

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU TERNOIS

*Enquête nationale sur l'intercommunalité*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 8 novembre 2021.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	2
RECOMMANDATIONS* .....	3
INTRODUCTION.....	5
1 LA CONSTRUCTION DU PROJET COMMUNAUTAIRE DOIT SE POURSUIVRE.....	6
1.1 La création de l'établissement répond aux objectifs assignés aux nouvelles intercommunalités.....	6
1.1.1 L'intercommunalité s'inscrit dans un espace cohérent.....	6
1.1.2 Une solidarité financière et territoriale au sein d'un territoire marqué par des disparités de ressources.....	7
1.2 Une démarche de projet de territoire qui doit être confortée .....	10
1.2.1 Le projet de territoire, comme outil de définition et de pilotage de l'action communautaire .....	10
1.2.2 La démarche de mutualisation doit être amplifiée et davantage structurée .....	12
1.3 Une meilleure connaissance des moyens consacrés à l'exercice des compétences est nécessaire .....	13
1.3.1 Une intercommunalité de services et de projet.....	13
1.3.2 Les priorités de l'intercommunalités doivent être évaluées financièrement et mieux retracées dans son rapport d'activité.....	18
2 L'IMPLICATION DES ELUS, CONDITION D'APPROPRIATION DU PROJET COMMUNAUTAIRE.....	21
2.1 Le fonctionnement des instances de gouvernance .....	21
2.1.1 Le fonctionnement d'un conseil communautaire pléthorique.....	21
2.1.2 Le bureau, instance consultative et d'orientation .....	22
2.1.3 Des commissions intercommunales peu mobilisées .....	23
2.2 Les dispositions de la loi « Engagement et proximité » de 2019 ne sont pas encore mises en œuvre.....	24
2.3 Les élus doivent disposer d'une information leur permettant d'appréhender la réalité de la situation financière de l'établissement.....	25
2.3.1 Le débat d'orientations budgétaires.....	25
2.3.2 Les documents budgétaires ne donnent pas une image fidèle des comptes.....	26
2.3.3 Le manque d'information sur la situation patrimoniale de l'établissement.....	29
3 LA SITUATION FINANCIÈRE PLUS FAVORABLE QU'AFFICHEE INCITE À UN REEXAMEN DU PROJET COMMUNAUTAIRE.....	31
3.1 Une capacité d'autofinancement consolidée stable.....	32
3.1.1 Le dynamisme des recettes fiscales accroît la capacité d'autofinancement du budget principal .....	33
3.1.2 Une capacité d'autofinancement brute du budget « ordures ménagères » en repli.....	34
3.1.3 La fragilité de la capacité d'autofinancement du budget « assainissement collectif » ...	35
3.2 Le recours prématuré à l'emprunt pour financer les dépenses d'équipement.....	36
3.3 Une trésorerie trop élevée .....	39
3.3.1 Un endettement qui s'accroît.....	39
3.3.2 Une trésorerie inemployée.....	40

## SYNTHÈSE

La communauté de communes du Ternois (Pas-de-Calais), créée en 2017 par regroupement de quatre intercommunalités<sup>1</sup>, constitue un ensemble de 103 communes et compte 38 364 habitants. En 2020, elle dispose d'un budget de fonctionnement consolidé de 28,6 M€ et emploie 188 agents équivalents temps plein.

Dès sa création, elle a élaboré un projet de territoire. Sa mise en œuvre a permis, d'une part, d'harmoniser les conditions d'exercice des compétences en vue d'offrir plus de services aux habitants et, d'autre part, de porter des investissements sur les communes moins bien dotées financièrement.

La construction du projet communautaire doit cependant se poursuivre. Une réflexion sur l'évolution des compétences, le renforcement des démarches de mutualisation et la mise en place d'un pacte financier et fiscal permettront de renforcer plus encore la solidarité territoriale et financière au sein du bloc communal.

La situation financière lui offre des marges de manœuvre. Fin 2020, l'intercommunalité a accumulé, en effet, une trésorerie importante de 23,6 M€, qui ne traduit pas une gestion optimisée. Celle-ci couvre quasiment une année de son fonctionnement et les trois quarts de sa dette (30,1 M€). Entre 2017 et 2020, le recours prématuré à l'emprunt pour financer 20,7 M€ de dépenses d'équipement a accru son endettement (+ 3,5 M€) et ses réserves financières (+ 10 M€). L'établissement supporte ainsi des charges financières qui pèsent directement sur sa capacité d'autofinancement, alors que ses disponibilités placées sur un compte au Trésor ne sont pas rémunérées.

La définition de nouveaux axes stratégiques de financement s'impose. Pour cela, les élus communautaires doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les orientations et les finances de l'établissement ; ce dernier doit progresser en la matière.

Le conseil communautaire pléthorique, composé de 133 élus auxquels sont adjoints 96 suppléants, débat peu des orientations stratégiques de la communauté de communes. Face à un tel constat, cette dernière aurait gagné à mettre en œuvre les mesures de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 visant à assurer une meilleure représentativité des communes dans la gouvernance de l'intercommunalité.

---

<sup>1</sup> Les communautés de communes de Frévent, de l'Auxillois, du Pernois et des Vertes collines du Saint-Polois.

## RECOMMANDATIONS\*

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

### Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 1</b> : débattre et délibérer sur la mise en place d'un pacte de gouvernance et de la conférence des maires, conformément aux dispositions des articles L. 5211-11-2 et L. 5211-3 du code général des collectivités territoriales.				X	24
<b>Rappel au droit n° 2</b> : renforcer l'information de l'assemblée délibérante et du citoyen en se conformant aux dispositions des articles L. 2312-1, L. 2313-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.				X	26
<b>Rappel au droit n° 3</b> : inscrire dans les documents budgétaires les restes à réaliser tels que définis à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.				X	28

\* Voir notice de lecture en bas de page.

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

### Recommandations (performance)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation n° 1</b> : poursuivre l'élaboration du projet commun de développement en associant les communes membres et en le complétant d'objectifs opérationnels et d'indicateurs.				X	12
<b>Recommandation n° 2</b> : poursuivre les démarches de mutualisation en adoptant un schéma et en rendant compte à l'assemblée délibérante de leur impact sur les effectifs et des dépenses de fonctionnement de l'intercommunalité et de ses communes membres.			X		12
<b>Recommandation n° 3</b> : délibérer sur l'exercice de la compétence « création, aménagement et entretien de la voirie ».				X	18
<b>Recommandation n° 4</b> : améliorer le contenu du rapport d'activité, notamment en chiffrant les moyens financiers consacrés à l'exercice des compétences.				X	19
<b>Recommandation n° 5</b> : délibérer sur la réalité de la situation financière de l'établissement et la définition de nouveaux axes stratégiques de financement de la politique menée.				X	42

## **INTRODUCTION**

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Ternois (Pas-de-Calais) pour les années 2017 et suivantes a été ouvert par courrier du président de la chambre du 22 février 2021, adressé à M. Marc Bridoux, président et ordonnateur en fonctions sur toute la période.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 28 mai 2021 avec M. Bridoux.

Le contrôle a porté sur la trajectoire financière de la communauté de communes, sur l'élaboration et la mise en œuvre de son projet communautaire et sa gouvernance. Ces thèmes ont été examinés dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières sur l'intercommunalité.

La chambre, dans sa séance du 9 juin 2021, a arrêté ses observations provisoires transmises le 29 juillet 2021 à l'ordonnateur.

Après avoir examiné sa réponse, la chambre, lors de sa séance du 8 novembre 2021, a arrêté les observations définitives suivantes.

### **AVERTISSEMENT**

Le contrôle de la chambre régionale des comptes se déroule dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi n° 2021-160 du 15 février 2021. De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière de la communauté de communes pour les exercices 2020 et suivants.

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

# **1 LA CONSTRUCTION DU PROJET COMMUNAUTAIRE DOIT SE POURSUIVRE**

## **1.1 La création de l'établissement répond aux objectifs assignés aux nouvelles intercommunalités**

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle réorganisation de la République a encouragé la réorganisation de la carte intercommunale. Les intercommunalités de la région de Frévent, de l'Auxillois et du Pernois comprenaient moins de 15 000 habitants, seuil fixé par la loi précitée pour constituer un groupement. Elles ont fusionné avec celle des « Vertes collines du Saint-Polois » pour constituer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 la communauté de communes du Ternois, qui regroupe 103 communes<sup>2</sup> et compte 38 364 habitants<sup>3</sup>.

Cette fusion s'inscrit dans le schéma départemental de coopération intercommunale arrêté par le préfet du Pas-de-Calais afin de constituer des espaces spatiaux cohérents et de favoriser la solidarité territoriale et financière.

### **1.1.1 L'intercommunalité s'inscrit dans un espace cohérent**

Le regroupement intercommunal s'étend sur un territoire rural (60,6 habitants/km<sup>2</sup>) comprenant une aire urbaine<sup>4</sup> de moyenne importance autour de Saint-Pol-sur-Ternoise, qui regroupe près d'1/4 de la population et la moitié des emplois. Il comprend quatre bassins de vie<sup>5</sup> correspondant aux quatre communes de plus de 1 000 habitants du territoire : celle précitée (4 971), Frévent (3 570), Auxi-le-Château (2 639) et Pernes (1 686).

Avant leur fusion, les quatre anciennes intercommunalités avaient déjà travaillé ensemble et engagé une réflexion collective. Elles avaient notamment adopté, en 2016, un schéma de cohérence territoriale<sup>6</sup> commun.

---

<sup>2</sup> En 2017, lors de sa création, elle comptait 104 communes, avant que Canteleux (15 habitants) et Bonnières (651 habitants) fusionnent.

<sup>3</sup> Données INSEE 2021 sur la base du recensement de la population en 2017.

<sup>4</sup> Selon l'INSEE, une unité urbaine se concentre autour d'une commune ou d'un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 m) et qui compte au moins 2 000 habitants.

<sup>5</sup> Le bassin de vie est le plus petit territoire dans lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi (équipement concurrentiel comme les commerces, équipement non concurrentiel comme les services publics, les équipements de santé, les établissements d'enseignement).

<sup>6</sup> Le SCoT est un document d'urbanisme intercommunal créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Son élaboration constitue une compétence obligatoire des communautés de communes (L. 5214-16 du CGCT).



De surcroît, elles avaient confié au syndicat mixte ternois la collecte et le traitement des déchets. Avec sa dissolution, la communauté de communes (CC) du Ternois a repris en régie l'exercice de cette compétence. *A contrario*, après la dissolution du syndicat intercommunal à vocation unique de l'agglomération de Saint-Pol-sur-Ternoise, elle a affermé l'assainissement.

En conclusion, le nouveau périmètre de l'intercommunalité est cohérent et a permis de rationaliser le nombre de structures intercommunales.

### 1.1.2 Une solidarité financière et territoriale au sein d'un territoire marqué par des disparités de ressources

Le schéma départemental de coopération intercommunale relevait des disparités significatives de richesse et donc de moyens budgétaires pour financer les politiques publiques, au sein des quatre ex-intercommunalités. Le potentiel fiscal<sup>7</sup> par habitant était ainsi quatre fois inférieur dans l'ex-communauté de communes du Ternois (89 €/habitant) à celui de l'ancienne communauté de communes des Vertes Collines du Saint-Polois (325 €/habitant). De même, le coefficient d'intégration fiscale<sup>8</sup> était deux fois moins important dans l'ex-intercommunalité de l'Auxillois (0,28) que dans celles du Pernois (0,54) ou des Vertes Collines (0,28)<sup>9</sup>.

Pour réduire ces écarts constatés sur le territoire, la communauté de communes du Ternois a décidé d'homogénéiser sur une période de huit ans les taux des impôts « ménages »<sup>10</sup> et de la cotisation foncière des entreprises<sup>11</sup>. Cette démarche a eu pour effet d'augmenter la fiscalité sur l'ex-intercommunalité du Saint-Polois, qui disposait d'un potentiel fiscal plus réduit.

En dépit de cette orientation, des disparités de « richesse » mesurées à l'aune du potentiel financier<sup>12</sup> demeurent, comme l'illustre la carte ci-après.

---

<sup>7</sup> Le potentiel fiscal d'une commune, indicateur de richesse fiscale défini à l'article L. 2334-4 du CGCT, est égal à la somme que produiraient les taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait à leurs bases communales le taux moyen national d'imposition de chacune d'elles.

<sup>8</sup> Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité recouvrée sur son territoire par les communes et le groupement. Ainsi, plus le CIF est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'EPCI est supposé être important sur le territoire de l'ensemble intercommunal. Les ressources prises en compte pour le calcul du CIF sont celles prévues au III de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales.

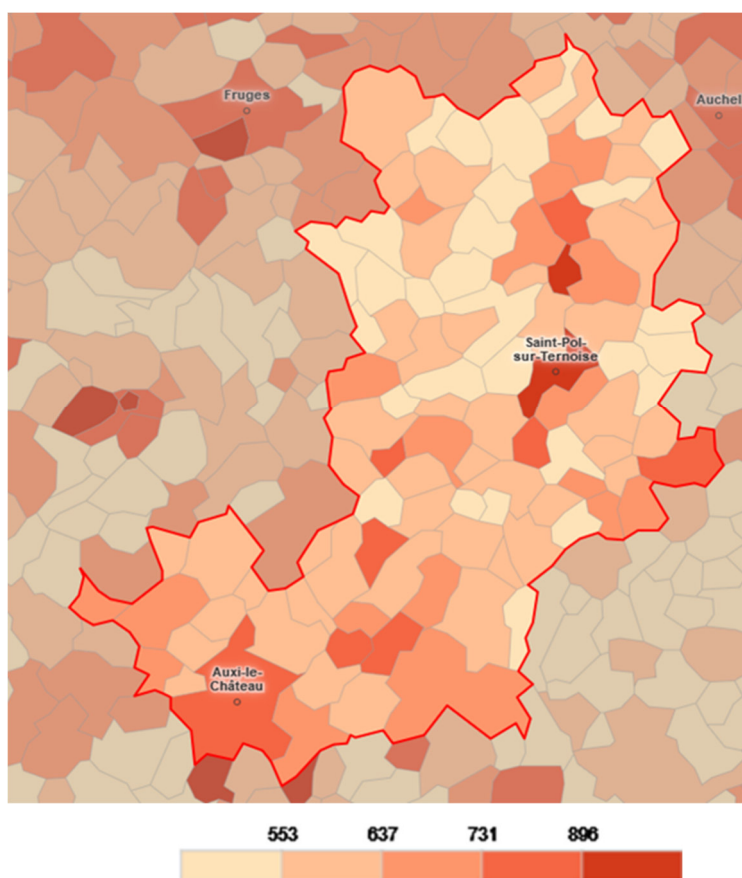
<sup>9</sup> Selon les données reprises dans le schéma départemental de coopération intercommunale arrêté par le préfet du Pas-de-Calais.

<sup>10</sup> La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et la taxe d'habitation, en cours de disparition.

<sup>11</sup> La cotisation foncière des entreprises (CFE) est l'une des deux composantes de la contribution économique territoriale (CET) avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Elle est due par les entreprises, et elle est basée sur les biens soumis à la taxe foncière.

<sup>12</sup> Le potentiel financier est un indicateur de ressources des collectivités locales, plus large que la notion de potentiel fiscal car il prend en compte non seulement les ressources fiscales mais aussi certaines dotations versées par l'État.

**Carte n° 1 : Les potentiels financiers communaux au sein de la communauté de communes du Ternois en 2020 (euro par habitant)**



Source : Observatoire des territoires 2020, direction générale des collectivités locales.

Pour renforcer la solidarité financière et territoriale, l'offre de services a été étendue à toute la population et leur tarification a été harmonisée.

Des investissements sur des territoires moins bien dotés financièrement ont également été réalisés. Par exemple, des montants de 8 M€ HT ont été mobilisés<sup>13</sup> sur Frévent, 2,9 M€ sur Pernes et 3,5 M€ sur Auxi-le-Château.

La solidarité entre communes membres se mesure aussi avec le coefficient d'intégration communautaire, qui s'apprécie par le rapport entre la fiscalité levée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et celle levée par celui-ci et les communes qui le composent. Le tableau ci-après reprend ces éléments pour la communauté de communes du Ternois.

<sup>13</sup> Sur Frévent : rénovation à venir de la piscine pour 1,5 M€ et de la salle des sports intercommunale pour 3,6 M€, et réalisation de la déchetterie pour 2 M€, et du centre intercommunal de la petite enfance (0,9 M€). Sur Pernes : réalisation à venir d'un hôtel d'entreprises pour 1,5 M€ et réalisation d'un tiers-lieu regroupant une médiathèque, une école de musique et un espace public numérique pour 0,4 M€. Sur Auxi-le-Château : réalisation à venir d'un tiers-lieu pour 3,5 M€.

**Tableau n° 1 : Reversement de fiscalité au sein de la communauté de communes du Ternois**

(en €)	2017	2018	2019	2020
Fiscalité levée par les communes (A)	9 493 433	9 774 277	9 956 393	10 107 487
Fiscalité levée par le groupement (B)	10 640 568	11 017 251	11 296 421	11 512 310
<b>Total communes et groupement (C = A+B)</b>	<b>20 134 001</b>	<b>20 791 528</b>	<b>21 252 814</b>	<b>21 619 797</b>
Total de fiscalité transférée par le groupement (D)	4 463 247	4 498 670	4 498 670	4 498 670
Fiscalité conservée par le groupement (E = B-D)	6 177 321	6 518 581	6 797 751	7 013 640
- Part fiscalité du bloc communal conservée par le groupement (E/C)	30,68 %	31,35 %	31,99 %	32,44 %
<b>- Part fiscalité du groupement conservée par celui-ci (E/B)</b>	<b>58,05 %</b>	<b>59,17 %</b>	<b>60,18 %</b>	<b>60,92 %</b>

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

Sur la période contrôlée, la fiscalité levée par la communauté de communes et ses communes membres s'élève à 20,9 M€ par an en moyenne, dont plus de la moitié est à destination de l'EPCI (11,1 M€). Conformément à ses obligations, il reverse près de 4,5 M€ à ses communes au titre de l'attribution de compensation<sup>14</sup>. Il n'a pas institué d'autres mécanismes de redistribution, comme la dotation de solidarité communautaire<sup>15</sup> ou des fonds de concours<sup>16</sup>. Dès lors, il conserve près de 60 % de ses produits fiscaux pour l'exercice de ses compétences, soit 32 % de la fiscalité levée sur le territoire.

Ces ratios témoignent d'une intégration intercommunale avancée. Toutefois, faute de prise de compétences nouvelles entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 30 juin 2021<sup>17</sup> et en l'absence de mécanismes de solidarité communautaire optionnels, les inégalités de richesse entre les communes demeurent.

L'élaboration d'un pacte financier et fiscal est facultative pour l'établissement du Ternois. Un tel outil est, cependant, utile à la construction d'un projet commun de développement. Il comprend, par exemple, des transferts de compétences, le redéploiement et la création de services dans une optique de rééquilibrage territorial<sup>18</sup>. À ce titre, il définit les modalités pratiques pour compenser une inégale répartition des ressources et/ou accompagner les communes devant faire face à des charges importantes.

<sup>14</sup> L'attribution de compensation est un transfert financier obligatoire qui a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'EPCI et ses communes membres.

<sup>15</sup> La DSC est une dotation qu'une communauté de communes peut verser à ses communes membres, ce mécanisme de péréquation contribuant à réduire la disparité des ressources et des charges.

<sup>16</sup> L'article L. 5214-16 V du code général des collectivités territoriales autorise « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés ».

<sup>17</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2020, l'intercommunalité a repris la compétence d'autorité organisatrice des mobilités, à service égal à celui qui existait avant.

<sup>18</sup> Orientations méthodologiques pour l'élaboration du pacte financier et fiscal de solidarité, commissariat général à l'égalité des territoires, mars 2017.

Malgré son caractère facultatif, la chambre invite l'établissement à compléter son projet de territoire par un pacte financier et fiscal.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président précise « qu'un travail est engagé par le bureau communautaire sur la construction d'un pacte financier et fiscal avec notamment la mise en place d'un fonds de concours qui pourrait être validé pour 2022 ». Ce dernier pourrait être doté de 350 000 € par an jusqu'en 2026.

## 1.2 Une démarche de projet de territoire qui doit être confortée

### 1.2.1 Le projet de territoire, comme outil de définition et de pilotage de l'action communautaire

#### 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 et en fédérant les communes.

La fusion des ex-intercommunalités s'est déroulée dans de bonnes conditions. En amont, elle avait été précédée d'un état des lieux de l'exercice des compétences, ainsi que d'une réflexion sur la gouvernance et sur l'organisation de la nouvelle entité.

Le diagnostic mené en 2016 pour l'élaboration du SCoT identifiait les atouts et les faiblesses du territoire. De manière non exhaustive, il relevait notamment son identité rurale, la reprise de la croissance démographique et le vieillissement de sa population, son économie basée sur le secteur agro-industriel et son potentiel de développement touristique. Il soulignait le déficit de structures d'accueil de la petite enfance, une offre culturelle peu valorisée, une offre sanitaire incomplète, et la nécessité d'améliorer la couverture en matière de communications téléphoniques et électroniques. Enfin, il faisait de la mobilité un enjeu de développement.

En complément, la communauté de communes du Ternois a procédé, en 2018, à une analyse des besoins sociaux. Ses indicateurs sociaux-économiques sont quasi similaires à ceux du département. La médiane du revenu disponible par unité de consommation<sup>19</sup> est de 18 980 €

---

<sup>19</sup> Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, l'INSEE divise le revenu par le nombre d'unités de consommation (UC). Celles-ci sont calculées de la façon suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus, 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans. Cette échelle d'équivalence (dite de l'OCE) tient compte des économies d'échelle au sein du ménage. En effet, les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque

(19 200 € pour le département). En 2017, le taux de pauvreté atteignait 19,5 % (19,3 % pour le département). La part de ménages fiscaux imposés était légèrement inférieure au niveau départemental : 37,8 % contre 41,1 %.

Ces démarches ont facilité la définition du projet de territoire. Celui-ci se décline en quatre axes : « contribuer au maintien et au développement de l'emploi durable sur le Ternois », « conforter l'offre de services répondant aux besoins des habitants du Ternois », « la préservation et la valorisation du cadre de vie de ce territoire rural », « contribuer à l'amélioration du bien vivre des habitants ».

La chambre souligne l'intérêt du projet entrepris et encourage la communauté de communes à poursuivre et à compléter sa démarche.

Il doit permettre de conforter une dynamique collective entre l'EPCI et les communes membres<sup>20</sup>. Or, si ledit projet a été adopté avant la fusion, il ne l'a pas été formellement depuis, y compris lors de son actualisation en janvier 2021, pas plus que débattu au sein d'une commission spécialisée associant les élus.

Au surplus, le conseil de développement<sup>21</sup> (CODEV) n'a pas été consulté, ce que prévoient pourtant les dispositions de l'article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales. Depuis sa création, le conseil communautaire n'a pas délibéré sur la composition de cette instance. Il a confié la mise en place du projet au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Ternois-7 Vallées. La communauté de communes a ainsi anticipé les évolutions apportées par la loi du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite « Engagement et proximité »), qui autorise une telle pratique et rend facultative sa création pour les EPCI de moins de 50 000 habitants. La chambre invite l'assemblée délibérante à confirmer ce mode d'organisation.

En réponse, le président indique qu'il est prévu d'évoquer au prochain bureau syndical du PETR du Ternois-7 Vallées la mise en place d'un conseil de développement.

De surcroît, si le projet fixe des orientations générales et présente succinctement les actions envisagées, il ne comprend pas d'objectifs opérationnels, d'échéancier et d'indicateurs. Ceci ne permet pas de s'assurer que la stratégie définie constitue une réponse adaptée aux besoins du territoire tels qu'ils émergent des diagnostics réalisés, lesquels sont pertinents et mériteraient d'être davantage pris en compte.

La chambre recommande donc à la communauté de communes du Ternois de compléter son projet de territoire et de présenter régulièrement son état d'avancement à l'assemblée délibérante et aux communes membres, afin que celles-ci se l'approprient et apprécient l'effectivité du concours de l'intercommunalité au développement du territoire. Ce sujet pourrait notamment être abordé lors de la conférence des maires (cf. *infra*).

---

plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie.

<sup>20</sup> « Le projet de territoire, ambition, méthodes et pratiques », Assemblées des communautés de France – décembre 2020.

<sup>21</sup> Le CODEV est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs.

**Recommandation n° 1 : poursuivre l'élaboration du projet commun de développement en associant les communes membres et en le complétant d'objectifs opérationnels et d'indicateurs.**

En réponse aux observations provisoires, le président indique prendre bonne note de la recommandation. Il précise que le projet sera complété en ce sens, et son état d'avancement présenté désormais lors du débat d'orientations budgétaires.

Une telle perspective ne remet pas en cause la pertinence du projet actuel. Elle est notamment reconnue par la prise en compte de 22 actions portées par l'établissement dans le cadre du contrat de relance et de transition écologique<sup>22</sup>, signé avec quatre intercommunalités de l'arrondissement d'Arras.

### 1.2.2 La démarche de mutualisation doit être amplifiée et davantage structurée

L'établissement n'a pas formalisé le schéma de mutualisation de services prévu à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), obligatoire jusqu'en 2020, et désormais facultatif depuis la loi « Engagement et proximité ».

Pourtant, il a engagé plusieurs actions dans ce sens. En 2017, il a créé, ainsi, un service mutualisé pour l'instruction des autorisations d'application du droit des sols pour les communes. En 2021, il a constitué un groupement de commandes permanent avec celles-ci pour la passation de marchés de fournitures et de services. Il leur met à disposition des agents pour des fonctions d'assistance administrative ou pour l'entretien des espaces verts. Ces emplois mutualisés expliquent en partie le niveau élevé des dépenses de personnel de l'intercommunalité (cf. *infra*). D'autres actions sont envisagées, comme la mutualisation d'un archiviste, de fonctions informatiques ou la mise en place d'un groupement de commandes de téléphonie.

Le renforcement progressif de la mutualisation de services participe aussi à une plus grande solidarité sur le territoire (cf. *supra*). La chambre recommande à l'EPCI de poursuivre cette évolution en élaborant un schéma, qui pourrait en évaluer l'impact sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement du bloc communal<sup>23</sup>.

**Recommandation n° 2 : poursuivre les démarches de mutualisation en adoptant un schéma et en rendant compte à l'assemblée délibérante de leur impact sur les effectifs et des dépenses de fonctionnement de l'intercommunalité et de ses communes membres.**

<sup>22</sup> Ces contrats sont signés avec l'État afin d'accélérer la relance des territoires, et bénéficient des crédits de « France Relance », plan de relance économique et écologique adopté pour lutter contre les effets de la crise.

<sup>23</sup> Le bloc communal est constitué d'un groupement à fiscalité propre et de ses communes membres.

### 1.3 Une meilleure connaissance des moyens consacrés à l'exercice des compétences est nécessaire

#### L'évolution des compétences des communautés de communes

Dans sa version applicable en janvier 2017, lors de création de l'EPCI, l'article L. 5214-16 du CGCT, qui définit les compétences des communautés de communes, distingue les compétences obligatoires (au nombre de 4), les compétences optionnelles pour la conduite d'actions reconnues d'intérêt communautaire (l'EPCI devant en retenir au moins 3 parmi un groupe de 9) et les compétences facultatives, correspondant à celles volontairement prises par l'établissement.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) ont confié, à titre obligatoire, aux communautés de communes la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, dite compétence « GEMAPI » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les articles 64 et 66 de loi NOTRe ont, par ailleurs, confié aux communautés de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2020 à titre obligatoire les compétences « eaux » et « assainissement ». La communauté de communes du Ternois, qui n'avait pas retenu l'eau au titre de ses compétences optionnelles, a été autorisée, en application de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018, à l'exercer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026. Tel n'est pas le cas de l'assainissement, que l'intercommunalité exerçait déjà.

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) place les EPCI comme échelon de proximité pour favoriser des solutions adaptées aux besoins de chaque territoire. En 2021, l'intercommunalité du Ternois s'est dotée de cette compétence.

Enfin, 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 supprimé la catégorie de compétences optionnelles au 1<sup>er</sup> janvier 2020. L'article L. 5214-16 du CGCT dispose désormais que les communautés de communes exercent 7 compétences obligatoires, et qu'elles peuvent exercer 7 autres compétences pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire.

#### 1.3.1 Une intercommunalité de services et de projet

La communauté de communes du Ternois a repris, à sa création, les compétences des anciennes intercommunalités et « l'ensemble des biens, droits et obligations » de celles-ci<sup>24</sup>.

Elle a rétrocédé « l'éclairage public et l'entretien des espaces verts » aux communes de l'ex-établissement du Pernois, en majorant leur attribution de compensation, ce qui est régulier et n'appelle pas d'observation.

---

<sup>24</sup> Article L. 5211-41-3 du CGCT : « L'ensemble des biens, droits et obligations de l'établissement public de coopération intercommunale transformé sont transférés au nouvel établissement public qui est substitué de plein droit à l'ancien établissement dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'acte duquel la transformation est issue. L'ensemble des personnels de l'établissement transformé est réputé relever du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes ».

*A contrario*, elle n'a pas pris de compétences nouvelles, mais s'est attachée à les harmoniser sur l'ensemble du territoire.

### 1.3.1.1 Les compétences obligatoires

L'établissement a retenu le développement de la téléphonie mobile et du très haut débit au titre de « l'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire » et en a confié la mise en œuvre au syndicat mixte « la fibre numérique 59-62 », et lui a versé 121 300 € à ce titre en 2020. La compétence précitée comporte également l'élaboration du SCoT déléguée au PETR du Ternois-7 Vallées, moyennant une participation annuelle de l'ordre de 110 000 €<sup>25</sup>. Il ne dispose pas d'un plan local d'urbanisme<sup>26</sup> (PLUi) unique, mais bénéficie de la dérogation lui permettant de disposer de quatre plans sectorisés<sup>27</sup>. En définitive, les 2/3 du territoire sont actuellement couverts par un document de planification territoriale.

L'EPCI a fait de sa compétence « développement économique » une priorité. Il a notamment installé un guichet unique chargé de répondre aux besoins des entreprises. Il dispose de deux pépinières d'entreprises<sup>28</sup> et gère deux zones artisanales et commerciales, et une zone d'activité locale. Il a donné une définition extensive des « activités commerciales d'intérêt communautaire », ce qui autorise toute action en faveur du commerce sur le territoire. En définitive, la communauté de communes mène une politique économique dynamique, régulièrement présentée aux élus, mais insuffisamment valorisée faute d'indicateurs d'activité clairement définis, ou d'identification des moyens financiers dédiés, lesquels sont au surplus retracés dans plusieurs budgets annexes.

La promotion du tourisme relève aussi de la compétence précitée. Suite à une étude menée par le PETR sur le tourisme vert, les intercommunalités du Ternois et des 7 Vallées ont créé un office de tourisme intercommunal basé à Hesdin et comprenant un bureau à Saint-Pol-sur-Ternoise. Elles subventionnent l'association support afin de lui permettre de remplir ses missions, dans des conditions fixées par une convention d'objectifs et de moyens. Pour la chambre, cette dernière présente un risque financier pour la CC du Ternois. Le montant dû par chaque intercommunalité est, en effet, fixé dans un budget prévisionnel, et non à partir de critères préalablement déterminés (comme par exemple la population). Or, l'établissement du Ternois est minoritaire au sein du conseil d'administration de la structure, ce qui limite sa

---

<sup>25</sup> L'établissement supporte également les dépenses de rémunération de postes de chargés de mission qui interviennent également pour le compte de la communauté de communes des 7 vallées et le PETR, ce qui correspond à 5,5 équivalents temps plein. Les structures précitées lui remboursent, déduction faite des subventions perçues. Cette situation est régulière mais participe au niveau élevé des charges de personnel.

<sup>26</sup> Le plan local d'urbanisme est un document de planification urbaine créé par la loi SRU. Il remplace les anciens plans d'occupation des sols (POS). Il fixe les normes de planification de l'urbanisme pour une commune ou un groupement de communes. Le PLU établit ainsi les principales règles applicables à l'utilisation du sol sur un territoire déterminé.

<sup>27</sup> Selon, l'article L. 154-1 du code de l'urbanisme, un EPCI peut être autorisé par le préfet à élaborer plusieurs plans locaux d'urbanisme *infra* communautaires, regroupant chacun plusieurs communes ou une commune nouvelle, dont l'ensemble couvre l'intégralité de son territoire.

<sup>28</sup> Les pépinières d'entreprises proposent des locaux, des équipements et des services partagés permettant une réduction de charges, ainsi qu'un accompagnement personnalisé durant le développement de l'activité de l'entreprise.



capacité à contrôler l'évolution du budget et donc sa participation financière. La chambre l'invite donc à clarifier ses relations financières avec l'association.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président précise qu'« une réflexion a été engagée avec la CC des 7 Vallées sur la stratégie touristique commune aux deux EPCI et sur son mode de gestion », laquelle devra, selon la chambre, comprendre un volet juridique et financier.

L'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » dite « GEMAPI » est libre. Elle est exercée par le syndicat mixte pour le SAGE<sup>29</sup> de la Lys et le syndicat de la Canche et de l'Authie, dont l'établissement est membre et auxquels il verse respectivement 163 000 € et 17 000 € par an.

Depuis sa création, l'établissement assure en régie directe<sup>30</sup> « la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés ». Ce service, dont le budget est de 4,8 M€ et qui comprend la gestion de cinq déchetteries, a été profondément réorganisé en 2020. Des prestations de collecte et de tri des déchets issus du tri sélectif, le chargement et le transport jusqu'au centre de traitement, et l'enfouissement des déchets ultimes ont été externalisés. La chambre l'invite à évaluer l'impact de cette nouvelle organisation du service sur ses finances.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique qu'il suivra cette orientation et qu'une « évaluation de cet impact est prévue après la clôture de l'exercice comptable 2021 ».

L'EPCI est compétent en matière d'assainissement « collectif », « non collectif » et « industriel ». Ces services sont affirmés<sup>31</sup>. La chambre l'invite à élaborer un plan pluriannuel d'investissement, au-delà de son échéance en 2022.

Depuis sa création, la communauté de communes a harmonisé progressivement les modes de gestion de ses services, les contrats afférents et les tarifs sur son territoire.

Le service d'assainissement collectif concerne 23 communes et 16 039 habitants, soit 22 % de son territoire et 42 % de sa population. L'EPCI a harmonisé la part de redevance qui lui est reversée par le concessionnaire. Des écarts étaient relevés dans les contrats souscrits avant la fusion (au plus bas 0,5981 € HT/m<sup>3</sup> à 1,67 € HT/m<sup>3</sup>). Au surplus, il a entrepris les démarches lui permettant de quitter le SIDEN-SIAN<sup>32</sup> qui gère le réseau pour la commune d'Auxi-le-Château. Le service d'assainissement non collectif, quant à lui, concerne tout le territoire, depuis la dissolution du SIVU de Saint-Pol-sur-Ternoise. Enfin, l'assainissement industriel est uniquement exercé sur cette commune.

---

<sup>29</sup> Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) est un outil de planification, institué par la loi sur l'eau de 1992, visant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

<sup>30</sup> Mode d'exploitation directe d'un service public par lequel une collectivité territoriale en assume la direction et le fonctionnement en engageant ses propres moyens (financiers, humains, etc.). La régie n'a pas de personnalité juridique, elle ne se distingue pas de la collectivité dont elle relève.

<sup>31</sup> Type de contrat de délégation d'exploitation par lequel le contractant s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers. Le concédé, appelé fermier, reverse à la personne publique une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés.

<sup>32</sup> Le Syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord et le Syndicat intercommunal d'assainissement du Nord ont fusionné en 2009.

L'établissement n'exerce pas encore la compétence « eau »<sup>33</sup>. Il conduit une étude visant à élaborer un schéma directeur de l'eau potable pour lui permettre de l'exercer en 2026.

### 1.3.1.2 Les autres compétences

La communauté de communes exerce, de manière volontaire, de nombreuses autres compétences. Elle a correctement défini leur intérêt communautaire lui permettant de définir le périmètre de son intervention. Depuis 2017, elle a harmonisé les services qui étaient proposés de manière distincte avant la fusion.

Elle assure, ainsi, la « protection et mise en valeur de l'environnement », notamment en élaborant un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), dont elle a confié la mise en œuvre au PETR. Elle prend en charge la politique du logement et du cadre de vie, *via* le plan local de l'habitat. Elle a installé un conseil intercommunal de prévention de la délinquance. Elle assure « la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire »<sup>34</sup>. Elle a retenu la compétence de l'action sociale communautaire qu'elle exerce notamment *via* son centre intercommunal d'action sociale. Elle a créé et gère deux maisons de services au public. Elle porte une attention particulière sur sa politique enfance-jeunesse<sup>35</sup>, qui concerne quatre multi-accueils comprenant 60 places, une micro-crèche de 10 places, un relais petite enfance et l'organisation de plusieurs accueils collectifs de mineurs le mercredi et lors des vacances scolaires. Elle intervient encore en matière de prévention et de promotion de la santé, notamment à travers la signature d'un contrat local de santé<sup>36</sup> et la gestion de trois maisons de santé pluridisciplinaires.

En mars 2021, l'EPCI a décidé d'exercer la compétence « mobilité », à service égal à celui mis en place sur le territoire. En effet, il assure déjà un service de transport à la demande, qu'il a confié à une association. Le centre communal d'action sociale de Saint-Pol-sur-Ternoise dispose également d'un service de ce type.

La chambre rappelle que dans son diagnostic, le SCoT du Ternois faisait de la mobilité un enjeu majeur de développement du territoire. Elle invite la communauté de communes à poursuivre sa réflexion sur la mise en place d'un service de transport à la demande et, le cas échéant, à organiser un service régulier (hors scolaire). Dans cette éventualité, elle bénéficierait des recettes du versement « mobilité » qui pourraient se situer, selon les estimations de l'EPCI, entre 575 000 € et 925 000 € par an.

---

<sup>33</sup> La compétence « eau » est définie à l'article L. 2224-7 du CGCT : « *Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable* ».

<sup>34</sup> Sont concernés 6 équipements sportifs (dont la piscine de Frévent), 4 bibliothèques et médiathèques, une école de musique (composée de 4 sites), trois espaces numériques et un site culturel et touristique (site du Donjon de Bours).

<sup>35</sup> En 2020, cela représente 22,7 équivalents temps plein pour la petite enfance. Les activités pour la jeunesse concernent l'organisation des accueils de loisirs le mercredi et lors des vacances scolaires et la mise en place d'une ludothèque intervenant sur 4 sites. En 2020, près de 1 100 jeunes venant de 93 communes du territoire ont bénéficié de ces services. Cela représente 11,2 équivalents temps plein permanents et 128 animateurs saisonniers.

<sup>36</sup> Celui-ci vise à développer l'attractivité du territoire, mettre en place des parcours pour les personnes les plus démunies et proposer différentes actions permettant d'améliorer la santé des plus jeunes.

En réponse, le président précise avoir confié au PETR Ternois-7 Vallées le recrutement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour élaborer le plan de mobilité simplifié et un schéma directeur des modes actifs, ce qui permettra de « définir les actions à mener dans cette politique ».

### 1.3.1.3 L'exercice de la compétence « voirie » doit être clarifiée

La communauté de communes du Ternois n'a pas retenu la compétence relative à « la création, l'aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ».

Avant la fusion, trois intercommunalités exerçaient cette compétence à titre optionnel. À sa création, l'établissement a décidé de l'exercer à travers celle relative à la « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle ».

Pour la chambre cette interprétation n'est pas fondée juridiquement. En effet, les trois ex-communautés de communes concernées avaient défini les voiries d'intérêt communautaire comme celles permettant l'accès aux zones d'activités ou d'accéder à tous les espaces aménagés. Or, les premières ne relèvent pas de la compétence « création, aménagement et entretien des zones d'activités ». Selon le commissariat général à l'égalité des territoires<sup>37</sup>, la compétence « zone d'activités » comprend uniquement les voies internes. La direction générale des collectivités territoriales<sup>38</sup> le confirme et précise que l'EPCI est tenu de disposer d'une compétence spécifique pour assurer l'exploitation des réseaux et infrastructures, et notamment la voirie.

Au niveau national, 48 % des communautés de communes comprises entre 30 000 et 70 000 habitants exercent cette compétence. Ce ratio atteint 66 % pour celles comptant entre 15 000 et 30 000 habitants. Le manque de solidité financière constitue le premier obstacle avancé pour ne pas opérer ce transfert<sup>39</sup>. Tel n'est pas le cas de l'EPCI du Ternois qui bénéficie d'une situation financière favorable (cf. *infra*). Pour son président, une gestion de proximité de la voirie, sous la responsabilité des maires, est préférable.

---

<sup>37</sup> Dans sa note méthodologique de juin 2017 portant sur l'application des aides d'État, le CGCT définit les missions relatives à la « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire » comme suit : « ces missions s'étendent aux voies internes des zones (voies de circulation et aires de stationnement), sauf celles relevant du domaine privé des entreprises, aux réseaux d'assainissement, d'eau potable, d'électricité, de gaz et de télécommunication, aux espaces verts et à l'éclairage public ».

<sup>38</sup> Réponse ministérielle relative à l'exploitation des réseaux dans le cadre du transfert à un EPCI d'une zone d'activité économique publiée au JO du Sénat n° 03736 du 17 janvier 2019 : « [il convient] de considérer que si la compétence en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activité permet effectivement à un EPCI de créer les réseaux et tous équipements nécessaires au sein de ladite zone, elle ne l'autorise pas pour autant à exploiter en propre les fractions de réseaux situées sur le périmètre de la zone d'activité à l'issue de son aménagement, sauf si l'EPCI exerce, en sus de cette compétence, une compétence spécifique lui permettant de gérer tel ou tel réseau ou équipement d'infrastructure. »

<sup>39</sup> Étude de l'assemblée des communautés de France intitulée « la mise en œuvre de la compétence voirie au sein du bloc communal, un périmètre variable pour diverses modalités d'exercices », 2016.

La chambre recommande cependant à la communauté de communes de délibérer sur la compétence « voirie » et, le cas échéant, de définir l'intérêt communautaire en cohérence avec celui relatif aux zones d'activités. Cette délibération pourrait donner lieu à une réflexion plus globale sur le partage de la compétence « voirie » entre l'EPCI et ses communes membres, ces dernières pouvant ainsi être intéressées au transfert de cette compétence. Cela permettrait de renforcer plus encore l'intégration communautaire.

**Recommandation n° 3 : délibérer sur l'exercice de la compétence « création, aménagement et entretien de la voirie ».**

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique qu'une délibération pour « clarifier cette compétence » sera proposée à un prochain conseil communautaire.

En conclusion, en offrant de nombreux services à ses habitants, la communauté de communes se présente davantage comme une intercommunalité de services ou de projet que comme une simple intercommunalité de gestion, laquelle se limite à l'organisation en commun de services publics locaux ou de gestion d'équipements. Ce constat favorable nécessite toutefois d'être conforté par un examen des moyens financiers consacrés à chaque compétence (voir ci-après).

### **1.3.2 Les priorités de l'intercommunalités doivent être évaluées financièrement et mieux retracées dans son rapport d'activité**

#### **1.3.2.1 La méconnaissance des coûts effectifs de chaque compétence**

Les documents budgétaires de la communauté de communes disposent de la présentation croisée fonctionnelle<sup>40</sup> prévue à l'article L. 2312-3 du CGCT. Celle-ci s'avère inopérante. En effet, plus de la moitié des dépenses sont affectées aux services généraux, ce qui rend inexploitable l'identification des priorités et inexacte l'estimation du coût de chaque compétence déjà effectuée par l'intercommunalité.

La chambre invite donc l'EPCI à procéder annuellement à un retraitement comptable pour identifier les moyens consacrés à l'exercice de chacune de ses compétences. Ceci permettrait une meilleure information des élus et des citoyens, laquelle pourrait utilement compléter le rapport d'activité de l'établissement.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir bien pris en compte cette observation et s'engage « à redéfinir clairement l'imputation fonctionnelle des dépenses et recettes affectées à ce jour à la fonction 0 "Services Généraux" pour une mise en place à partir de l'exercice 2022 ».

---

<sup>40</sup> L'instruction budgétaire M14 – tome 1 – applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif propose une codification fonctionnelle reprenant l'architecture commune à toutes les administrations. Chacune des neuf fonctions proposées regroupe les dépenses ou produits d'une activité, qu'elle soit réalisée par la commune ou indirectement par des tiers, *via* des subventions.

### 1.3.2.2 Simplifier le rapport d'activité pour mieux valoriser l'action intercommunale

Le président adresse aux maires le rapport d'activité de l'établissement chaque année, comme le prévoit l'article L. 5211-39 du CGCT.

L'information est donnée de manière exhaustive à travers 22 documents élaborés par les services administratifs et techniques. Toutefois, la présentation n'est pas harmonisée et ne permet pas d'identifier aisément les orientations de l'année et les résultats obtenus. De surcroît, ces documents ne comprennent que très rarement une dimension financière.

Le rapport d'activité comprend également celui portant sur le prix et la qualité du service public de prévention des déchets, prévu à l'article L. 2224-17-1 du code précité. Or, tous les indicateurs techniques et financiers définis à l'annexe VIII du CGCT ne sont pas renseignés, ce qui ne permet pas de valoriser l'action de l'intercommunalité.

L'établissement élabore, par ailleurs, le rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'assainissement collectif et celui pour l'assainissement non collectif, comme le prévoit l'article L. 2224-5 du CGCT. Leur contenu est perfectible. Le détail du tarif par commune et l'évolution et la répartition des recettes ne sont, en effet, pas mentionnés ; le financement des investissements et la présentation du programme pluriannuel de travaux ne le sont pas non plus. La chambre invite à renforcer la connaissance du réseau, laquelle est insuffisante (en 2019, l'indice de connaissance et de gestion des réseaux<sup>41</sup> n'était que de 15 sur 120) pour compléter les rapports susmentionnés.

La finalité du rapport d'activité est de permettre à tous les élus et citoyens de connaître l'action de l'intercommunalité. La chambre recommande à l'établissement d'améliorer l'information des communes membres sur son action, notamment en simplifiant ledit rapport, en chiffrant les moyens financiers consacrés à l'exercice de ses compétences et en diversifiant les supports de communication qui leur sont adressés.

**Recommandation n° 4 : améliorer le contenu du rapport d'activité, notamment en chiffrant les moyens financiers consacrés à l'exercice des compétences.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il a pris bonne note de cette recommandation et s'engage « à simplifier le contenu du rapport d'activité et à chiffrer les moyens consacrés à l'exercice des compétences afin d'améliorer l'information et la communication de l'action de l'intercommunalité auprès des communes membres ».

---

<sup>41</sup> L'indice prévu à l'article D. 224-5-1 du CGCT mesure sur une échelle de 0 à 120, à la fois le niveau de connaissance du réseau et des branchements et l'existence d'une politique de renouvellement pluriannuelle du service d'assainissement.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La communauté de communes du Ternois, 103 communes et 38 364 habitants, a été constituée en janvier 2017 par regroupement de quatre intercommunalités. Cette fusion, encouragée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle réorganisation de la République, s'est déroulée dans de bonnes conditions.*

*L'harmonisation de l'offre de services et des taux de la fiscalité, et les efforts consentis pour investir sur des territoires moins bien dotés répondent favorablement à l'objectif d'une plus grande solidarité territoriale et financière, qui peut toutefois être encore améliorée.*

*Le projet commun de développement doit pouvoir être approfondi, notamment en associant les communes membres. La fixation d'objectifs et l'élaboration d'indicateurs mesurables d'activités favoriseront son pilotage et permettront de valoriser l'action communautaire. L'identification des moyens financiers consacrés à l'exercice des compétences et l'amélioration du rapport annuel d'activité y contribueront tout autant.*

*Le renforcement des démarches de mutualisation participera également à l'efficience de la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire.*

*Enfin, l'élaboration d'un pacte financier et fiscal permettra d'interroger la solidarité communautaire, notamment au regard de disparités persistantes de potentiel financier entre les communes membres.*

---

## **2 L'IMPLICATION DES ELUS, CONDITION D'APPROPRIATION DU PROJET COMMUNAUTAIRE**

### **2.1 Le fonctionnement des instances de gouvernance**

#### **Modalités de gouvernance de la communauté de communes du Ternois**

Selon l'article L. 5211-6 du CGCT, les communautés de communes sont administrées par un organe délibérant, dénommé conseil communautaire, composé de représentants des communes membres. Le nombre et la répartition des sièges de conseillers communautaires sont fixés en fonction de la population de l'EPCI, de sorte que chaque commune dispose d'au moins un siège, et d'un nombre de sièges proportionnel à sa population, sans que l'une d'entre elle dispose de plus de la moitié des sièges (article L. 5211-6-1 du code précité).

Un règlement intérieur fixe les conditions de fonctionnement du conseil communautaire.

Selon l'article L. 5211-10 du même code, l'établissement comprend un bureau, composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et d'un ou plusieurs membres. Cet organe peut recevoir délégation d'une partie des attributions du conseil communautaire.

L'article L. 2121-22 autorise, quant à lui, la création de commissions chargées d'étudier les questions examinées par le conseil communautaire.

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, apporte des évolutions visant à assurer une meilleure représentativité des communes dans la gouvernance des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle a notamment introduit l'article L. 5211-11-2 du CGCT, qui encourage l'instauration d'un pacte de gouvernance, et l'article L. 5211-11-3, qui oblige à la création d'une conférence des maires.

#### **2.1.1 Le fonctionnement d'un conseil communautaire pléthorique**

Le conseil communautaire est composé de 133 membres et 96 suppléants<sup>42</sup>. Les villes-centres des quatre ex-communautés de communes, qui concentrent 1/3 de la population intercommunale, disposent de moins d'1/4 des sièges, si bien qu'elles n'exercent pas une influence déterminante au sein du conseil, permettant ainsi l'expression de toutes les communes, y compris celles comptant peu d'habitants. Le président de l'EPCI est maire de la commune d'Hautecloque (219 habitants).

---

<sup>42</sup> Par arrêté préfectoral en 2017, le conseil communautaire comprenait 135 membres. Suite aux fusions des communes de Canteleux et Bonnières et au retrait d'un siège à la commune d'Auxi-le-Château, un nouvel arrêté, du 21 octobre 2019, a porté ce nombre à 133.

En conséquence, 133 élus participent aux séances du conseil communautaire, ce qui, d'une part, nécessite une lourde organisation logistique et engendre un coût de fonctionnement de l'ordre de 23 000 € par an et, d'autre part, ne facilite pas l'organisation des débats et les échanges.

Ces réunions se tiennent de manière itinérante dans des bâtiments mis à disposition gracieusement par les communes. À partir de 2022 au plus tard, elles se dérouleront de manière dématérialisée. L'investissement en matériel et en formation des élus est chiffré à 165 000 €, pour lequel l'établissement sollicite des subventions auprès de la région.

À l'exception de l'année 2020, en raison des restrictions liées à l'épidémie de Covid-19, le conseil se réunit chaque trimestre. Une très large participation est observée<sup>43</sup>.

Le conseil communautaire règle, par ses délibérations, les affaires de l'établissement. Il n'a pas délégué au bureau tout ou partie de ses attributions et décide donc de tous les points intéressant son fonctionnement. En conséquence, de nombreux sujets<sup>44</sup>, parfois techniques et complexes, sont abordés lors des réunions, d'une durée de trois à quatre heures. Les points examinés font d'ailleurs l'objet de peu de débats, à l'exception du choix d'implantation de l'hôtel communautaire, de la taxe de séjour et du plan climat.

Le conseil a délégué une partie de ses attributions à son président, avec pour seule limite l'inscription de crédits au budget.

Dans sa réponse, celui-ci indique que, depuis fin 2020, les décisions qu'il prend à ce titre sont évoquées en « questions diverses » de l'ordre du jour et bien reprises, désormais, dans les procès-verbaux.

### **2.1.2 Le bureau, instance consultative et d'orientation**

Le bureau est composé du président et de 12 vice-présidents<sup>45</sup>. Les maires des villes-centre des ex-intercommunalités en sont membres et occupent 1/3 des postes de vice-présidents, soit autant que leur poids démographique. La composition du bureau reflète donc la composition du conseil communautaire, même si aucun autre élu ne siège alors que cette faculté est prévue au règlement intérieur.

L'impossibilité de nommer tous les maires au sein du bureau oblige l'établissement à mettre en place la conférence des maires prévue à l'article L. 5211-11-3 du CGCT, ce qu'il n'a pourtant pas encore fait.

Les vice-présidents ont reçu délégation du président dans des domaines relevant des compétences de l'établissement. Ils sont notamment chargés de piloter les commissions thématiques associant les élus et les représentants des communes. La chambre observe que depuis 2020, aucun vice-président dispose d'une délégation transversale sur les finances, et qu'il n'existe plus de commission *ad hoc*.

---

<sup>43</sup> En 2020 et 2021, le taux moyen de participation des élus est de 93 %.

<sup>44</sup> 21 sujets en moyenne par séance en 2019, 23 en 2020.

<sup>45</sup> En 2020, le nombre de vice-présidents est passé de 15 à 12 en raison d'une volonté d'économie budgétaire.



Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique que « c'est le bureau communautaire qui fait office de commission finances ». Pour la chambre, une telle organisation n'est pas de nature à favoriser l'appropriation de ces sujets par les élus.

Comme indiqué précédemment, le bureau n'exerce pas par délégation les attributions du conseil, disposition pourtant reprise dans son règlement intérieur. Il a un rôle principalement consultatif, de réflexion, d'orientation et de validation des projets de délibérations soumis ensuite à l'approbation du conseil. Ses réunions font l'objet d'un compte rendu, qui pourrait utilement être transmis aux élus communautaires, ce qui n'est pas le cas actuellement.

### **2.1.3 Des commissions intercommunales peu mobilisées**

Le règlement intérieur fixe les modalités de désignation des membres et de fonctionnement des commissions prévues à l'article L. 2121-22 du CGCT. Celles-ci sont appelées « intercommunales » pour tenir compte des apports de la loi « Engagement et proximité », qui a modifié l'article L. 5211-10-1 du même code et permet désormais le remplacement en cas d'empêchement des élus par des conseillers municipaux.

Jusqu'en 2020, 14 commissions étaient constituées, dont trois (celles portant sur l'environnement et l'urbanisme, l'assainissement et l'eau, et le service d'ordures ménagères) dépassaient la limite de 10 membres fixée par le règlement intérieur. Depuis le renouvellement de l'exécutif, elles sont au nombre de 12, mais faute de candidature suffisante, certaines ne comportent pas ou peu d'élus. Tel est le cas de celles traitant d'insertion emploi formation, d'urbanisme, de mutualisation, ou de l'enfance-jeunesse.

Seuls deux conseillers municipaux, non élus communautaires, y siègent. Si l'alinéa 2 de l'article précité le prévoit, cette possibilité n'est pas reprise dans le règlement intérieur.

En réponse le président indique que ce dernier sera adapté en conséquence, au plus tard début 2022.

L'apport des commissions est encore modeste. Elles ne se réunissent pas fréquemment (une à deux fois par an) et les réunions ne font pas l'objet d'un compte rendu. Pour exemple, en 2018, certains élus ont relevé que le projet d'hôtel communautaire n'avait pas été débattu dans une commission spécifique mais au sein de la commission économique lors de laquelle ils auraient fait part de leur désaccord<sup>46</sup>. Faute de compte rendu, les élus n'ont pas été informés de ces divergences.

La chambre invite donc l'EPCI à renforcer le rôle des commissions dans la réflexion et la conduite du projet communautaire.

---

<sup>46</sup> Procès-verbal de la séance du conseil communautaire du 17 décembre 2018. L'absence de traçabilité des échanges est également soulevée par un élu dans le procès-verbal du 13 octobre 2017.

En conclusion, elle observe que la gouvernance actuelle ne facilite pas l'appropriation du projet de territoire par les élus communautaires et municipaux. La présence d'un conseil communautaire aussi important imposerait de définir de nouvelles modalités de fonctionnement et nécessiterait d'encourager les temps partagés de réflexion sur les orientations stratégiques de l'établissement, ce qu'encourage d'ailleurs la loi « Engagement et proximité » de 2019 (voir ci-dessous).

## **2.2 Les dispositions de la loi « Engagement et proximité » de 2019 ne sont pas encore mises en œuvre**

Depuis son renouvellement en juillet 2020, le conseil communautaire n'a pas délibéré sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance destiné à organiser les relations avec les communes membres. Si sa mise en place est facultative, ce choix doit obligatoirement être précédé d'un débat, lequel ne s'est pas tenu, ce qui est contraire aux dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, créé par la loi précitée.

Cet article fixe de manière non restrictive les thèmes du pacte de gouvernance. Pour tenir compte de la situation de l'établissement, ce document de cadrage pourrait aborder la création de commissions spécialisées associant les maires, les orientations en matière de mutualisation de services, ou encore sa situation financière (cf. *infra*). Les dispositions précitées prévoient également un débat et une délibération sur les modalités de consultation du conseil de développement, déjà évoqué.

L'établissement n'a pas créé la conférence des maires. Selon le président, les décisions étant prises par le conseil communautaire où ceux-ci siègent dans leur intégralité, ladite conférence ferait doublon. La chambre ne partage pas cette position.

D'une part, l'article L. 5211-11-3 du CGCT la rend obligatoire lorsque le bureau ne réunit pas tous les maires, comme au cas d'espèce. D'autre part, cette instance consultative constitue un espace de coordination et de concertation entre l'intercommunalité et ses communes membres, destiné à débattre de tout sujet d'intérêt communautaire<sup>47</sup>, le pacte de gouvernance devant arrêter le périmètre de ses attributions. Selon la chambre, la conférence précitée pourrait utilement être réunie lors de l'élaboration et l'évolution du projet communautaire, du pacte financier et fiscal ou encore de l'évolution des compétences.

En conclusion, la chambre rappelle l'obligation de débattre et de délibérer sur l'instauration d'un pacte de gouvernance et d'une conférence des maires.

**Rappel au droit n° 1 : débattre et délibérer sur la mise en place d'un pacte de gouvernance et de la conférence des maires, conformément aux dispositions des articles L. 5211-11-2 et L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales.**

---

<sup>47</sup> Rapport du Sénat relatif au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 2 octobre 2019.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président précise que depuis l'installation du conseil communautaire en juillet 2020, la crise sanitaire n'a pas facilité la tenue du débat sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance. Il s'engage à régulariser ce point et à mettre en place la conférence des maires.

## **2.3 Les élus doivent disposer d'une information leur permettant d'appréhender la réalité de la situation financière de l'établissement**

### **2.3.1 Le débat d'orientations budgétaires**

Les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants et comprenant une commune de 3 500 habitants sont tenus d'organiser chaque année, dans les deux mois précédant le vote du budget, le débat d'orientations budgétaires prévu à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. Celui-ci se fait sur la base d'un rapport<sup>48</sup>, dont le contenu est précisé à l'article D. 2312-3 du même code. Il est obligatoirement transmis aux communes membres de l'intercommunalité.

Il ressort de la lecture des procès-verbaux du conseil communautaire que le débat d'orientations budgétaires fait l'objet de peu de remarques et d'échanges.

Par ailleurs, le rapport sur la base duquel il se tient ne comporte pas toutes les informations prévues par la réglementation. Il comprend une présentation rétrospective de la fiscalité, des hypothèses en matière de concours financiers, de subventions et d'évolution de l'endettement. À l'inverse, il ne comporte pas de prévisions en matière de structure de la dette, d'épargne brute et nette et de l'endettement à la fin de l'exercice. L'assemblée délibérante ne dispose pas, non plus, d'une vision prospective et pluriannuelle de la politique d'investissement. La programmation ne distingue pas les dépenses d'équipement prévues dans l'année de celles des exercices suivants. Si la structure des effectifs et des dépenses de personnel est développée, les détails concernant les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, la nouvelle bonification indiciaire (NBI), les heures supplémentaires, les avantages en nature et la durée effective de travail ne le sont pas.

L'établissement n'élabore pas davantage la note de présentation brève et synthétique prévue à l'article L. 2313-1 du CGCT, qui doit être jointe au budget primitif et au compte administratif. Celle-ci pourrait notamment exposer les priorités du budget et présenter les différents éléments et ratios essentiels à la bonne compréhension de la situation financière de l'établissement public (niveau d'épargne brute et nette, niveau d'endettement, capacité de désendettement)<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> L'obligation de présenter un rapport a été instaurée par la loi NOTRe du 7 août 2015 à compter de l'exercice 2016. Précédemment, seul un débat d'orientations budgétaires devait être tenu.

<sup>49</sup> Recommandations issues de la note transmise par le directeur général des collectivités locales aux préfets le 25 octobre 2016.

La note et le rapport d'orientations budgétaires doivent, en outre, être publiés sur le site internet de la communauté de communes, ce qui n'est pas le cas actuellement.

En conclusion, les éléments financiers mis à disposition des élus communautaires et des citoyens sont partiels, ce qui n'est pas sans exposer les délibérations budgétaires à des risques juridiques. En effet, la jurisprudence apprécie, de manière stricte, le contenu de l'information communiquée. Ainsi un rapport d'orientations budgétaires incomplet est susceptible de rendre illégale l'adoption du budget primitif<sup>50</sup>.

La chambre rappelle donc l'obligation de tenir le débat d'orientations budgétaires sur la base du rapport dont le contenu est défini à l'article D. 2312-3 du CGCT<sup>51</sup>, d'annexer une présentation brève et synthétique aux documents budgétaires et d'assurer la publication desdits documents conformément à l'article L. 2313-1 du même code.

**Rappel au droit n° 2 : renforcer l'information de l'assemblée délibérante et du citoyen en se conformant aux dispositions des articles L. 2312-1, L. 2313-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur prend bonne note du rappel au droit n° 2 et déclare qu'il s'assurera de l'information due à l'assemblée délibérante et au citoyen, conformément aux dispositions du CGCT.

### **2.3.2 Les documents budgétaires ne donnent pas une image fidèle des comptes**

Les élus doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales. Dans son contrôle, la chambre a relevé des anomalies dans la tenue des documents budgétaires.

Les documents budgétaires présentés par le président de l'EPCI, en sa qualité d'ordonnateur des dépenses et des recettes et adoptés par l'assemblée délibérante, comprennent :

- le budget primitif, qui est un document prévisionnel, qui peut être ajusté en cours d'année par des décisions modificatives ;
- le compte administratif qui rend compte des opérations budgétaires exécutées au titre de l'exercice.

Ils se décomposent en une section d'investissement et une section de fonctionnement, et sont assortis d'annexes.

<sup>50</sup> Tribunal administratif de Montreuil, 12 avril 2018, n° 1703556.

<sup>51</sup> Cet article relatif aux communes s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale par référence à l'article D. 5211-18-1 du CGCT.

### 2.3.2.1 Des résultats des comptes administratifs altérés par une mauvaise comptabilisation des restes à réaliser en dépenses

Les restes à réaliser sont déterminés à partir de la comptabilité d'engagement que doit tenir l'ordonnateur conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT. Ils correspondent, en investissement, « aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre » (article R. 2311-11 du même code).

L'examen de la chambre a porté sur les restes à réaliser inscrits au compte administratif du budget principal et des budgets annexes « ordures ménagères », « assainissement collectif », « assainissement industriel » et « bâtiment relais » en 2020.

En recettes, aucune anomalie n'est relevée. Tel n'est pas le cas en dépenses, comme l'illustre le tableau ci-après des retraitements opérés à partir des justificatifs produits par l'établissement.

**Tableau n° 2 : Retraitement des restes à réaliser inscrits en dépenses en 2020**

(en €)	Restes à réaliser déclarés par la collectivité	Restes à réaliser retraités par la CRC	Ratio de restes à réaliser justifiés	Différence
<b>Budget principal</b>				
Total toutes opérations budget principal (19 opérations)	10 924 576	4 215 079	38,5 %	- 6 709 497
Dont Opération 903 - Maison des services	3 625 545	2 776 338	76,60 %	- 849 206
Dont Opération 916 – Piscine	265 984	33 214	12,50 %	- 232 770
Dont Opération 924 - Salle sports Frévent	2 941 933	206 838	7 %	- 2 735 095
Dont Opération 925- Agence Ternoiscom	2 629 025	233 767	8,90 %	- 2 395 258
Total des 4 opérations ciblées	9 462 4867	3 250 157	34,30 %	- 6 212 330
<b>Budget annexe « Collecte »</b>				
Total toutes opérations BA Collecte (3 opérations)	1 173 827	507 356	43,00 %	- 666 472
Dont Opération 700 - Construction déchetterie Frévent	862 202	2 488	0,30 %	- 859 714
<b>Budget annexe « Assainissement industriel »</b>				
Total toutes opérations BA Assainissement Industriel (2 opérations)	2 180 000	29 906	1,30 %	- 2 150 094
Dont immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition	2 150 000	29 906	1,40 %	- 2 120 094

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et des pièces transmises par l'établissement.

Environ seulement 40 % des restes à réaliser sont correctement justifiés. Certaines décisions ne permettent pas d'identifier les engagements non soldés. Des factures ou bons de commande correspondent en réalité à des engagements pris lors de l'exercice N+1. En pratique, en 2020, l'ordonnateur reprend, au titre des restes à réaliser, tous crédits non consommés de l'exercice, ce qui contrevient au principe d'annualité budgétaire, et à leur définition réglementaire. Un constat similaire a été fait sur l'exercice 2019.

En 2020, après retraitement de la chambre, les restes en dépenses du budget principal s'élèvent à 4,2 M€ et non 10,9 M€. En 2019, ils sont de 3,1 M€ et non 7,6 M€. Ces anomalies significatives altèrent le résultat de la section d'investissement. Ce dernier est ainsi, après retraitement, excédentaire en 2020 de 6,7 M€ et non de 7 074 €, et en 2019 de 3,83 M€ et non déficitaire de 640 791 €.

L'ordonnateur justifie cette pratique par une volonté de « réserver » des crédits destinés à financer des opérations pluriannuelles considérées comme « certaines », afin d'acter la politique menée. Or, cette intention contrevient aux règles budgétaires. En effet, faute d'engagement<sup>52</sup>, cette information ne peut être reprise dans les documents budgétaires. *A contrario*, elle pourrait utilement être mentionnée dans le rapport d'orientations budgétaires et dans le plan pluriannuel d'investissement, lequel fait défaut. La chambre rappelle l'obligation d'inscription des restes à réaliser dûment justifiés.

**Rappel au droit n° 3 : inscrire dans les documents budgétaires les restes à réaliser tels que définis à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.**

#### 2.3.2.1 Les prévisions budgétaires dont la fiabilité doit progresser

Le budget, tel que proposé par l'ordonnateur et adopté par le conseil communautaire, ne répond pas aux règles et principes de sincérité comptable.

Entre 2017 et 2020, la section de fonctionnement est systématiquement en suréquilibre d'environ 1 M€ en tenant compte, d'une part, de l'excédent de fonctionnement reporté, qui est passé de 7 M€ à 7,6 M€ et représente plus d'1/4 des recettes (26 M€ en 2020) et, d'autre part, d'une prévision annuelle de virement à la section d'investissement d'1,6 à 1,7 M€, laquelle n'est pas nécessaire.

Si, comme le fait valoir le président dans sa réponse, le suréquilibre répond à une volonté de prudence et constitue, comme il le précise lui-même, « une exception au principe d'équilibre budgétaire » qui est admise, il ne peut devenir la règle, comme c'est le cas en l'espèce.

En investissement, le budget reprend des restes à réaliser erronés (cf. *supra*). Pour exemple, en 2020, ils sont en dépenses de 3,1 M€ et non 7,6 M€, ce qui ne rend pas, dès lors, nécessaire le virement précité d'1,7 M€ provenant de la section de fonctionnement. Au surplus, il enregistre un solde d'exécution reporté de 6,2 M€, soit presque autant que les prévisions de recettes nouvelles. En pratique, à l'exception de 2020 pour 640 792 €, aucun virement de la section de fonctionnement n'a été enregistré.

Ainsi, sans virement en investissement, le budget de fonctionnement serait présenté en suréquilibre de 2,6 à 2,7 M€, ce qui correspond à 14 % de ses recettes en 2020.

Le taux moyen d'exécution budgétaire entre 2017 et 2020 révèle également le manque de sincérité du budget.

---

<sup>52</sup> L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 dispose que « *L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1er crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire* ».

En fonctionnement, ce taux est de 111,3 % en recettes. Les produits des services et les dotations et participations sont sous-évalués, en moyenne, de 39 %. Il est de 85,7 % en dépenses. Les charges à caractère général sont surévaluées de 34 % et les charges exceptionnelles de 42 %. Ces dernières correspondent, pour partie, à des subventions d'équilibre aux budgets annexes qui n'ont pas été versées. Par exemple en 2019, les prévisions les concernant étaient de 560 493 € (compte 6743 « Subventions de fonctionnement ») mais en exécution, quatre des sept budgets annexes concernés<sup>53</sup> ont reçu une subvention d'équilibre pour un montant total de 79 304 €. Les prévisions budgétaires de ces derniers sont également très incertaines.

En investissement, le taux d'exécution du budget principal est en recettes de 116,8 % et en dépenses de 93,4 % en tenant compte des restes à réaliser. Or, compte tenu des réserves portées par la chambre, il n'est plus que de 33,1 % sans ces derniers.

L'ordonnateur estime que la surévaluation des charges et la sous-évaluation des recettes, ainsi pratiquées, constituent des démarches prudentes et de « bonne gestion ». Tel n'est pas la position de la chambre, qui rappelle que, selon l'article L. 1612-4 du CGCT, « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère* ». De surcroît, elle observe que ce manque de fiabilité des prévisions budgétaires ne permet pas au conseil communautaire d'apprécier l'intérêt et le niveau des contributions publiques.

### **2.3.3 Le manque d'information sur la situation patrimoniale de l'établissement**

La situation patrimoniale présentée dans le rapport d'orientations budgétaires est incomplète (cf. *supra*). Les annexes des documents budgétaires sont renseignées mais permettent difficilement d'en avoir une vision globale, en raison du nombre de budgets.

Le compte de gestion tenu par le comptable public le permet pourtant. Il comprend une balance par compte pour connaître l'état des dettes, des créances et des disponibilités. Il contient également un bilan qui récapitule l'ensemble des éléments d'actif et de passif reflétant la situation patrimoniale.

Or, si le conseil communautaire le vote, après s'être assuré de sa concordance avec le compte administratif, aucune présentation n'en est faite ni par l'ordonnateur, ni par le comptable public, invité à titre consultatif aux séances. Pourtant, l'article L. 2121-31 du CGCT dispose que l'organe délibérant « *entend, débat, et arrête les comptes de gestion des receveurs* ».

La chambre invite donc la communauté de communes à présenter l'évolution de sa situation patrimoniale et financière lors du vote du compte de gestion, comme le prévoient les dispositions de l'article précité.

---

<sup>53</sup> Maisons santé vertes collines et Vinci, bâtiment relais, commerce Floringhem, pépinière d'entreprises, ZAL Auxi et ZAC de Pernes.

En réponse, le président indique « prendre bonne note de la recommandation » et que le comptable public sera désormais invité « à présenter l'évolution de la situation patrimoniale et financière lors du vote du compte de gestion ».

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le conseil communautaire est pléthorique, composé de 229 élus titulaires et suppléants. Il délibère sur tous les sujets touchant le fonctionnement de l'établissement. Le bureau, qui réunit exclusivement le président et les vice-présidents, a un rôle consultatif, de préparation et de suivi des décisions prises.*

*Les élus communautaires et du territoire doivent être mieux associés à la gouvernance, comme en témoigne la teneur limitée des débats ou leur faible participation aux commissions. Face à un tel constat, l'établissement est invité à mettre en œuvre les mesures de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 visant à assurer une meilleure représentativité des communes. À ce stade, il n'a pas encore tenu le débat sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance et mis en place la conférence des maires.*

*Pour s'impliquer davantage, les élus doivent pouvoir disposer d'une information générale, exhaustive, lisible et fiable. Tel n'est pas entièrement le cas. Les rapports d'orientations budgétaires sont incomplets, et les prévisions budgétaires manquent de sincérité, ce qui n'est pas sans exposer les délibérations budgétaires à des risques juridiques.*

---



### **3 LA SITUATION FINANCIÈRE PLUS FAVORABLE QU’AFFICHEE INCITE À UN REEXAMEN DU PROJET COMMUNAUTAIRE**

En 2020, le budget de fonctionnement consolidé<sup>54</sup> s'élève à 28,7 M€. Il est composé d'un budget principal et de 12 budgets annexes<sup>55</sup>, dont quatre retracent les services publics industriels et commerciaux (SPIC).

À sa création, l'établissement a repris les budgets annexes des anciennes intercommunalités. Depuis, aucune réflexion en faveur de leur regroupement n'a été opérée. Pourtant, certains ne sont pas ou sont peu mouvementés, comme par exemple ceux du bâtiment relais, de la pépinière d'entreprises ou des maisons de santé, qui représentent chacun moins d'1 % des recettes de fonctionnement agrégées. Afin de faciliter le suivi budgétaire, la chambre invite l'EPCI à engager une réflexion sur ce point.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué être tout à fait favorable à la réduction du nombre des budgets annexes. Le cas échéant, cette démarche pourra utilement s'accompagner d'un renforcement de la comptabilité analytique pour mieux informer les élus sur ces opérations particulières.

La situation financière de l'établissement est principalement déterminée par celle de son budget principal (21,5 M€, soit 75 % du budget consolidé), du budget annexe « ordures ménagères » (4,9 M€, soit 17 %) et du budget annexe « assainissement collectif » (0,9 M€, soit 3 %).

---

<sup>54</sup> Une présentation consolidée correspond à la sommation du budget principal et des budgets annexes, sans retraitement des flux réciproques.

<sup>55</sup> L'instruction M14 est applicable aux communes et EPCI. Sont suivis dans ce cadre : la maison santé vertes collines, la maison santé Vinci, le bâtiment relais, la zone d'activités, le commerce Floringhem, la ZAL, la pépinière d'entreprises et la collecte et le traitement des ordures ménagères. Sont suivis dans le cadre de la M49 : le service d'assainissement non collectif (SPANC), l'assainissement collectif et l'assainissement industriel.

Entre 2017 et 2020, les principaux indicateurs de gestion consolidés, c'est-à-dire tous budgets confondus et retraités des flux réciproques, sont les suivants.

**Tableau n° 3 : Principaux indicateurs financiers consolidés de 2017 à 2020**

(en €)	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Recettes de fonctionnement consolidées	29 569 684	27 705 126	29 485 246	28 558 041	- 1,2 %
Dépenses de fonctionnement consolidées	29 451 309	26 117 149	28 073 320	27 038 541	- 2,8 %
Résultat de l'exercice	118 376	1 587 977	1 411 926	1 519 500	134,1 %
CAF brute consolidée	1 699 393	3 589 676	3 481 468	3 589 133	28,3 %
Emprunts de l'année tous budgets	4 639 309	3 184 422	721 997	4 176 759	
Encours de la dette consolidée	26 603 225	26 912 745	25 783 096	30 078 803	4,2 %
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	15,65	7,5	7,41	8,38	
Taux apparent de la dette consolidée	3,0 %	3,1 %	3,1 %	2,5 %	
Trésorerie	18 157 456	18 471 982	18 815 646	23 620 271	9,2 %

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

Ces ratios seront comparés à ceux constatés en moyenne sur la période 2017 à 2020<sup>56</sup> dans les 26 communautés de communes à fiscalité propre des Hauts-de-France, d'une part, et dans les 269 groupements de même type de la strate de 25 000 à 49 000 habitants de France métropolitaine, d'autre part.

### 3.1 Une capacité d'autofinancement consolidée stable

En 2020, la capacité d'autofinancement brute consolidée s'élève à près de 3,6 M€, soit 12,6 % des recettes, ce qui est satisfaisant. Cela correspond un ratio de 88 € par habitant, proche de celui observé dans les Hauts-de-France et en France métropolitaine.

Toutefois, le niveau de recettes et de dépenses de fonctionnement par habitant est plus élevé que celui des échantillons comparés en 2020. Il est ainsi respectivement de 580 € et 448 € par habitant, soit supérieur de 40 % à celui du parangonnage régional, et de 25 % à celui national.

<sup>56</sup> Source : <https://data.ofgl.fr>.

L'évolution de la CAF brute consolidée et la répartition par budget sont les suivantes :

**Tableau n° 4 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute consolidée entre 2017 et 2020**

(en €)	2017	2018	2019	2020
CAF brute consolidée	1 699 393	3 589 676	3 481 468	3 589 133
dont CAF dégagée par le budget principal	223 206	1 731 418	1 647 342	1 948 506
dont CAF dégagée par le budget annexe « ordures ménagères »	743 947	1 240 221	1 013 020	864 100
dont CAF dégagée par le budget annexe « assainissement collectif »	432 130	406 774	642 551	578 728

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

### 3.1.1 Le dynamisme des recettes fiscales accroît la capacité d'autofinancement du budget principal

En 2020, la capacité d'autofinancement brute du budget principal s'élève à 1,9 M€. Elle a crû de 10 % depuis 2018. Son niveau était anormalement bas en 2017, en raison de produits de fiscalité locale et des participations inférieurs respectivement de 420 000 € et 502 000 € à leur montant moyen sur le reste de la période. Au surplus, cette année-là, 929 000 € de subventions d'équilibre ont également été accordées aux budgets annexes<sup>57</sup>.

L'amélioration de l'épargne sur la période repose principalement sur la progression de 8,6 % des recettes réelles de fonctionnement, les dépenses étant stables.

En 2020, les produits s'élèvent à 21,4 M€. La crise liée à l'épidémie de Covid-19 n'a pas altéré leur dynamisme. En 2019, ils étaient de 21 M€, après retraitement des produits exceptionnels<sup>58</sup>.

Les produits fiscaux, qui s'élèvent à 15,1 M€ (+ 1,1 M€, soit + 8,5 % depuis 2017), représentent 70 % de ce montant. Les taxes foncières et d'habitation, à hauteur de 7,6 M€ en 2020, ont progressé de 6,6 %, en raison d'un nombre croissant de logements et de la revalorisation des bases. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) d'1,7 M€ et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) d'1,2 M€ augmentent respectivement de 14 % et 9 %. Ils enregistrent aussi les recettes de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères de 3,5 M€, soit + 7 %.

Les dotations et participations, d'un montant de 4,7 M€, et les produits des services d'1,2 M€ représentent respectivement 21 % et 6 % de ces recettes. Ces derniers ont crû de 10 % entre 2017 et 2019, mais sont en recul de 18 % en 2020 en raison de la crise.

<sup>57</sup> En 2017, des subventions d'équilibre ont été versées aux budgets annexes « ZAC d'Herlin-le-Sec » pour 459 600 € et « ZAL d'Auxi-le-Château » pour 248 800 € ; entre 2017 et 2019, les budgets annexes de la maison de santé des vertes collines, du bâtiments relais et de la pépinière d'entreprises bénéficient de subventions comprises entre 84 000 € et 134 000 € versées par le budget principal.

<sup>58</sup> En 2019, l'établissement a perçu 1,3 M€ d'aides dans le cadre du dispositif de certificats d'économie d'énergie, qu'il a reversées à ses communes membres à hauteur de 1,028 M€. Ces aides sont versées par le pôle national des économies d'énergie en contrepartie des actions d'efficacité énergétique réalisées par les communes. Les produits 2019 s'entendent donc nets du reversement aux communes membres d'une partie de l'aide encaissée.

Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent, quant à elles, à 19,6 M€. Elles enregistrent les versements de l'attribution de compensation de 4,5 M€ à destination des communes membres et de la taxe sur les ordures ménagères de 4,5 M€ au budget annexe, si bien que, nettes de ces flux, elles s'élèvent à 11,3 M€.

La moitié concerne les dépenses de personnel (6,1 M€). Ces dernières ont augmenté de 20 % (+ 1 M€) depuis 2017, alors même que les compétences de l'intercommunalité n'ont pas évolué.

En réponse, le président fait valoir que l'intercommunalité « a harmonisé et développé ses offres de services publics à la population et ses offres de mutualisation auprès des communes, justifiant ainsi de recrutements supplémentaires dont une partie du coût est remboursé au titre des mises à disposition ».

En 2020, l'effectif permanent de l'établissement correspond à 188 équivalents temps plein, soit 8 unités de plus qu'en 2017, en raison de l'activité du service chargé du développement économique, des écoles de musique, ou pour accroître l'offre de secrétariat proposée aux communes. De manière générale, les remboursements de mises à disposition de personnel ont augmenté d'1/3 depuis 2017, confirmant ainsi l'intérêt de cette offre de services mutualisés. Ces créations, ainsi que l'harmonisation du régime indemnitaire des agents titulaires lors de la fusion, expliquent pour une part l'augmentation de ces dépenses. L'autre part concerne les agents non-titulaires, notamment les animateurs saisonniers pour les accueils de loisirs. Ils étaient 195 en 2019, soit 50 % de plus qu'en 2017, mais seulement 167 en 2020 pour tenir compte des fermetures de ces services pendant la crise.

Les charges à caractère général sont maîtrisées. En 2020, elles s'élèvent à 2,6 M€, en baisse de 350 000 € depuis 2017. *A contrario*, les subventions aux associations ont augmenté d'1/3, pour s'établir à 518 000 €. Celles versées au centre intercommunal d'action sociale s'élèvent à 111 000 €.

Compte tenu de ces évolutions, la capacité d'épargne brute s'est restaurée et a permis de couvrir l'annuité en capital de la dette depuis 2019, ce qui n'était pas le cas précédemment. Entre 2017 et 2020, elle s'élève, en cumulé, à 5,6 M€, permettant de couvrir 5,2 M€ de remboursement de capital. En définitive, l'autofinancement net destiné à financer les dépenses d'équipement est plutôt faible, de l'ordre de 320 000 €.

### **3.1.2 Une capacité d'autofinancement brute du budget « ordures ménagères » en repli**

En 2020, elle s'élève à 0,9 M€. Ce niveau est de 30 % inférieur à celui 2018, en raison d'une augmentation deux fois plus importante des charges que des produits de gestion.

Les dépenses réelles de 4 M€ ont crû de 22 % depuis 2018. Les charges à caractère général s'élèvent à 2,7 M€ (+ 26 %), suite au recours à des sous-traitants dans le cadre de la nouvelle organisation du service. Les charges de personnel sont d'1,2 M€. Les dépenses de rémunération du personnel non-titulaire (hors charges) ont triplé (223 000 € en 2020), alors que celles relatives aux titulaires sont globalement stables (629 000 €).

Les recettes réelles, pour leur part, s'élèvent à 4,8 M€ (+ 8 %), dont près de 89 % proviennent du reversement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères du budget principal. Elles comprennent encore les produits (0,7 M€) versés par une société spécialisée dans le recyclage d'emballages ménagers, ainsi que des recettes d'exploitation (0,5 M€), dont la redevance spéciale d'ordures ménagères<sup>59</sup>.

Sur la période, la CAF brute de 3,9 M€ a couvert l'annuité de la dette d'1,2 M€, permettant de dégager un autofinancement net de 2,7 M€. La tendance décrite précédemment concernant la contraction de l'épargne pourrait, à terme, restreindre la capacité d'investissement sur ce budget.

En réponse, le président évoque plusieurs pistes pour restaurer l'épargne. Les premiers effets de la réorganisation du service opérée en 2020 sont attendus. De nouvelles économies sur les coûts de fonctionnement sont recherchées, comme par exemple le remplacement, la rationalisation et l'optimisation des véhicules mis en circulation.

### **3.1.3 La fragilité de la capacité d'autofinancement du budget « assainissement collectif »**

En 2020, elle s'élève à 0,6 M€. Ce niveau est d'un tiers supérieur à celui de 2017.

Les dépenses réelles d'exploitation s'élèvent à 314 000 €, en hausse de 72 % depuis 2017. Les charges financières représentent, sur la période, les  $\frac{3}{4}$  des dépenses. En 2020, elles sont de 195 000 € (+ 15 % depuis 2017). Cette année-là, les charges à caractère général connaissent un bond, en passant de 18 000 € à 111 000 €. En effet, les dépenses d'entretien et de réparation ont été multipliées par dix afin de répondre aux normes d'hygiénisation préalables à l'épandage des boues des stations d'épuration en raison de l'épidémie de Covid-19<sup>60</sup>. Ce service étant délégué, les charges de personnel sont marginales (de l'ordre de 3 500 €).

Les recettes réelles d'exploitation s'élèvent à 893 000 €, de moitié supérieures à 2017. La redevance payée par l'utilisateur et revenant au délégataire<sup>61</sup> atteint 743 000 € (+ 1/3 depuis 2017) suite à l'harmonisation des tarifs. Elles comprennent, aussi, des primes pour performance épuratoire<sup>62</sup> de 99 000 € en 2019 et 78 900 € en 2020, ce qui améliore significativement l'excédent brut d'exploitation.

---

<sup>59</sup> La redevance spéciale est facultative pour les collectivités ayant institué la TEOM. Elle s'adresse aux producteurs de déchets non ménagers (entreprises et administrations). Elle est destinée à couvrir les charges supportées par l'établissement pour la gestion des déchets.

<sup>60</sup> L'arrêté du 30 avril 2020, précisant les modalités d'épandage des boues issues du traitement des eaux usées pendant la période de Covid-19, oblige le traitement des boues sorties des stations d'épuration inactivant le virus avant épandage.

<sup>61</sup> Le service public de l'assainissement collectif est confié en affermage à la société Véolia dans le cadre de 3 contrats de DSP. En effet, avant la fusion, il était géré différemment sur les 4 ex-communautés de communes, qui avaient eu recours à des contrats différents. La communauté de communes du Ternois a décidé d'harmoniser progressivement les tarifs à échéance de 2025.

<sup>62</sup> L'agence de l'eau verse aux collectivités qui ont une station une prime pour épuration, calculée sur l'efficacité du traitement et le sort des boues de stations.

Prospectivement, le niveau de capacité d'autofinancement brute reste cependant fragile. Les recettes sont, certes, attendues en hausse, en raison de la politique d'harmonisation des taux et de la croissance des primes d'épuration, après la mise en conformité de la station de Saint-Pol-sur-Ternoise programmée en 2021. Toutefois, les dépenses pourraient également croître, au regard notamment des charges financières.

### 3.2 Le recours prématuré à l'emprunt pour financer les dépenses d'équipement

Entre 2017 et 2020, l'intercommunalité a supporté près de 20,7 M€ de dépenses d'équipement. En moyenne, cela représente une dépense de 134 €/habitant, supérieure respectivement de 39 % et 23 % à celles des groupements similaires des Hauts-de-France (96 €/habitant) et de France métropolitaine (109 €/habitant).

Ces dépenses se répartissent comme suit :

**Tableau n° 5 : Dépenses d'équipement entre 2017 et 2020**

(en €)	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses d'équipement M14	4 318 748	4 394 883	4 715 082	4 781 268	18 209 981
<i>dont budget principal</i>	2 287 196	3 664 265	3 882 918	2 831 005	12 665 384
<i>dont budget ordures ménagères</i>	182 586	55 351	821 620	1 944 972	3 004 529
<i>dont maison de santé Vinci</i>	1 848 966	637 141	6 176	2 162	2 494 444
Dépenses d'équipement assainissement collectif	43 512	897 977	705 430	632 775	2 279 694
Dépenses d'équipement assainissement industriel	0	10 000	92 824	73 286	176 110
<b>Total dépenses d'équipement</b>	<b>4 362 260</b>	<b>5 302 860</b>	<b>5 513 336</b>	<b>5 487 329</b>	<b>20 665 785</b>

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

Le budget principal a supporté 60 % de ces dépenses (12,7 M€). Ces dernières concernent, notamment, la construction de l'école de musique à Saint-Pol-sur-Ternoise (2,7 M€), la restauration du donjon de Bours<sup>63</sup> (2 M€), la construction de la maison de la petite enfance à Frévent (1,5 M€), l'achèvement de la maison de santé à Auxi-le-Château (0,9 M€). Elles comprennent aussi les premiers règlements (1,8 M€) en vue de la réalisation de l'hôtel communautaire et de la maison des services à Herlin-le-Sec, dont le coût total d'opération est estimé à 4,1 M€ HT.

<sup>63</sup> Lieu historique et touristique avec espace d'exposition et pédagogique autour d'un donjon du XIV<sup>ème</sup> siècle composé de six tourelles.

À ce montant s'ajoutent les subventions d'investissement accordées par l'établissement pour 856 000 €. Celles-ci ne sont pas destinées aux communes membres, mais ont été versées notamment au syndicat mixte « Fibre numérique » pour 249 000 € et au département du Pas-de-Calais pour 447 000 €, pour la construction d'un giratoire dans le cadre d'une opération tripartite associant également la commune de Saint-Pol-sur-Ternoise.

De surcroît, l'EPCI équilibre les sections d'investissement des budgets annexes « bâtiment relais » et « maison de santé des Vertes Collines » en leur accordant 640 000 €, ce qui leur permet de rembourser les emprunts souscrits avant la fusion.

Le budget « ordures ménagères » en supporte 15 % (3 M€), dont la moitié a été réalisée en 2020. La construction de la déchetterie de Frévent (1,1 M€) et du quai de transfert (1,2 M€) sont les principales opérations.

Le budget annexe de la maison de santé Léonard de Vinci en a supporté 14 % (2,5 M€), et celui de l'assainissement collectif 11 % (2,3 M€).

Toutes ces dépenses ont été financées comme suit :

**Tableau n° 6 : Financement des dépenses consolidées d'équipement entre 2017 et 2020**

(en €)	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>Autofinancement net (A)</b>	<b>120 374</b>	<b>423 000</b>	<b>1 608 801</b>	<b>1 649 346</b>	<b>3 801 522</b>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	664 117	432 890	752 741	584 018	2 433 766
<b>+ Subventions d'investissement</b>	<b>916 717</b>	<b>1 867 740</b>	<b>2 052 340</b>	<b>1 583 417</b>	<b>6 420 213</b>
+ Fonds affectés à l'équipement	334 766	323 802	380 954	286 720	1 326 243
+ Produits de cession	14 342	49 532	9 160	4 625	77 659
Recettes propres investissement (hors emprunt) (B)	1 929 943	2 673 964	3 195 195	2 458 781	10 257 882
<b>= Financement propre disponible (A+B)</b>	<b>2 050 317</b>	<b>3 096 964</b>	<b>4 803 996</b>	<b>4 108 127</b>	<b>14 059 404</b>
<b>- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</b>	<b>4 362 260</b>	<b>5 264 734</b>	<b>5 508 968</b>	<b>5 484 199</b>	<b>20 620 161</b>
- Subventions d'équipement versées	287 239	255 199	183 147	223 663	856 423
+/- Dons, subventions et participations	0	0	- 44 467	- 440 690	- 485 157
- Participations et inv. financiers nets	- 129 668	510 445	- 45 842	- 81 587	253 347
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 2 739	0	33	1 325	- 1 381
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>- 2 466 775</b>	<b>- 2 933 414</b>	<b>- 705 019</b>	<b>- 1 078 782</b>	<b>- 7 183 990</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 15 374	0	0	54 539	39 165
- Reprise sur excédents capitalisés	0	41 430	38	25 037	66 505
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>- 2 482 149</b>	<b>- 2 974 844</b>	<b>- 705 057</b>	<b>- 1 049 280</b>	<b>- 7 211 329</b>
Nouveaux emprunts de l'année	4 639 309	3 184 422	721 997	6 276 759	14 822 487
<b>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</b>	<b>2 157 160</b>	<b>209 579</b>	<b>16 940</b>	<b>5 227 479</b>	<b>7 611 158</b>

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

Entre 2017 et 2020, le financement propre couvre 68 % des dépenses d'équipement. Toutefois, faute d'avoir augmenté significativement son autofinancement net, lequel finance 18 % de ces dépenses, l'établissement est dépendant des subventions reçues, lesquelles financent presque le tiers de ses dépenses.

Le besoin de financement s'est élevé à près de 7,2 M€ en 2020. Pourtant, la communauté de communes a souscrit plus du double de nouveaux emprunts la même année, soit 14,8 M€. Cela a eu pour effet d'augmenter sa trésorerie et sa dette qui sont respectivement de 23,6 M€ et 30,1 M€ fin 2020 (cf. *infra*). Cette pratique a été constatée :

- sur le budget principal : les emprunts de 8,8 M€ contractés dépassent le besoin de financement de 5,7 M€ ;
- sur le budget annexe « collecte et traitement des ordures ménagères » : 856 000 € d'emprunts souscrits avant sa création ont été repris. Le financement propre de 3,4 M€ est supérieur aux dépenses d'équipement réalisées de 3 M€, ce qui a eu pour effet d'augmenter le solde de trésorerie du compte au Trésor ;
- sur le budget annexe « maison de santé Léonard de Vinci » : l'opération de construction a été subventionnée à hauteur d'1,5 M€, dont 0,5 M€ non prévus accordés dans le cadre de l'appel à projet « territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV), ce qui explique que l'emprunt d'1,2 M€ souscrit dépasse le besoin de financement, qui n'est que d'1 M€ ;
- sur le budget annexe « assainissement collectif » : après transfert du droit de régularisation de TVA de 338 000 €, le besoin de financement s'est élevé à 1,1 M€ ; pourtant, l'établissement a emprunté 1,8 M€, dont 1,4 M€ auprès des banques et 0,4 M€ à l'agence de l'eau ;
- sur le budget annexe « assainissement industriel » : 2,1 M€ ont été empruntés en 2020, alors que les investissements prévus seront réalisés sur plusieurs années, ce qui a eu pour effet d'augmenter le fonds de roulement et la trésorerie.

En réponse, le président justifie du recours prématuré à l'emprunt par des conditions financières favorables pour permettre de financer des opérations pluriannuelles estimées à 12,875 M€<sup>64</sup>, engagées et réalisées en partie en 2021 et 2022.

La chambre observe qu'en procédant ainsi, la communauté de communes supporte, sur la période contrôlée, de manière structurelle un niveau de trésorerie très élevé de 19,8 M€ en moyenne (voir tableau n° 8 ci-après), qui génère inutilement des charges financières. Elle invite l'établissement à ajuster le niveau d'emprunt au besoin réel de financement des dépenses d'investissement de l'année, et en priorité à mobiliser au préalable son fonds de roulement.

---

<sup>64</sup> Création d'un tiers lieu d'Auxi le Château pour 3,665 M€ ; réalisation de travaux d'environnement sur la Lys pour 0,581 M€ ; construction d'une salle de sports à Frévent pour 5,198 M€ ; réhabilitation et mise à niveau de la piscine de Frévent pour 1,230 M€, et construction d'un hôtel d'entreprises à Pernes pour 2,300 M€.



### 3.3 Une trésorerie trop élevée

#### 3.3.1 Un endettement qui s'accroît

Tableau n° 7 : Évolution de l'endettement consolidé entre 2017 et 2020

Dettes (en €)	Capacité de désendettement (en années)	2017	2018	2019	2020	Évolution
<b>Dettes</b>		<b>26 603 225</b>	<b>26 912 745</b>	<b>25 783 096</b>	<b>30 078 803</b>	<b>13,1 %</b>
<b>Capacité de désendettement</b>		<b>15,65</b>	<b>7,5</b>	<b>7,41</b>	<b>8,38</b>	
<b>dont dette budget M14</b>		<b>20 205 707</b>	<b>20 071 219</b>	<b>18 562 962</b>	<b>21 115 250</b>	<b>4,5 %</b>
<i>dette du budget principal</i>		<i>13 475 741</i>	<i>13 825 494</i>	<i>12 805 962</i>	<i>15 853 089</i>	17,6 %
<i>dette du budget annexe ordures ménagères</i>		<i>3 472 719</i>	<i>3 169 503</i>	<i>2 865 691</i>	<i>2 561 274</i>	- 26,2 %
<i>dette budget maison de santé Vinci</i>		<i>1 247 510</i>	<i>1 194 247</i>	<i>1 140 116</i>	<i>1 085 103</i>	- 13,0 %
<b>Capacité de désendettement budget M14</b>		<b>18,4</b>	<b>6,58</b>	<b>6,73</b>	<b>7,12</b>	
<b>dont dette budget assainissement collectif</b>		<b>6 358 977</b>	<b>6 585 785</b>	<b>7 000 361</b>	<b>6 676 565</b>	<b>5,0 %</b>
<b>Capacité de désendettement budget assainissement collectif</b>		<b>14,7</b>	<b>16,2</b>	<b>10,9</b>	<b>11,5</b>	
dont dette sur budget assainissement industriel		0	255 740	219 773	2 286 989	
Capacité de désendettement budget assainissement industriel		- 0,3	1,8	2,8	52,0	

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

Fin 2020, la dette s'élève à près de 30,1 M€, soit 3,5 M€ de plus qu'en 2017. Elle représentait un engagement de 769 €/habitant, soit un ratio de 2,5 et 2 fois supérieur respectivement à celui des communautés de communes des Hauts-de-France et celui des EPCI de sa strate en France métropolitaine.

La solvabilité financière de l'établissement, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement<sup>65</sup> consolidée, atteint 8,4 années en 2020. Elle reste inférieure au seuil de 12 ans fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, mais pourrait être meilleure si la collectivité avait mieux maîtrisé la hausse de son endettement. Cette situation favorable d'ensemble masque toutefois des disparités en fonction des budgets.

<sup>65</sup> Ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Un seuil de dix à douze années est considéré comme critique.

Ce ratio sur l'ensemble des budgets en M14 (soit hors services publics industriels et commerciaux) est de 7,12 années pour une dette de 21,1 M€. Il est de 11,5 ans pour le budget annexe « assainissement collectif ». Pour ce dernier, le seuil de 12 ans est indicatif en raison d'une durée d'emprunts supérieure à 20 ans admise pour ce type d'investissement. Une attention particulière est néanmoins attendue dans la mesure où les excédents de trésorerie dégagés par les autres budgets ne peuvent servir au désendettement des SPIC<sup>66</sup>. Un tel constat doit inciter l'intercommunalité à accroître l'épargne brute de ce budget annexe en vue de mettre en place une politique adaptée d'investissement. La situation du budget annexe « assainissement industriel » n'est, quant à elle, pas problématique puisque l'emprunt est entièrement remboursé par les industriels.

### 3.3.2 Une trésorerie inemployée

La trésorerie des collectivités locales est soumise à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor public. Elle n'est pas rémunérée. Cette réglementation constitue la contrepartie de services financiers rendus par l'État. En effet, celui-ci verse aux collectivités territoriales le produit des impôts locaux sous forme d'avances mensuelles à titre gratuit, sur un produit qu'il ne percevra qu'en cours ou en fin d'année. Le niveau de la trésorerie de la communauté de communes du Ternois évolue, comme suit, depuis 2017.

**Tableau n° 8 : Évolution de la trésorerie de la communauté de communes entre 2017 et 2020**

(en €)	2017	2018	2019	2020
<b>Trésorerie</b>	<b>18 157 456</b>	<b>18 471 982</b>	<b>18 815 646</b>	<b>23 620 271</b>
dont trésorerie dégagée par le budget « assainissement collectif »	796 922	384 993	1 094 015	1 030 573
dont trésorerie dégagée par le budget « assainissement industriel »	118 674	212 813	95 933	2 114 624
Solde de trésorerie dégagée par les budgets suivis en M14	17 241 860	17 874 176	17 625 698	20 475 074

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

Fin 2020, elle atteint 23,6 M€, soit + 10 M€ depuis la création de l'EPCI. En effet, il a repris les disponibilités des établissements fusionnés, lesquelles étaient de 13,6 M€, dont les 2/3 appartenaient à l'ex-communauté de communes des Vertes collines du Saint-Polois<sup>67</sup>. Elle représente une recette potentielle de 604 € par habitant, deux fois supérieure à celle des établissements de même type des Hauts-de-France et trois fois et demi à ceux de France métropolitaine.

<sup>66</sup> L'article L. 2224-1 du CGCT dispose que les SPIC doivent être équilibrés à l'aide des seules recettes propres du budget.

<sup>67</sup> Fin 2016, les dépôts au Trésor étaient les suivants : communauté de communes des Vertes Collines du Saint-Polois, 9,4 M€ ; communauté de communes de l'Auxilois, 1,7 M€ ; communauté de communes du Pernois, 1,5 M€ ; communauté de communes de la Région de Frévent, 0,5 M€ ; syndicat mixte Ternois Collecte, 0,9 M€.

En réponse, le président indique que « cette trésorerie disponible et facilement mobilisable nous a permis d'aider rapidement nos entreprises pendant la crise sanitaire et [...] de répondre rapidement au plan de relance d'investissement post-Covid de l'État ».

En moyenne, entre 2017 et 2019, le niveau du compte au Trésor s'élève à 18,5 M€, ce qui correspond à plus d'une année de produits courants du budget principal (16,5 M€) ou encore cinq fois sa capacité d'autofinancement brute cumulée. En 2020, son niveau s'accroît significativement de 4,8 M€ (+ 25 %), en raison de la souscription de nouveaux emprunts de 4,1 M€ sur le budget principal et de 2,1 M€ pour le budget annexe « assainissement industriel ». L'établissement explique avoir souscrit ces contrats en raison de leurs conditions financières favorables.

Or, les disponibilités sur le compte au Trésor ne sont pas rémunérées. L'EPCI paye trop précocement des intérêts sur des emprunts à long terme, lesquels s'élèvent à 711 600 € en 2020, tous budgets confondus.

Dans son rapport sur la gestion de la dette publique locale<sup>68</sup>, la Cour des comptes indiquait que « *les objectifs d'une gestion active de la trésorerie consistent en une diminution du coût d'opportunité, lié à l'impossibilité de placer des fonds disponibles. Pour cela, l'encours sur le compte au Trésor doit être le plus faible possible puisqu'il n'est pas rémunéré* ». La chambre a évalué ce coût pour la communauté de communes du Ternois à 590 000 €<sup>69</sup>, ce qui correspond à 16 % de sa capacité d'autofinancement brute consolidée.

Pour la chambre, le maintien de la stratégie actuelle fondée sur l'accumulation d'une trésorerie abondante n'a pas vocation à perdurer<sup>70</sup>. Elle génère, en effet, un coût financier qui limite l'autofinancement. Elle ne tient pas compte des autres financements dont bénéficie la communauté de communes, parmi lesquels les subventions d'investissement. Le choix de nouvelles orientations passe nécessairement par des délibérations du conseil communautaire reposant sur quatre axes :

- bilan de la situation financière réelle, les documents budgétaires actuels ne le permettant pas ;
- définition d'une stratégie de désendettement ;
- définition d'une stratégie d'investissement reposant sur un plan pluriannuel et une prospective financière ;
- définition d'une stratégie de soutien aux communes et de solidarité, afin de mettre en œuvre le projet commun de développement.

À défaut de l'élaboration d'un plan d'optimisation de la trésorerie, une baisse de la pression fiscale pourrait alors être envisagée par l'intercommunalité.

---

<sup>68</sup> La gestion de la dette publique locale, rapport public thématique, Cour des comptes, juillet 2011.

<sup>69</sup> Le coût d'opportunité de la trésorerie oisive est calculé en multipliant le montant de la trésorerie disponible au 31 décembre 2020, soit 23,6 M€, par le taux moyen de la dette (charges financières N/capital restant dû au 1/01/N x 100), soit 2,5 %.

<sup>70</sup> Dans le rapport précité, la Cour indique que « *Pour un organisme dont la trésorerie ne peut être placée que de façon extrêmement limitative et qui, de surcroît, est par son objet et ses compétences mêmes fréquemment endetté, il est aussi de bonne gestion financière d'utiliser ses ressources excédentaires pour se désendetter et ainsi limiter, autant que possible, les dépôts non rémunérés* ».

En conclusion, la chambre recommande à l'établissement de délibérer sur la réalité de sa situation financière, et sur la définition de nouveaux axes stratégiques de financement de la politique menée.

**Recommandation n° 5 : délibérer sur la réalité de la situation financière de l'établissement et la définition de nouveaux axes stratégiques de financement de la politique menée.**

Dans sa réponse aux observatoires provisoires, le président indique prendre bonne note de la recommandation et travailler prochainement à un partenariat avec la trésorerie afin de présenter aux élus la situation financière de la collectivité. La chambre en prend acte, et rappelle que la définition d'axes stratégiques de financement relève de la seule compétence du conseil communautaire.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*En 2020, le budget consolidé de la communauté de communes du Ternois atteint 28,6 M€.*

*Depuis 2017, sa capacité d'autofinancement brute s'est restaurée. Nette du remboursement d'annuité en capital d'emprunts de 8,2 M€ entre 2017 et 2020, elle a financé 18 % des dépenses d'équipement, lesquelles se sont élevées à 20,7 M€. Ce niveau d'investissement reste cependant peu limité. Dans le même temps, l'EPCI a contracté 14,8 M€ d'emprunts, soit un montant supérieur à ses besoins de financement, ce qui, de fait, a alimenté une trésorerie pléthorique. Fin 2020, cette dernière s'élève en effet à 23,6 M€, soit 10 M€ de plus depuis la création de l'établissement.*

*Cette pratique doit être réexaminée.*

*D'une part, elle a accru l'endettement de 3,5 M€, lequel atteint 30,1 M€ fin 2020. Avec un tel niveau, sa capacité de désendettement s'est dégradée, à 8,4 années.*

*D'autre part, elle oblige la communauté de communes à supporter des charges financières (711 600 € en 2020) qui pèsent sur son épargne alors que, dans le même temps, ses disponibilités financières ne sont pas rémunérées. Dans cette situation, le coût d'opportunité lié à l'impossibilité de placer la trésorerie s'est élevé à 590 000 € en 2020.*

---

\*  
\* \*



# RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU TERNOIS

*Enquête nationale sur l'intercommunalité*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Marc Bridoux : réponse de 20 pages + annexes de 48 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](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france)

**Chambre régionale des comptes Hauts-de-France**

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse mél. : [hautsdefrance@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)