Péronne, celles-ci ont souhaité anticiper et s'engager, ensemble, dès 2012, dans la réalisation d'un projet commun de territoire.

Le marché a été notifié en novembre 2012 et le projet de territoire a été élaboré en 2013 et approuvé par le conseil communautaire début 2014. S'il comprend effectivement un programme d'actions à échéance au 31/12/2015 qui devait permettre à la collectivité d'obtenir des subventions du Département, il définit surtout trois axes fixant les orientations stratégiques du territoire et les objectifs opérationnels avec une vision à long terme à 10 - 15 ans.

Un nouveau travail collectif a été réalisé fin 2018 pour renouveler la réflexion sur le projet de territoire.

Force est de constater que le programme d'actions validé en 2014 est en cours et encore d'actualité, preuve de sa vision à long terme, même si des modifications ont été proposées.

Avec la constitution de la nouvelle assemblée suite aux élections, la réflexion pourra être relancée.

L'élaboration du Plan Climat Air Energie Territorial et la précarité énergétique

Il convient de rappeler que le PETR a été créé par les EPCI afin de mutualiser les moyens et mener des actions à une échelle plus vaste que celle des seuls EPCI : SCoT, Dév Eco, Contrat Local de Santé,

Ainsi, la CCHS a souhaité confier l'élaboration de son PCAET au PETR dans un souci de cohérence de territoire, d'actions, et de mutualisation avec les deux autres EPCI membres.

Ce choix a, en effet, eu pour conséquence un retard dans sa réalisation, mais a concouru à un gain certain en termes de qualité et de coût.

Il n'a pas empêché la CCHS d'agir sur la précarité énergétique de la population du territoire.

Après une OPAH réalisée en 2009-2014, et alors que l'Etat avait refusé son renouvellement, la CCHS a saisi l'opportunité d'en relancer une en 2019.

La Communauté de Communes a également mis en place une caisse d'avance des subventions, pour les propriétaires occupants bénéficiant des aides de l'ANAH. Cette caisse d'avance permet aux ménages de boucler leur plan de financement de travaux de rénovation, d'un montant souvent élevé. Cette caisse a bénéficié à 22 dossiers.

Par ailleurs, la Communauté de Communes a signé en 2019 une convention avec la Fédération Départementale d'Énergie de la Somme (FDE 80) afin de bénéficier d'un conseil en énergie partagé sur ses bâtiments.

Enfin, la collectivité a décidé, par délibération du conseil communautaire du 5 mars 2020, d'adhérer à la FDE 80 pour la maîtrise de la demande en énergie, ce qui lui permettra de disposer d'un accompagnement sur la mise en œuvre des actions du PCAET en cours d'établissement.

1.2.2 Le développement de la mutualisation des services entre intercommunalité et communes membres à l'état embryonnaire

Lors des commissions créées pour travailler sur le schéma de mutualisation, constat a été fait de l'absence de motivation, voire de volonté des élus en la matière.

Notons cependant que la communauté de communes a décidé, en créant un tiers-lieu numérique, de fusionner son service Picardie en Ligne avec l'atelier numérique de la Ville de Péronne. Le transfert est prévu en début d'année 2021.

S'agissant du respect intégral de l'article L. 5211-39 du CGCT, la collectivité s'engage bien évidemment à joindre au rapport d'activité régulièrement adressé aux maires, le compte administratif après son approbation en conseil communautaire (même s'il était systématiquement transmis aux délégués préalablement à la séance en vue de son approbation).

1.2.3 Une solidarité financière inexistante

Les communes participent au financement des travaux neufs à hauteur de 50 % par le versement de fonds de concours (autorisé par le Code Général des Collectivités Territoriales en vertu de l'article L. 5214-6 V), voire 0 %, dans la limite de l'enveloppe qui leur est attribuée pour une période de 6 ans et qui a fait l'objet d'une présentation lors des assemblées de maires en juillet 2013 pour la période 2013-2018, et en mai 2019 pour 2019-2024.

Lorsque l'enveloppe est épuisée, les communes ont la possibilité de s'inscrire dans un marché de travaux annuels en finançant leurs travaux.

Ce mécanisme permet une égalité de traitement et d'éviter, du fait d'un budget nécessairement limité de la CCHS pour cette compétence, de « brider » les communes qui souhaitent faire plus de travaux si elles ont les ressources pour les financer.

Pour résoudre ce problème de financement des travaux neufs de voirie, la communauté de communes engagera prochainement une réflexion pour l'adoption d'un pacte financier et fiscal.

1.3 La définition des compétences

Il convient de rappeler ici que les statuts ont été rédigés en accord avec le contrôle de légalité (cf. courriers du Préfet de la Somme des 27 mars et 10 septembre 2017).

1.3.1.3 Le groupe de compétences « Actions de développement économique et touristique »

La CCHS ne disposant pas d'une offre foncière, s'est intéressée à la requalification des friches – Flodor à Péronne et Trocmé Vallart International (TVI) au Ronsoy- et a soutenu le projet de zone d'activités à Cléry-sur-Somme. A noter que la friche TVI ayant trouvé repreneur, le projet de requalification fut stoppé.

S'agissant du projet de Maison de l'alimentation, du légume et du développement durable, celui-ci a été suspendu, dans l'attente de trouver un partenariat avec la société Bonduelle qui permette de réduire le déficit de fonctionnement prévisionnel, voire d'équilibrer l'opération.

1.3.2.1 Le groupe de compétences « politique du logement et du cadre de vie »

La Communauté de Communes de la Haute Somme a souhaité se lancer dans une nouvelle OPAH et s'est donc rapprochée du PETR qui dispose d'une ingénierie pour l'aider dans sa mise en œuvre, avec une volonté de mutualisation.

Le marché de suivi est porté par les EPCI dans le cadre d'un groupement de commande, et la CCHS en assure d'ailleurs la coordination.

De plus, la Communauté de Communes s'est engagée à participer financièrement à chaque projet de propriétaire occupant durant l'OPAH, soit 88 700€ par an.

1.3.3.1 Le groupe de compétences « création et aménagement de la voirie »

La Communauté de Communes a déterminé en 2013, puis en 2019, des enveloppes de travaux neufs de voirie sur la base de critères de répartition précisément définis, qui ont fait l'objet d'un débat lors de réunions, les 11 juillet 2013 et 23 mai 2019, avec l'ensemble des maires.

Nous prenons bonne note de la nécessité de formaliser la démarche par la mise en place d'un programme pluriannuel adopté par le conseil communautaire.

S'agissant du financement par fonds de concours, signalons simplement que l'article L 5214-16 en fixe les règles mais n'exige pas d'y mettre fin, ceux-ci constituant une exception aux principes de spécialité et d'exclusivité.

1.3.3.1.2 L'absence de respect des grands principes de la commande publique

Le code des marchés publics n'interdit pas à une collectivité de notifier un marché à une entreprise dont le directeur d'agence est membre du bureau, étant entendu que celui-ci ne peut participer à la commission d'appel d'offre.

Pour mémoire, les marchés de travaux de voirie étaient des marchés à procédure adaptée qui ont toujours été publiés au BOAMP, et les candidatures et offres ont été analysées par un maître d'œuvre extérieur.

Pour mémoire encore, le directeur technique était salarié de la branche Génie Civil de la société Eiffage, différente de la branche Route. Ces deux branches sont indépendantes et disposent de présidences différentes.

Nous confirmons par ailleurs que les gravillons porphyre ont été utilisés en lieu et place de gravillons calcaire, un contrôle peut en être fait auprès du maître d'œuvre ou sur site si besoin.

Cette possibilité avait été prévue en option et faisait l'objet d'une plus-value.

Les factures ont bien pris en compte cette option, mais comprenait une erreur dans la présentation (prix global des gravillons au lieu de distinguer le prix de base et la plus-value).

Cette "anomalie" sans incidence financière n'a certes pas été détectée, mais la collectivité réalise bien un contrôle interne par sondage ponctuel des relevés de situation, en plus du contrôle externe réalisé par le maître d'œuvre dans le cadre de sa mission.

1.3.2.2 Le groupe de compétences « équipements sportifs »

Les deux gymnases voisins du gymnase communal de Péronne requièrent deux gardiens qui, avec celui du gymnase Béranger, assurent une permanence malgré l'amplitude horaire importante (de 7h à 22h).

La gestion du gymnase communal ne saurait être absorbée par la communauté de communes sans l'emploi d'un gardien supplémentaire.

1.5 L'organisation de l'intercommunalité

1.5.2.1 L'encadrement

Il convient de rappeler que l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est relatif aux emplois pouvant être pourvus par la voie du recrutement direct.

L'article 3-3.2 de ladite loi, précise que *"des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels [...] lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi"*.

Le recrutement en 2014 du directeur général des services a été réalisé sur le fondement de l'article 3-3.2 de la loi 84-53, mais la CCHS n'avait pas suivi strictement le formalisme nécessaire. Elle s'engage à le respecter pour les prochains recrutements.

1.5.2.3 Le temps de travail

L'article 11- 3° du décret n°2001-623 précise que *"la durée légale du travail des fonctionnaires territoriaux à temps complet prise en compte pour l'application du premier alinéa de l'article 108 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée est fixée à trente-cinq heures par semaine."*

Les agents de la collectivité effectuent 35 h par semaine, à raison de 7 h par jour sur 5 jours par semaine.

Ainsi, en appliquant strictement la réglementation du travail, à savoir 5 semaines de congés payés, 9 jours fériés en moyenne chaque année, l'attribution de 2 jours supplémentaires pour fractionnement (*article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985*), et en réintégrant le jour de solidarité, les agents de la collectivité sont présents 226 j par an, soit 1582 h (226 j x 7 h).

Dans ces conditions, il apparaît impossible d'atteindre la durée annuelle théorique de 1607 h, sauf à faire plus de 35 h par semaine au mépris de l'article 11- 3° du décret n°2001-623.

2. LE CENTRE AQUATIQUE, UNE OPERATION D'INVESTISSEMENT PEU MAITRISEE

2.1 La phase de construction se solde par des contentieux et des surcoûts

2.1.1 Une accumulation de retard

Il nous semble utile de préciser que l'expertise judiciaire réalisée dans le cadre de la procédure engagée par la Communauté de Communes auprès du tribunal administratif ne vise en aucun cas des fautes ou manquements de la collectivité. Il reviendra bien évidemment au tribunal de déterminer les responsabilités de chacun.

2.1.2 Une accumulation de surcoûts

Par une délibération d'avril 2011, la collectivité avait effectivement validé un plan de financement prévisionnel sur un projet de l'ordre de 7 M€ HT, financé à 77 % par des partenaires.

Il s'agissait de solliciter un maximum de subventions, mais sans aucune certitude ni même grand espoir de les obtenir toutes.

Le plan de financement prévisionnel avait été établi en ce sens dans le seul but de faire une demande de subvention Etat à hauteur de 2,49 M€, qui n'avait à aucun moment été promise.

Après que les services de l'Etat nous aient fait savoir qu'une subvention de ce montant ne pourrait être acceptée, notre demande a été revue fortement à la baisse, à hauteur de 0,5 M€.

Un nouveau plan de financement, plus conforme à la réalité des attentes de la collectivité, a donc été validé par délibération en novembre 2011, actant ainsi une part de financement par les partenaires extérieurs de 55% (3,9 M€).

Au final, malgré l'absence de financement au titre de la DETR, qui n'était pas cumulable avec la subvention attribuée par le CNDS, la collectivité a pu obtenir des subventions à une hauteur presque équivalente (3,6 M€).

S'agissant du montant global de l'équipement, compte tenu de la nécessaire modification du projet et du litige qui nous oppose aux bureaux d'études de sol, au groupement de maîtrise d'œuvre et à Eiffage GC, le coût a été réévalué en 2018 à 9,1 M€ HT, incluant une provision pour litige de 1,2 M€.

La collectivité est actuellement engagée dans une procédure de médiation qui, selon les premiers échanges, pourrait aboutir non seulement à l'annulation de cette provision, mais également au remboursement par les parties de plusieurs centaines de milliers d'euros. Le coût final de l'équipement pourrait ainsi n'atteindre que 7,5 M€.

2.3 La gestion financière

Le déficit prévisionnel du centre aquatique était, en valeur 2010, de 450 655€ (soit 504 824€ en valeur 2018).

Il doit être comparé au déficit 2018 du seul centre aquatique, soit 510 656 €, celui de la piscine tourmesol 2018 (61 038€) correspondant au transport des élèves et à des écritures de régularisation.

3. L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

La CCHS prend note de l'ensemble des remarques.

Elle indique que le recrutement d'un adjoint au responsable Finances est en cours pour renforcer le service.

3.1.2 Les restes à recouvrer

Une délibération est prise, à chaque début de mandat, en accord avec la trésorerie, pour les autorisations permanentes de poursuite. (Délibération n°96-2014, transmise en juillet 2019). De plus, il existe des échanges réguliers entre la trésorerie et les services de la CCHS pour résorber ces restes à recouvrer.

Conclusion Intermédiaire

La CCHS nuance l'interrogation soulevée par la Chambre Régionale des Comptes sur le niveau des prélèvements fiscaux imposés aux ménages et entreprises du territoire, étant donné que l'annexe 3 du rapport mentionne que les taux de la CCHS sont les plus bas de l'est du Département.

4. L'ANALYSE FINANCIERE

4.1 Une capacité d'autofinancement confortable

4.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion s'élevaient à 6 907 577€ en 2018 contre 5 121 523€ en 2013, soit une progression de 35%, et non 44%.

En 2018, les charges de personnel représentaient 30% des charges courantes (2 076 306€ / 6 907 577€), et non 25.5%.

Ces charges étaient de 1 596 104€ en 2013, soit une augmentation de 30% sur les six dernières années, et non 60%.

Cette progression est liée notamment à la reprise en régie en 2014 de la collecte des ordures ménagères sur le secteur de Combles (soit environ 4500 habitants) et de la collecte du tri sélectif sur les secteurs de Combles et Roisel (environ 11 500 habitants), ainsi qu'à la création de postes pour la nouvelle piscine fin 2017.

4.2 La situation bilancielle

La CCHS justifie le recours à des emprunts par la nécessité de préserver ses capacités de financement de différents projets d'investissement, en cours ou à court terme, à savoir :

- Le pôle équestre : 549 177€
- L'acquisition de la friche FLODOR, : 550 000€
- Le tiers-lieu numérique : 133 046€
- La déchèterie de Saily-Saillisel : 349 472€
- Sans oublier les études liées au futur port intérieur du Canal Seine Nord Europe : 807 700€
- Divers aménagements dans les trois déchèteries existantes : 244 787€
- L'aménagement numérique avec le déploiement de la fibre optique : 2 330 121,80€.

De plus, les contrats d'emprunts pour le centre aquatique, ont été signés en 2012, avant la fusion. Les versements de fonds ont été réalisés au 1^{er} semestre 2013. Quant à celui de la gendarmerie en 2018, les loyers à percevoir couvrent les échéances. Le recours à des emprunts pour ce type d'investissements permet d'engager des investissements à court terme, financés eux par des fonds propres.

D'autre part, la perte de recette future liée à l'arrêt de l'exploitation programmée du Centre d'Enfouissement Technique de Nurlu en 2025, générera une baisse de recette annuelle de plus de 600 000€.

Enfin, la situation financière de la Communauté de Communes a permis de réagir vite, face au contexte inédit lié à la crise sanitaire du COVID19.



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

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

Adresse méil : hautsdefrance@ccomptes.fr

