

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA TERRE DES 2 CAPS (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 4 septembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
INTRODUCTION.....	4
1 UNE INTEGRATION COMMUNAUTAIRE LIMITEE.....	6
1.1 Des compétences étendues mais une faible mutualisation	6
1.1.1 Une extension significative des compétences.....	6
1.1.2 Une mutualisation des moyens peu développée avec les communes membres.....	7
1.2 Un projet communautaire qui reste à construire	9
1.2.1 L’absence de projet de territoire	9
1.2.2 Des relations financières à réinterroger	10
2 UNE SITUATION FINANCIERE SATISFAISANTE MAIS EXPOSEE A DES RISQUES	13
2.1 Des progrès à accomplir pour améliorer la qualité de l’information financière et la fiabilité des comptes	13
2.1.1 Des prévisions en décalage avec l’exécution réelle du budget	14
2.1.2 Des comptes à fiabiliser.....	16
2.2 Une situation financière satisfaisante.....	18
2.2.1 L’amélioration de la trajectoire financière du budget principal.....	18
2.2.2 Des engagements financiers à suivre sur le budget annexe « parc d’activités économiques des 2 Caps »	23
2.2.3 Des risques à évaluer et à maîtriser	24

SYNTHÈSE

La communauté de communes de la Terre des 2 Caps, dont le siège est à Marquise (Pas-de-Calais), est un établissement public de coopération intercommunale créé en 2001, qui regroupe 21 communes représentant un peu plus de 22 000 habitants.

Si la loi NOTRe de 2015 a conduit à une extension de ses compétences, l'intercommunalité a, jusqu'à présent, peu développé la mutualisation des moyens et services avec ses communes membres.

La prise des compétences « eau » et « assainissement » au 1^{er} janvier 2019 modifie substantiellement son rôle et bouleverse ses équilibres financiers, ce qui appelle à une certaine prudence.

Dans ce nouveau contexte, si elle dispose déjà des outils de planification spatiale, elle doit désormais impérativement se doter d'un projet de territoire et revoir les relations financières avec ses membres.

Ses comptes et l'information financière délivrée comportent encore des insuffisances. D'une part, les prévisions budgétaires sont en décalage avec l'exécution réelle des crédits, en particulier pour la subvention prévue de 2 M€ au budget annexe du parc d'activités économiques des 2 Caps, jamais versée sur la période. La connaissance de la situation patrimoniale n'est pas assurée, dans la mesure où les informations figurant à l'inventaire de l'intercommunalité diffèrent de celles de l'état de l'actif, élaboré par le comptable public.

Après une période de dégradation, jusqu'en 2017, la communauté de communes a rétabli sa situation financière en recourant au levier fiscal et en s'efforçant de maîtriser ses charges. Sa capacité de désendettement est favorable, à hauteur de seulement 4,4 ans. Toutefois, elle s'est endettée d'1,4 M€. Fin 2019, les réserves accumulées et le niveau élevé de 5 M€ de trésorerie inemployée lui coûtent et ne correspondent pas à ses besoins de financement réels et immédiats. Cette situation est la conséquence de l'absence de programmation pluriannuelle des dépenses d'équipement et de suivi dans leur exécution.

Elle devra, en outre, porter une attention particulière aux risques portés par ses budgets annexes « eau », « assainissement » et « parc d'activités économiques des 2 Caps ».

RECOMMANDATIONS¹

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mettre en place un projet de territoire, conformément aux dispositions de l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales et de l'article 2 des statuts.				X	10
Rappel au droit n° 2 : assurer la concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14.				X	17

Recommandation (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 unique : mettre en place un plan pluriannuel d'investissement, régulièrement mis à jour.				X	15

¹ 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.

² L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

³ 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.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁵ 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.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la Terre des 2 Caps (Pas-de-Calais) sur les exercices 2014 et suivants a été ouvert par lettres du président de la chambre, adressées le 15 novembre 2019 à M. Francis Bouclet, président et ordonnateur en fonctions, et le 21 novembre 2019 à M. Martial Herbert, président jusqu'au 29 avril 2014.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont été menés le 24 février 2020 avec M. Bouclet et le 26 février 2020 avec M. Herbert.

Lors de sa séance du 28 avril 2020, la chambre a formulé des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur. Une lettre de fin de contrôle a été adressée à l'ancien ordonnateur.

Après avoir examiné la réponse de l'ordonnateur, la chambre, dans sa séance du 4 septembre 2020, 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 2020⁶, complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020⁷, 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 intercommunaux examinés, pour les exercices 2020 et suivants.

⁶ Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁷ Décret n° 2020-423 du 14 avril 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

La communauté de communes de la Terre des 2 Caps

La communauté de communes de la Terre des 2 Caps (CCT2C) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé le 10 octobre 2001 par la transformation du district de Marquise en communauté de communes, dont elle a conservé le périmètre. Composée de 21 communes⁸, son siège se situe à Marquise.

Localisé entre Boulogne et Calais, son territoire s'étend sur 183 km² entre les caps Gris-Nez et Blanc-Nez, dans le parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale, et possède une dimension touristique importante.

Carte n° 1 : Le territoire de la CCT2C



Source : chambre régionale des comptes d'après l'Observatoire des territoires.

La CCT2C compte 22 134 habitants⁹. Marquise en est la commune la plus peuplée avec 5 111 habitants, devant Rinxent (2 972 habitants). Dix communes comptent moins de 500 habitants.

Un fonctionnement régulier des instances de gouvernance

Le fonctionnement des instances de gouvernance n'appelle pas d'observations. Une conférence des maires¹⁰ a été mise en place dès 2014 afin de les associer, en amont des délibérations du conseil communautaire, au suivi des dossiers importants.

⁸ Ambleteuse, Audembert, Audinghen, Audresselles, Bazinghen, Beuvrequen, Ferques, Havelinghen, Landrethun-le-Nord, Leubringhen, Leubringhen-Bernes, Maninghen-Henne, Marquise, Offrethun, Retzy, Rinxent, Saint-Inglevert, Tardinghen, Wacquiringhen, Wierre-Effroy, Wissant.

⁹ Les données présentées dans cette partie sont issues du recensement de la population effectué par l'INSEE en 2016. Ce sont les données les plus récentes disponibles actuellement.

¹⁰ La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a créé l'article L. 5211-11-3 du CGCT qui rend la création de la conférence des maires obligatoire dans les EPCI dans lesquels le bureau ne comprend pas l'ensemble des maires des communes membres.

1 UNE INTEGRATION COMMUNAUTAIRE LIMITEE

1.1 Des compétences étendues mais une faible mutualisation

Si la loi NOTRe¹¹ de 2015 a peu impacté le périmètre d'intervention de la communauté de communes de la Terre des 2 Caps, *a contrario*, la prise en charge récente des compétences « eau » et « assainissement » bouleverse son équilibre et pourrait renforcer l'intégration communautaire, dans un contexte de mutualisation limitée entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres.

1.1.1 Une extension significative des compétences

Depuis la modification de ses statuts en 2007, la CCT2C exerçait de vastes compétences, dans les champs de la protection et mise en valeur de l'environnement, de la politique du logement et du cadre de vie, de la création, de l'aménagement et de l'entretien de la voirie ; de la construction, de l'entretien et du fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire ; de l'action sociale d'intérêt communautaire. Au surplus, elle s'était emparée des compétences optionnelles du tourisme, des nouvelles technologies et de la culture.

Au 1^{er} janvier 2017, la révision statutaire, consécutive à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, a, dans un premier temps, peu affecté le champ d'intervention¹² de la communauté de communes. En effet, celle-ci exerçait déjà certaines des compétences prévues par la loi. Ainsi, elle organisait la collecte et le traitement des déchets depuis sa création en 2001. Elle participait également à la promotion du tourisme, avec son office intercommunal.

Au 1^{er} janvier 2018, des nouvelles compétences obligatoires lui sont transférées, sans toutefois affecter l'équilibre de la structure : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), d'une part, et l'aménagement, l'entretien et la gestion des terrains familiaux locatifs, d'autre part. La communauté de communes a confié au syndicat mixte pour le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Boulonnais (SYMSAGEB), établissement public territorial de bassin, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations dans les terres¹³. Par ailleurs, la « défense contre la mer » est assurée par le Pôle métropolitain de la Côte d'Opale.

¹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République.

¹² La révision statutaire a été entérinée le 21 septembre 2016. La CCT2C a défini l'intérêt communautaire, par délibération du 9 novembre 2016, en précisant les actions menées dans le cadre de l'aménagement de l'espace, du développement économique et de la protection de l'environnement. Il couvre, par ailleurs, un large champ d'actions dans le domaine social.

¹³ Autres que les submersions marines.

Au 1^{er} janvier 2019, en revanche, la CCT2C anticipe les dispositions de la loi NOTRe¹⁴ révisée et prend les compétences « eau » et « assainissement ». Elle en définit l'intérêt communautaire en septembre de la même année. Ses communes membres conservent toutefois la gestion des eaux pluviales.

Ces nouvelles compétences étendent substantiellement le périmètre d'intervention intercommunale. À ce jour, le recul manque encore pour apprécier toute la portée de ces décisions. Cependant, les études commandées révèlent les risques financiers auxquels est désormais exposée la CCT2C. Ils sont abordés dans la partie consacrée à la situation financière.

La communauté de communes a su préparer les transferts de compétences. D'une part, compte tenu de la taille modeste de sa structure administrative, elle a eu recours à des assistants à maîtrise d'ouvrage, qui l'ont accompagnée de façon efficace en lui fournissant des analyses financières, juridiques et administratives. D'autre part, elle a renforcé son expertise en recrutant un ingénieur territorial, en charge des dossiers liés à la GEMAPI et aux compétences « eau » et « assainissement ».

1.1.2 Une mutualisation des moyens peu développée avec les communes membres

Conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) en vigueur en 2014¹⁵, la communauté de communes a adopté un projet de schéma de mutualisation en mars 2016. Celui-ci prévoit cinq axes : l'instruction des autorisations du droit des sols, les ressources humaines, les moyens matériels, l'ingénierie, enfin la commande publique et la veille juridique. Il a été établi dans le cadre d'une démarche collaborative avec les communes membres qui ont été consultées sur leurs pratiques et leurs besoins actuels et futurs.

En dépit d'objectifs élevés, les résultats sont limités, comme le montrent les bilans établis par la CCT2C chaque année dans son rapport sur les orientations budgétaires.

Seule l'instruction des autorisations du droit des sols¹⁶ a fait l'objet de la mise en place en juillet 2015, et avant l'adoption du schéma, d'un service commun, financé par les communes membres sur la base du nombre d'actes traités.

¹⁴ La loi NOTRe prévoyait initialement que les compétences « eau » et « assainissement » devaient être exercées par les EPCI au plus tard au 1^{er} janvier 2020. Finalement, cette échéance a été repoussée au 1^{er} janvier 2026 par la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

¹⁵ L'article L. 5211-39-1 du CGCT, dans sa version en vigueur en 2014, disposait qu'« [a]fin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat ».

¹⁶ L'article L. 422-8 du code de l'urbanisme modifié par la loi dite « ALUR » abaisse le seuil de population à 10 000 habitants en deçà duquel une commune ou un EPCI « peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services ».

Dans les autres domaines, la mutualisation reste peu développée. Certains agents intercommunaux peuvent apporter ponctuellement leur assistance technique, notamment à la maintenance des systèmes de chauffage et de ventilation complexes, ou encore à la recherche de financement et de conseils architecturaux.

Par ailleurs, un agent à mi-temps a été recruté pour créer un service juridique au 1^{er} janvier 2018. Il élabore, entre autres, une lettre d'information mensuelle et répond aux questions des services municipaux. Il monte aussi des commandes groupées, notamment pour la téléphonie et le matériel d'impression. Toutefois, peu de communes se sont associées à ces marchés publics, dans la mesure où elles n'ont pas été sollicitées en amont et ont eu peu de temps pour répondre.

Enfin, le schéma de mutualisation prévoyait des actions qui n'ont pas été réalisées : l'élaboration d'un plan de formation des agents à l'échelle du territoire, la gestion des carrières, la mise en commun de personnel de remplacement et la mise en place d'une médecine de prévention. Elles paraissent ambitieuses au regard de la taille du service des ressources humaines (2,3 équivalents temps plein¹⁷) de l'EPCI.

Le faible développement, d'une manière générale, de la mutualisation s'explique aussi par le manque d'intérêt des communes pour ces offres de services.

A contrario, la communauté de communes a cherché à développer des conventions et des projets de mutualisation externes avec, notamment, les intercommunalités voisines, qui, pour partie, ont abouti.

Ainsi, elle est membre du Pays Boulonnais¹⁸ comme ses voisines : la communauté d'agglomération du Boulonnais et la communauté de communes Desvres-Samer. Des partenariats aux résultats positifs ont été mis en place pour la promotion touristique. Depuis 2018, deux conventions ont été passées avec l'office de tourisme Pays d'Opale, d'une part, et avec celui-ci de la communauté de communes de Desvres-Samer, d'autre part.

¹⁷ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel ou incomplet).

¹⁸ La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a créé les pays. « *Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale constate qu'il peut former un pays.* » (article 22-I). « *Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement.* » (article 23).

La CCT2C a aussi signé, en mars 2017, un contrat de ruralité¹⁹, dénommé « Entre caps et marais une nouvelle dynamique pour notre ruralité », avec les communautés de communes de la Région d’Audruicq, du Pays d’Opale et du Pays de Lumbres²⁰. Il ouvre la possibilité de financements externes pour ce territoire.

Depuis le 12 novembre 2018, la CCT2C fait également partie d’une entente intercommunautaire avec quatre autres communautés de communes : celles du Pays de Lumbres, de Desvres-Samer, de la Région d’Audruicq et du Pays d’Opale. Deux actions ont été engagées à ce titre en juin 2019, dans le cadre de l’appel à projets de la région Hauts-de-France « jardins en scène », d’une part, et de la promotion et de la connexion des chemins de randonnée, d’autre part.

1.2 Un projet communautaire qui reste à construire

Depuis sa création, la CCT2C est compétente en matière d’aménagement de l’espace. Elle élabore le schéma de cohérence territoriale et le plan local d’urbanisme. Elle s’est dotée des outils de planification spatiale et les a adaptés en fonction des évolutions législatives. Cependant, elle n’a pas adopté son projet de territoire.

1.2.1 L’absence de projet de territoire

1.2.1.1 La mise en place contrariée de la planification spatiale

Adopté en 2010, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été modifié en 2016. Son périmètre recouvre celui de la communauté de communes. Il repose sur le paysage comme base structurante, compte tenu de la qualité des sites, de leurs origines et de leur histoire. Son évaluation, prévue par l’article L. 143-28 du code de l’urbanisme, a été faite en juin 2016. Elle a conclu en faveur de son maintien.

La CCT2C a assuré la compatibilité de ce schéma avec les documents de rang supérieur, notamment le schéma d’aménagement et de gestion des eaux du bassin côtier du Boulonnais, le schéma régional « climat air énergie », le schéma régional des carrières, le plan local d’urbanisme intercommunal (PLUI) et la charte du Parc naturel régional des Caps et Marais d’Opale.

¹⁹ Cf. circulaire du ministère de l’aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 23 juin 2016. Les contrats de ruralité ont été mis en place à la suite du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016. Ils ont pour « objectif de coordonner tous les outils, dispositifs et moyens existants pour développer les territoires ruraux et accélérer la réalisation de projets concrets au service des habitants et des entreprises ». Ils s’articulent autour de six volets : accès aux services et aux soins, revitalisation des bourgs-centres, attractivité du territoire, mobilités, transition écologique et énergétique et cohésion sociale.

²⁰ Sont également parties au contrat, d’une part, l’État et, d’autre part, le syndicat mixte du Pays du Calais et le parc naturel régional des Caps et Marais d’Opale.

Elle a confié l'élaboration de ses documents d'urbanisme à l'agence d'attractivité, d'urbanisme et de développement économique « Boulogne-sur-Mer développement côte d'Opale », qu'elle subventionne à hauteur d'environ 58 000 € par an.

La communauté de communes a vu son PLUI, approuvé en décembre 2014, contesté devant le tribunal administratif de Lille dès 2015. Une procédure de révision a été engagée et le PLUI a été adopté *in extremis* fin 2019. Les divergences entre les communes et l'avis défavorable rendu par certaines²¹ expliquent ces difficultés.

1.2.1.2 Malgré son ancienneté, l'intercommunalité n'a toujours pas de projet pour son territoire

La nécessité d'un projet de territoire pour la CCT2C découle, d'une part, des principes qui fondent l'existence même de l'intercommunalité²² et, d'autre part, de ses dispositions statutaires. Ces derniers le définissent comme « l'outil stratégique permettant de développer de nouvelles richesses économiques afin de mieux répondre aux aspirations de la population du territoire intercommunal ».

Malgré l'ancienneté de cette intercommunalité, la démarche n'a été initiée qu'en décembre 2015. Elle n'a plus connu d'avancées depuis mars 2017 et n'a pas abouti à ce jour.

Rappel au droit n° 1 : mettre en place un projet de territoire, conformément aux dispositions de l'article L. 5214-1 du CGCT et de l'article 2 des statuts.

1.2.2 Des relations financières à réinterroger

Malgré des compétences désormais étendues, la CCT2C demeure un établissement public de coopération intercommunale peu intégré. Il reverse une part importante de ses ressources aux communes membres (plus d'1,3 M€ au total entre 2014 et 2019), ce qui limite ses moyens d'action. La définition d'un pacte financier et fiscal pourrait utilement accompagner l'élaboration du projet de territoire. Les relations financières pourraient, à cette occasion, être repensées.

1.2.2.1 Une redistribution importante des moyens financiers aux communes membres

Au travers des fonds de concours et du reversement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), l'intercommunalité abandonne d'importantes ressources financières aux communes.

²¹ Audembert, Havelinghen, Leulinghen-Bernes, Rincent, Tardinghen et Wissant.

²² Article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « la communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle 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 ».

À titre d'exemple, un fonds de concours a été instauré en 2011 pour aider les sept communes²³ membres du réseau des bibliothèques à supporter les charges de fonctionnement. Le montant total versé à ce titre entre 2014 et 2019 s'élève à 81 815 €.

D'autres fonds de concours ont été versés dans le cadre d'opérations d'investissement, pour un montant total de 43 605 € entre 2014 et 2019. Dans ce cadre, l'EPCI suit des règles et orientations définies par délibération du 24 novembre 2004. Elles visent les projets de maintien et d'implantation de commerces de proximité en milieu rural : un estaminet à Tardinghen, une maison de services à Saint-Inglevert, une boulangerie à Landrethun-le-Nord ou encore le loyer de l'espace d'accueil des jeunes enfants à Ferques.

Depuis 2017, la communauté de communes applique des dispositions particulières de répartition du FPIC. Elle suivait jusque-là les modalités de droit commun définies à l'article L. 2336-3 du CGCT, qui déterminent en deux temps l'attribution du fonds, d'abord entre l'EPCI et ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale, puis entre celles-ci en fonction de leur potentiel financier par habitant.

À l'occasion de la révision statutaire en 2016 évoquée *supra*, le conseil communautaire a choisi la répartition libre et prend une délibération particulière, aux termes de laquelle l'EPCI ne bénéficie plus de la part qu'il percevait précédemment (182 000 € en moyenne par an entre 2014 et 2016). Les communes, en contrepartie, prennent en charge la contribution au service départemental d'incendie et de secours.

1.2.2.2 Un autre exemple de la faiblesse de l'intégration financière : le maintien de la fiscalité additionnelle

Alors que le régime habituel des EPCI est celui de la fiscalité professionnelle unique²⁴, la communauté de communes de la Terre des 2 Caps est l'une de celles du Pas-de-Calais à avoir conservé une fiscalité additionnelle, c'est-à-dire qu'elle perçoit aussi les taxes directes locales sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties) et la cotisation foncière des entreprises²⁵. Les produits de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau et de la taxe sur les surfaces commerciales sont également partagés avec les communes membres, à l'exception de ceux prélevés historiquement sur le parc d'activités économiques des 2 Caps et, depuis le 1^{er} janvier 2018, sur les zones d'activités économiques (ZAE) récemment transférées. Depuis 2005, la CCT2C a en effet adopté une fiscalité professionnelle de zone, qui s'ajoute aux taux communaux.

²³ Bazinghen, Ferques, Landrethun-le-Nord, Marquise, Rinxent, Saint-Inglevert et Wierre-Effroy.

²⁴ L'EPCI à fiscalité professionnelle unique perçoit la fiscalité professionnelle à la place des communes membres et peut moduler le taux de la contribution financière des entreprises et le coefficient multiplicateur de la taxe sur les surfaces commerciales. Il perçoit aussi la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et vote des taux additionnels sur la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

²⁵ La cotisation foncière des entreprises est un impôt local créé par la loi de finances pour 2010 qui remplace, avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe professionnelle.

1.2.2.3 Une réflexion à conduire sur l'élaboration d'un pacte financier et fiscal

Les modalités de transfert des ZAE et le calcul des charges ont suscité une certaine méfiance des communes vis-à-vis de leur intercommunalité. Certaines se sont considérées dépossédées d'une de leurs prérogatives. L'instauration de la taxe GEMAPI s'est heurtée, elle aussi, aux réticences des communes moins exposées aux aléas climatiques.

Ces tensions confirment la nécessité pour l'EPCI et les communes membres de repenser leurs relations financières. L'élaboration d'un pacte financier et fiscal, non obligatoire en l'espèce²⁶, permettrait leur mise en cohérence. La CCT2C a mené des réflexions dans ce sens, notamment entre décembre 2015 et 2017. Elles n'ont pas abouti. La chambre invite donc l'établissement intercommunal à reprendre ses travaux et à adopter un tel pacte, en lien avec l'élaboration de son projet de territoire, afin de tenir compte de l'évolution de ses compétences et de leurs effets.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique que le nouveau bureau communautaire a conscience de la nécessité d'élaborer une stratégie de territoire et que « le débat relatif au Pacte de Gouvernance (Art. L. 5211-11-2 du CGCT), devant se tenir très prochainement, constituera la première étape de ce travail d'ampleur ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCT2C est une intercommunalité ancienne, peu intégrée. Elle a peu développé la mutualisation des moyens et services avec ses communes membres, alors que la loi NOTRe a conduit à une extension de ses compétences.

La prise des compétences « eau » et « assainissement » au 1^{er} janvier 2019 modifie substantiellement le rôle de la structure et bouleverse ses équilibres financiers.

Dans ce nouveau contexte, si elle dispose déjà des outils de planification spatiale, elle doit désormais impérativement se doter d'un projet de territoire et repenser les relations financières avec ses communes membres.

²⁶ Il n'est obligatoire que pour les collectivités signataires d'un contrat de ville.

2 UNE SITUATION FINANCIERE SATISFAISANTE MAIS EXPOSEE A DES RISQUES

En 2020, la CCT2C dispose d'un budget principal et de onze budgets annexes. Sous l'effet des transferts de compétences, sa structure budgétaire a évolué, notamment avec la création des quatre budgets annexes « eau » et « assainissement ».

Si sa situation financière est satisfaisante fin 2019, elle n'est toutefois pas exempte de risques de tension.

2.1 Des progrès à accomplir pour améliorer la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes

La chambre a contrôlé la gestion financière, la tenue des comptes et la qualité de l'information financière de l'établissement.

La fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution). Elle contribue au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales.

La sincérité des comptes publics locaux participe également de la recherche d'une allocation optimale des ressources. Sans sincérité comptable, le niveau de performance de l'action publique ne peut être mesuré.

La chambre n'a pas relevé d'anomalies significatives dans la tenue des annexes aux comptes administratifs, ainsi que dans la gestion des provisions et des imputations de charges à l'exercice.

Elle note d'ailleurs qu'au cours de son contrôle, la CCT2C a complété le contenu du rapport d'orientations budgétaires, qui offre désormais une vision rétrospective de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement. Depuis cette année est également présenté le document obligatoire sur l'égalité entre les femmes et les hommes²⁷.

En revanche, les prévisions budgétaires, les restes à réaliser, les rattachements de charges, la tenue de l'inventaire ou encore la fiabilité du montant de l'encours de dette appellent plusieurs constats.

²⁷ Prévu par les dispositions de l'article L. 2311-1-2 du CGCT en vigueur à partir de l'exercice 2016.

En préalable, la chambre relève que la gestion financière de l'EPCI est bien organisée. Elle est assurée par un service peu étoffé de deux équivalents temps plein. Des procédures écrites sont partagées avec les services, notamment en matière d'exécution et de calendrier budgétaire. Le cycle de la dépense est maîtrisé, de l'engagement comptable au mandatement. La présentation interne des données dans le logiciel financier autorise une approche analytique des charges.

Un règlement intérieur de la commande publique a été établi. Au 1^{er} janvier 2018, un nouveau guide des procédures internes a été élaboré et un service juridique a été créé au sein de l'établissement. La CCT2C pourrait approfondir en amont la définition de ses besoins d'achats, en les regroupant et en comptant leurs seuils. Les compétences des agents en matière de fonction achat pourraient également être enrichies.

Des personnels ont, par ailleurs, été formés à l'identification des risques, conduisant, par exemple, à la révision de la procédure d'attribution des subventions aux associations de droit privé.

Toutefois, certains contrôles pourraient être renforcés, notamment celui des six régies de recettes²⁸. En effet, les enjeux financiers sont élevés, le montant moyen des recettes encaissées par les régisseurs entre 2014 et 2018 s'élevant à 537 811 €.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique qu'il mettra en place un contrôle des régies, ce dont la chambre prend acte.

2.1.1 Des prévisions en décalage avec l'exécution réelle du budget

La chambre relève que les prévisions budgétaires ne reflètent pas la réalité de l'exécution budgétaire des dépenses.

Entre 2014 et 2019, si le taux de réalisation des crédits des recettes de fonctionnement du budget principal est voisin de 100 %, celui des dépenses d'en moyenne 80,7 % est très faible. Il se dégrade à partir de 2018 de façon très significative (68,1 %).

Cette tendance est imputable à l'inscription, au budget primitif, d'un virement de 2 M€ au budget annexe « parc d'activités économiques des 2 Caps », afin de couvrir son déficit.

Dans sa réponse, le président justifie cette pratique par le fait qu'elle permet « d'effectuer un virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement [...] et de répondre à [l'] obligation de financement par des ressources propres » de l'annuité en capital de la dette.

La chambre ne partage pas cette analyse. Selon les dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT, une des conditions de l'appréciation de l'équilibre réel est la couverture du remboursement de l'annuité d'emprunt en capital par le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajoutés aux recettes propres

²⁸ Le contrôle est prévu à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts. L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que « *le calcul de la couverture de l'annuité d'emprunt en capital ne prend en compte que le montant de l'annuité en capital à échoir au cours de l'exercice* »²⁹.

En vertu du principe d'unité budgétaire, l'appréciation de l'équilibre doit se faire globalement, budget principal et budgets annexes compris. La chambre relève que la prévision de 2 M€ n'est pas réalisée ; il s'ensuit que le budget primitif n'a pas été adopté en équilibre réel, les dépenses n'ayant pas été évaluées de façon sincère³⁰ au sens du CGCT.

En section d'investissement, le taux d'exécution en dépenses, restes à réaliser compris, est encore plus faible avec 47 % en moyenne. Sans ces derniers, il est, avec 29 % en moyenne, encore plus dégradé. La chambre relève toutefois que les taux de réalisation se sont améliorés depuis 2018.

En outre, les prévisions de dépenses d'équipement présentées à l'occasion des débats d'orientation budgétaire sont en décalage avec la réalité, ce qui nuit à l'information de l'assemblée délibérante.

La communauté de communes ne dispose pas à proprement parler d'un plan pluriannuel d'investissement. Toutefois, une programmation pluriannuelle pour la période 2018-2020 a été réalisée dans le cadre de l'audit financier commandé par la collectivité. La chambre invite celle-ci à s'appuyer sur ce document, en l'actualisant, pour ajuster ses prévisions budgétaires de dépenses à ses capacités de réalisation. Ce plan pluriannuel d'investissement est d'autant plus rendu nécessaire que la collectivité intègre deux nouvelles compétences, l'eau et l'assainissement, dont les enjeux d'équipement sont importants.

Recommandation unique : mettre en place un plan pluriannuel d'investissement régulièrement mis à jour.

Le président, en réponse, fait part de son intention de poursuivre la programmation pluriannuelle dans les années futures.

²⁹ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, version en vigueur au 1^{er} janvier 2020, p. 24. Les comptes à considérer pour déterminer le montant de l'annuité de la dette en capital à couvrir par les ressources propres sont les suivants : 163 « emprunts obligataires », 1641 « emprunts en euros », 1643 « emprunts en devises », 16441 « opérations afférentes à l'emprunt », 1671 « avances consolidées du Trésor », 1678 « autres emprunts et dettes », 1681 « autres emprunts » (c'est-à-dire notamment les emprunts souscrits auprès d'organismes d'assurance et de prêteurs divers qui ne sont pas des établissements financiers), 1682 « bons à moyen terme négociables », 1687 « autres dettes ». En ce qui concerne le compte 1687, seule doit être ajoutée la part correspondant aux remboursements d'emprunts contractés par une autre collectivité en son nom propre pour réaliser une opération en qualité de mandataire.

³⁰ Article L. 1612-4 du CGCT.

2.1.2 Des comptes à fiabiliser

2.1.2.1 Des inscriptions de restes à réaliser à parfaire

La chambre a procédé à un examen des restes à réaliser du budget principal à la clôture de l'exercice 2018. Ils s'élèvent à 340 527,30 € en dépenses d'investissement et à 675 823,51 € en recettes d'investissement.

Ils correspondent bien aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements³¹.

Toutefois, la chambre relève des erreurs dans les engagements, dues en particulier au suivi de ceux relatifs aux marchés publics de travaux en dehors de l'outil comptable. Une meilleure utilisation du système d'information financière pourrait fiabiliser la constatation exhaustive des restes à réaliser.

À cet égard, l'ordonnateur prend note des observations provisoires de la chambre. Les marchés de travaux seront engagés informatiquement, « afin de faciliter le suivi et la lisibilité ».

2.1.2.2 La permanence de la méthode de rattachement des charges et des produits à l'exercice à assurer

Le rattachement des charges à l'exercice découle des principes d'indépendance des exercices³². La collectivité, qui n'a pas défini de règles internes en la matière, les constate pour des montants très irréguliers d'une année sur l'autre. Leur impact sur le résultat de fonctionnement varie ainsi de 0,5 % à 20,6 %.

Pour assurer la permanence des méthodes³³ et une juste appréciation du résultat de l'exercice, la chambre invite la communauté de communes à définir le seuil des charges à rattacher. Il devra être estimé au regard de son impact sur le résultat ou la capacité d'autofinancement. De même, la collectivité devra veiller à la régularité des rattachements de recettes.

2.1.2.3 Un bilan qui ne reflète pas la réalité de la situation patrimoniale

L'ordonnateur est en charge de la tenue de l'inventaire, et donc du recensement des biens et de leur identification. Il doit opérer un suivi exhaustif des immobilisations, au plan matériel (inventaire physique) et au plan financier (inventaire comptable). Le comptable public, pour sa part, assure la tenue de l'état actif et de la comptabilité générale patrimoniale. Il est responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan.

³¹ Instruction budgétaire et comptable M14, *op. cit.*, p. 128. Par ailleurs, les dépenses engagées non mandatées donnent lieu à l'établissement d'un état en fin d'année, revêtu de la signature de l'ordonnateur et du comptable.

³² *Ibid.*, titre 3, chapitre 4.

³³ Article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

La chambre a relevé plusieurs anomalies : des valeurs différentes dans les deux documents précités, ainsi qu'entre le compte de gestion et le compte administratif, des intégrations et restitutions d'immobilisations non réalisées, des insuffisances dans la tenue de l'actif et des différences dans l'évaluation du montant de l'encours de dette.

D'une part, la valeur brute de l'état de l'actif du comptable public et celle de l'inventaire comptable de la collectivité au 31 décembre 2018 diffère de 5,8 M€, soit environ de 16 %. Cet écart correspond, pour l'essentiel, à la non prise en compte des conséquences comptables des transferts de compétences.

Ainsi, le transfert de la salle de sport à la commune de Marquise, intervenu le 1^{er} janvier 2017, ne s'est toujours pas traduit à ce jour par une sortie de l'actif de la CCT2C. Autre illustration, une douzaine de biens pour une valeur nette comptable de 817 000 €, dont la caserne, sont toujours inscrits à l'état de l'actif, alors que la compétence « incendie et secours » n'est plus exercée par l'EPCI.

De même, le conseil communautaire du 28 juin 2017 a décidé des conditions de transfert des ZAE et de mise à disposition des biens. Les procès-verbaux ont été signés entre décembre 2017 et février 2018 par les communes membres et l'intercommunalité. Pour autant, l'intégration comptable des biens au patrimoine de cette dernière n'a pu être réalisée, peu de communes ayant transmis les éléments nécessaires.

Enfin, les prises de compétences « eau » et « assainissement » n'ont pas encore donné lieu à l'intégration des biens nécessaires à leur exercice.

Sur un autre plan, la chambre relève que la CCT2C ne dispose pas d'un inventaire physique global dont les informations seraient homogènes et la mise à jour régulière. Certaines immobilisations figurent comme des terrains nus à l'état de l'actif, alors qu'ils sont construits. D'autres, comme le centre aquatique achevé en 2010, pour un montant global de 20 M€, devraient être répertoriées comme des « immobilisations corporelles ».

Enfin, un écart important de 423 762 € existe entre le montant de l'encours de dette figurant dans les annexes du compte administratif et celui du compte de gestion, qui serait en cours de correction selon la réponse de l'ordonnateur.

Compte tenu de toutes ces anomalies significatives, la chambre rappelle l'obligation de la concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif. Pour y parvenir, elle invite la CCT2C à se rapprocher du comptable public.

<p>Rappel au droit n° 2 : assurer la concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif du comptable public conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.</p>

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique que « La CCT2C prend note de ce rappel au droit et s'engage à mettre en place » ce travail, dont il estime la durée à trois exercices comptables. La communauté de communes a acquis un logiciel de gestion susceptible d'améliorer cette tâche, ce que relève positivement la chambre.

Elle rappelle l'importance de disposer d'une connaissance exhaustive du patrimoine, qui permet d'appréhender au mieux les besoins d'équipement et sous-tend une programmation pluriannuelle optimale des investissements.

2.2 Une situation financière satisfaisante

Entre 2014 et 2019, les recettes réelles de fonctionnement ont progressé de 19,1 % plus rapidement que les dépenses réelles, qui ont évolué de 16,3 %. La communauté de communes a effectué plus de 5,5 M€ de dépenses d'équipement. Sa dette s'élève à 16,4 M€, en progression d'1,4 M€ depuis 2014. La collectivité présente, fin 2019, une solvabilité satisfaisante avec 4,4 ans de capacité de désendettement³⁴.

L'analyse de la trajectoire financière rétrospective porte sur le budget principal, dont les recettes de fonctionnement représentent 73,6 % de l'ensemble des recettes au 31 décembre 2018. La situation du budget annexe « parc d'activités économiques des 2 Caps » (20,1 % des recettes consolidées) est également évoquée.

L'appréciation de la situation appelle une certaine prudence dans la mesure où, depuis 2016, la CCT2C voit le périmètre de ses compétences évoluer et sa structure budgétaire sensiblement modifiée. Les effets de ces changements ne sont pas encore totalement connus et appréhendés, en particulier pour la prise des compétences « eau » et « assainissement ».

2.2.1 L'amélioration de la trajectoire financière du budget principal

Après une phase de dégradation jusqu'en 2017 de ses principaux indicateurs financiers, la CCT2C voit sa situation financière se redresser à partir de 2018.

³⁴ Cet indicateur permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Pour le budget principal, ce ratio doit être inférieur à 12 ans pour les communes et EPCI (source : Loi de programmation des finances publiques 2018 à 2022).

Tableau n° 1 : Évolution des principaux indicateurs du budget principal entre 2014 et 2019

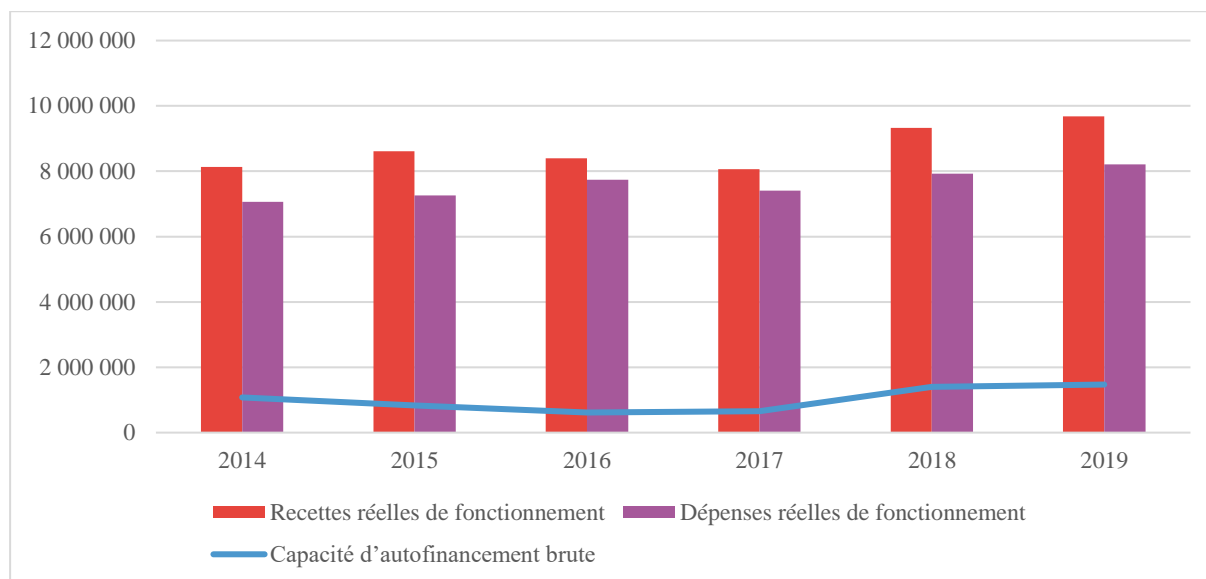
	(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Recettes réelles de fonctionnement	8 134 860	8 616 612	8 396 681	8 067 337	9 324 985	9 684 587
2	dont recettes de la fiscalité locale	2 371 713	2 451 276	2 467 850	2 496 573	2 802 920	2 766 907
3	dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	1 724 280	1 777 947	1 930 597	1 955 925	2 328 456	2 396 260
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	564 742	346 328	150 617	146 471	143 442	277 148
5	Dépenses réelles de fonctionnement	7 059 823	7 264 318	7 739 370	7 409 616	7 925 113	8 212 879
6	dont charges à caractère général	2 552 331	2 580 958	2 822 585	2 933 063	3 206 234	3 464 247
7	dont charges brutes de personnel	3 090 558	3 310 702	3 514 716	3 600 215	3 722 337	3 633 496
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	64 835	65 234	60 241	67 095	57 688	63 734
9	dont intérêts de la dette	218 910	201 567	191 721	202 412	241 233	226 770
10	dont reversements et restitutions impôts locaux	0	0	4 204	122 390	121 192	121 192
11	Excédent brut de fonctionnement	1 610 468	1 331 951	1 121 495	1 099 701	1 971 561	1 919 245
12	Capacité d'autofinancement brute	1 075 037	828 294	615 672	653 222	1 399 872	1 471 708
13	Annuité en capital de la dette	229 460	238 965	248 868	322 842	389 328	403 088
14	Capacité d'autofinancement nette (= 12 - 13)	845 577	589 329	366 804	330 380	1 010 543	1 068 619
15	Recettes d'investissement hors emprunt	446 918	1 262 985	141 801	87 162	490 795	404 153
16	Financement propre disponible (= 14 + 15)	1 292 495	1 852 315	508 605	417 542	1 501 339	1 472 772
17	Dépenses d'équipement	1 186 630	584 960	527 860	357 560	2 272 453	612 961
18	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	1 900 000	0	0
19	Encours de dette du budget principal au 31/12	5 042 018	4 803 053	4 554 185	6 131 343	6 867 687	6 464 599
20	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	4,7	5,8	7,4	9,4	4,9	4,4

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

2.2.1.1 L'autofinancement du budget principal en hausse

En premier lieu, sous l'effet d'une progression d'abord plus rapide des charges que des produits, jusqu'en 2017, la capacité d'autofinancement s'est tassée de 39,2 %. Entre 2014 et 2016, en particulier, l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement (+ 9,6 %) est trois fois supérieure à celle des recettes (+ 3,2 %). En 2018, en revanche, la CAF brute se redresse nettement, de plus de 0,7 M€.

Graphique n° 1 : Variation de l'épargne brute entre 2014 et 2019



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

En 2017, les recettes comme les dépenses baissent, principalement du fait, pour les premières, de la perte du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour 0,2 M€ environ, désormais versé intégralement aux communes, et pour les secondes, de la reprise en charge, du paiement de la contribution incendie au service départemental d'incendie et de secours, pour 0,6 M€.

Depuis 2014, les charges à caractère général ont augmenté en valeur absolue de 0,9 M€, soit de plus de 35,7 %, sous l'effet du coût des contrats de prestations de services, de prestations de collecte, de transport et de traitement des déchets ménagers.

L'augmentation des charges de personnel est nettement moindre, de 17,6 %, et résulte pour l'essentiel des transferts de compétence. Elles représentent 44,2 % des dépenses réelles de fonctionnement en fin de période. La CCT2C compte, au 31 décembre 2019, 106 agents sur emplois permanents.

Le budget annexe de l'office de tourisme bénéficie d'une subvention annuelle qui passe de 250 000 € en 2017 à 320 000 € en 2019, afin de financer un audit sur la taxe de séjour et le coût de recrutements, retrouvant ainsi son niveau de début de période.

Face à la dégradation régulière de sa situation financière, la CCT2C a confié, en 2016, une mission d'audit financier et d'analyse prospective à un cabinet. Des pistes de solutions ont été envisagées : le décalage des travaux, le réexamen de la répartition du FPIC, l'optimisation fiscale (audit des bases, analyse de la taxation des logements vacants), la hausse de la fiscalité, le reversement aux communes d'une quote-part de la taxe d'aménagement perçue jusqu'à présent par celles-ci et, enfin, la maîtrise des charges.

Sur la base de cet audit, la communauté de communes a décidé en 2018 d'augmenter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de 11,52 % à 13,52 %, cette hausse rapportant presque 0,4 M€ de recettes supplémentaires. Elle a instauré la taxe GEMAPI et bénéficié ainsi de 0,6 M€ de produits nouveaux. Elle a engagé, en parallèle, des démarches pour maîtriser ses charges de gestion.

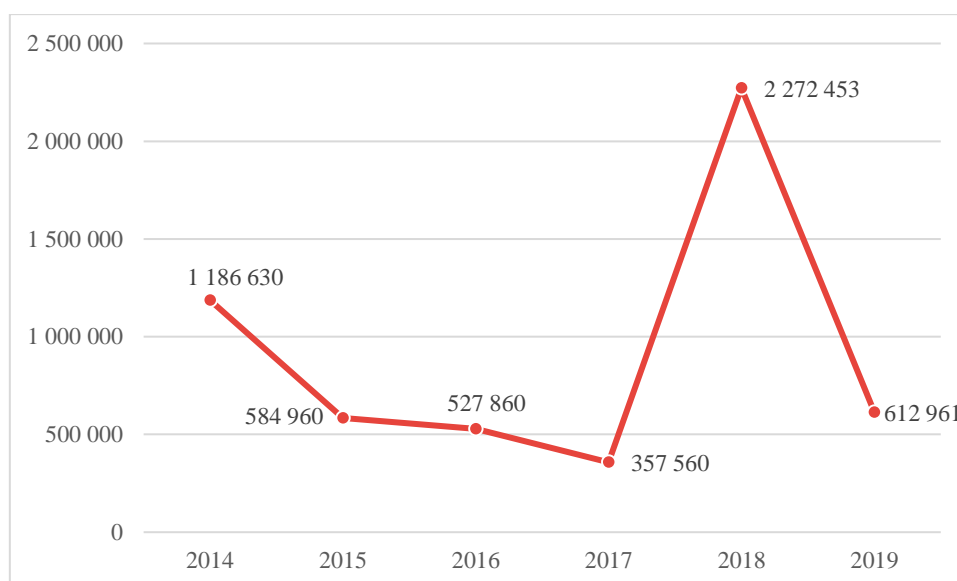
Ainsi, en 2018, la situation financière se redresse. Par rapport à 2017, les recettes réelles de fonctionnement connaissent une augmentation de plus de 15,6 %, plus de deux fois supérieure à celle des dépenses réelles de fonctionnement, de 7 %. La capacité d'autofinancement nette se rétablit significativement, alors même que la collectivité s'est endettée d'1,4 M€ sur la période.

Enfin, l'analyse prospective élaborée en lien avec l'ordonnateur confirmerait, à ce jour, la trajectoire financière satisfaisante du budget principal. Toutefois, ces projections doivent être désormais appréhendées avec prudence, les conséquences de la crise liée à la covid-19 étant susceptibles d'affecter significativement la situation sur les exercices 2020 et suivants.

2.2.1.2 Des dépenses d'investissement sur-financées

La CCT2C a investi plus de 5,5 M€ entre 2014 et 2019.

Graphique n° 2 : Évolution des dépenses d'équipement entre 2014 et 2019



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

Les opérations les plus importantes sont le centre d'interprétation du paysage, CAPland (1 081 934 €), et le pôle technique environnemental, dont l'aménagement répond à une volonté d'en maîtriser les coûts. La première phase, concernant la construction d'un quai de transfert des ordures ménagères, s'est achevée en 2018 (1 193 477 €).

La deuxième phase est prévue en 2020. Les marchés de travaux ont été signés fin décembre 2019 pour l'extension et le réaménagement de la déchetterie, afin d'optimiser son utilisation et de répondre aux évolutions de la réglementation en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

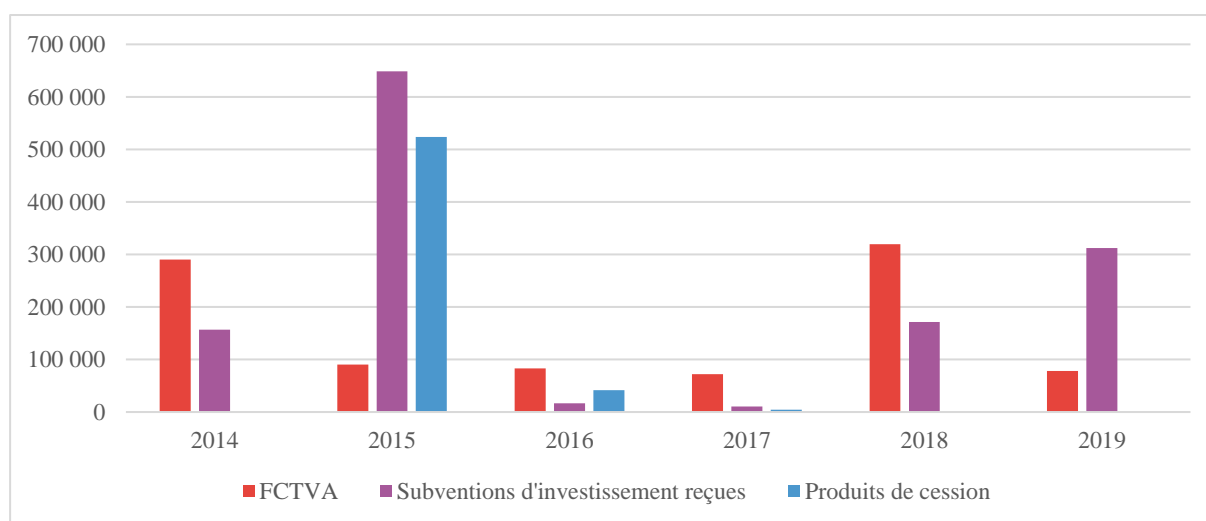
Au cours de la période, la CCT2C a réalisé d'autres investissements au titre de cette compétence : l'acquisition de bennes à ordures ménagères (180 197 € en 2015 et 202 984 € en 2016), des aménagements divers de la déchetterie (26 035 € en 2016), des bacs à ordures ménagères (34 597 € en 2016) et des colonnes d'apport volontaire (64 967 € en 2016).

Elle a effectué aussi des dépenses en matière d'économies d'énergie, dont les principales sont une couverture thermique (77 694 €) et une pompe à chaleur (11 113 €) pour un équipement sportif, la rénovation de l'éclairage public (marché de 143 969 € HT, dont 54 064 € dépensés en 2018), l'aménagement d'une aire de co-voiturage (382 111 €) ou encore l'acquisition de vélos électriques (13 695 €).

Enfin, elle a investi 450 468 € pour le site de la forteresse de Mimoyecques³⁵, dont elle assure la gestion depuis le 1^{er} janvier 2015.

La collectivité a financé ses dépenses d'équipement avec son épargne brute, le fonds de compensation de la TVA, des produits de cessions et un niveau plutôt élevé de subventions d'investissement.

Graphique n° 3 : Évolution des recettes d'investissement hors emprunt entre 2014 et 2019



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

Elle a complété trop précocement ce financement par un emprunt d'1,9 M€, contracté, selon l'ordonnateur, pour bénéficier d'un taux très bas sur 20 ans, en 2017 pour l'aménagement du pôle technique environnemental.

³⁵ La « forteresse » est en fait une ancienne base souterraine allemande de la Seconde Guerre mondiale.

Cette décision a toutefois eu pour effet de générer un excès de ressources par rapport aux besoins, qui s'est matérialisé par un niveau des réserves trop élevé de 8,4 M€ fin 2019. Cette situation est la résultante d'absence, déjà évoquée *supra*, de plan pluriannuel d'investissement et de prévisions surévaluées.

Dans sa réponse, le président fait valoir que le niveau des réserves doit être appréhendé en tenant compte du déficit du parc d'activités économiques des 2 Caps, des avances non budgétaires aux budgets annexes « eau » et « assainissement » et du risque en matière de GEMAPI, tout en permettant de faire face aux incidences financières de la situation sanitaire et économique actuelle. La chambre observe, cependant, que la trésorerie inemployée de 5 M€ coûte à la CCT2C, dans la mesure où elle est le résultat d'un excès de recours à l'emprunt. Ce constat devrait la conduire à s'interroger sur le niveau optimal de fiscalité et d'endettement au regard de ses besoins, tout en tenant compte des conséquences encore imparfaitement connues de la crise sanitaire.

La chambre constate que la dette intercommunale s'élève à 6,5 M€ en 2019. Elle ne présente pas de risques particuliers, ses emprunts à taux fixe étant classés en 1A³⁶ et, compte tenu de l'ancienneté de leur souscription pour quatre d'entre eux entre 2009 et 2011³⁷, le taux moyen de 3,6 % des intérêts versés par la collectivité est un peu élevé.

2.2.2 Des engagements financiers à suivre sur le budget annexe « parc d'activités économiques des 2 Caps »

En 2003, la communauté de communes a engagé les travaux de la première phase d'aménagement du parc d'activités économiques des 2 Caps. Depuis 2014, elle a décidé de réaliser deux phases suivantes en novembre 2015 et 2019.

Jusqu'en 2019, d'importants stocks de terrains ont été constitués, mais les ventes ont été limitées, variant de 183 000 € à 238 000 € entre 2015 et 2018. En 2019, en revanche, la collectivité en réalise pour un montant conséquent, à hauteur d'1,2 M€.

À partir de 2018, le déficit du budget annexe dédié³⁸ se réduit, avec la fin des travaux de la deuxième tranche de viabilisation, la perception des subventions et les cessions évoquées.

Au 31 décembre 2019, la dette du budget annexe s'élève à 538 373 € et se compose de deux emprunts.

³⁶ En 2009, une charte de bonne conduite a été signée entre les établissements bancaires et les collectivités territoriales. Dans ce cadre, une classification des produits structurés (dite « Gissler ») a été mise en place. Elle permet de ranger les emprunts 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.

³⁷ Les emprunts contractés par la commune d'Ambleteuse sont plus anciens, mais ont fait l'objet de renégociations en 2009 et 2010.

³⁸ Instruction budgétaire et comptable M14, *op. cit.*, p. 19. Les opérations d'aménagement doivent être « individualisées au sein d'un budget annexe afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et individualiser les risques financiers de telles opérations qui peuvent être importants compte tenu de la nature de ces opérations et de leur durée ».

Dans ses projections présentées à l'occasion des débats d'orientation budgétaire, compte non tenu des incidences de la crise sanitaire actuelle, la collectivité prévoit que le déficit de ce parc d'activités économiques atteigne 1 M€ fin 2020. Toutefois, selon le suivi ultérieur réalisé par les services, il devrait être plutôt voisin de 700 000 €, une fois la troisième phase achevée et les terrains vendus.

2.2.3 Des risques à évaluer et à maîtriser

Si, fin 2019, la situation financière de la CCT2C était satisfaisante, des risques, en dehors de ceux liés aux inévitables conséquences de la crise sanitaire sur les recettes et dépenses de l'intercommunalité, pourraient conduire à sa dégradation dans les prochaines années, s'ils devaient se réaliser.

Les plus importants découlent de la prise des deux compétences « assainissement » et « eau potable », qui bouleversent les équilibres financiers de la structure.

En effet, s'agissant de la première de ces compétences, la collectivité hérite d'une partie de la situation fortement dégradée du syndicat intercommunal d'assainissement Marquise Rinxent (SIAMR) : comptes insincères, surévaluation des produits de la redevance inscrits dans les budgets par rapport à la réalité des produits facturés aux usagers, et résultat comptable inexact.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président confirme « avoir parfaitement appréhendé le sujet et que le redressement de la situation sera long ».

L'étude commandée par la CCT2C à deux cabinets pour préparer le transfert de compétence « assainissement » prévoit un budget prévisionnel déficitaire d'environ 855 000 €. La communauté de communes doit faire face à des impayés, évalués à hauteur de 600 000 € fin 2018 et à un programme de travaux de plus de 9 M€ HT.

En réponse, le président souligne que les impayés du SIAMR ont été remboursés et que des mesures ont été prises « afin de faire face à cette situation ».

La même étude met en lumière les difficultés à venir liées à l'exercice de la seconde compétence, « eau potable ». Le budget annexe dédié dégagerait une épargne nette très insuffisante de 219 800 €, alors que le programme de travaux à financer dépasse 8,1 M€ HT.

La CCT2C devra donc être vigilante quant à l'évolution de ces risques, auxquels s'ajoute déjà le déficit probable du budget annexe du parc d'activités économiques des 2 Caps.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pour sa gestion financière, la CCT2C dispose d'un service peu étoffé, mais a fait l'effort de mettre en place des procédures internes et réalise désormais des contrôles internes, qu'elle devrait étendre à ses régies.

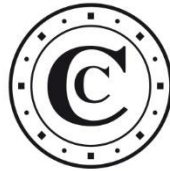
Les prévisions budgétaires sont en décalage par rapport à l'exécution réelle des crédits, en particulier pour la subvention prévue de 2 M€ au budget annexe du parc d'activités économiques des 2 Caps, qui n'a pas été versée sur toute la période. La connaissance de la situation patrimoniale de l'intercommunalité n'est pas assurée dans la mesure où les informations délivrées par l'inventaire de l'ordonnateur diffèrent de celles de l'état de l'actif, élaboré par le comptable public.

Après une dégradation jusqu'en 2017, la CCT2C a rétabli sa situation financière en recourant au levier fiscal et en s'efforçant de maîtriser ses charges. Sa capacité de désendettement est favorable, à 4,4 ans. Toutefois, elle s'est endettée d'1,4 M€ en six ans. Fin 2019, les réserves et le niveau de 5 M€ de trésorerie inemployée génèrent des coûts et ne correspondent pas à ses besoins de financement. Cette situation est la conséquence de l'absence de programmation pluriannuelle des dépenses d'équipement et de suivi de leur exécution.

La prise des compétences « eau » et « assainissement » modifie le périmètre des missions de la CCT2C et l'équilibre de son budget. Les besoins d'investissement et l'héritage de problèmes financiers constituent des risques, tout comme le déficit du budget annexe « parc d'activités économiques des 2 Caps », auxquels la collectivité devra être vigilante.

*

* *



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA TERRE DES 2 CAPS (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Francis Bouclet : réponse de 4 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 n° 2001-1248 du 21 décembre 2001).*



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

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

Adresse méI : hautsdefrance@ccomptes.fr