



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CŒUR DE FLANDRE

(Nord)

Exercices 2020 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 février 2026.

Envoyé en préfecture le 01/10/2026

Reçu en préfecture le 01/10/2026

Publié le



ID : 059-215900432-20260924-DEL26_087-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 UNE JEUNE AGGLOMÉRATION, UN TERRITOIRE RURAL	6
1.1 Un territoire à dominante rurale.....	6
1.2 Une population moins exposée aux difficultés socio-économiques	6
2 L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE	7
2.1 Des compétences nombreuses pour des objectifs rationalisés mais non encore évalués dans leurs résultats	7
2.1.1 Un champ de compétences étendu.....	7
2.1.2 Une définition de l'intérêt communautaire à préciser.....	8
2.1.3 Un projet de territoire à compléter.....	9
2.2 Une gouvernance au bénéfice des communes membres.....	9
2.2.1 L'absence de pacte de gouvernance.....	9
2.2.2 Des instances garantissant l'expression des petites communes.....	10
2.3 Une intégration fiscale limitée	10
2.3.1 D'importants reversements aux communes.....	10
2.3.2 Un faible coefficient d'intégration fiscale	11
2.4 Une solidarité communautaire à renforcer.....	12
2.4.1 Un pacte financier et fiscal à articuler avec le pacte de gouvernance.....	12
2.4.2 Un soutien financier marqué aux communes membres	12
2.4.3 Des actions de mutualisation peu développées.....	13
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	14
3.1 Un pilotage de la gestion des ressources humaines à poursuivre	14
3.2 Des effectifs en augmentation.....	14
3.3 Un suivi du temps de travail à sécuriser	16
3.4 Une masse salariale en hausse	18
4 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	20
4.1 Une information budgétaire de qualité	20
4.1.1 Une information des élus et des citoyens à compléter.....	21
4.1.2 Une exécution budgétaire conforme aux attendus	21
4.2 Des processus de gestion budgétaire et comptable à renforcer.....	22
4.2.1 Un règlement budgétaire et financier à mieux mobiliser.....	22
4.2.2 Une comptabilité d'engagement, largement déconcentrée, à bien sécuriser	23
4.2.3 Un dispositif de maîtrise des risques à conforter	24
4.2.4 Des opérations de fin d'exercice à parfaire	25
4.3 Un travail de fiabilisation des comptes à poursuivre	25
4.3.1 Une comptabilité patrimoniale à renforcer	25
4.3.2 Des opérations d'apurement des comptes à conduire	27
4.3.3 Des amortissements à ajuster	27

4.3.4 Des provisions supplémentaires à constituer	27
5 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	29
5.1 Un cycle de fonctionnement équilibré	29
5.1.1 Une progression des produits de gestion freinée par la baisse de la fiscalité sur les ordures ménagères	29
5.1.2 Une baisse des charges de gestion amplifiée par la diminution des contributions aux organismes de regroupement	31
5.1.3 Une capacité d'autofinancement qui se renforce	32
5.2 Une trajectoire financière soutenant l'investissement	33
5.3 Une situation bilancielle favorable	34
5.3.1 Un endettement accru qui demeure soutenable	34
5.3.2 Un fonds de roulement et une trésorerie d'un niveau très confortable	35
5.4 Des projets d'équipement ambitieux	36
ANNEXES	38

SYNTHÈSE

Cœur de Flandre Agglo est encore jeune. Son territoire, étendu mais faiblement peuplé, présente un caractère rural. Créée en 2014 en tant que communauté de communes de Flandre intérieure, elle a opté pour le statut de communauté d'agglomération en 2024.

Ce changement de statut lui a permis de prendre en charge de nouvelles compétences, comme le service de l'eau et de l'assainissement, qui sont en prise directe avec le quotidien de la population, mais il n'a pas modifié fondamentalement les équilibres avec les communes membres, qui, pour la plupart, n'exerçaient pas ces compétences. Globalement, l'intégration communautaire n'est pas encore achevée. Le niveau de coefficient d'intégration fiscale reflète une faible volonté des communes de s'engager dans un véritable processus d'intercommunalité et de mutualisation.

Le pilotage de la gestion des ressources humaines est bien organisé et s'appuie sur une stratégie formalisée. Cœur de Flandre Agglo a entrepris un travail de mise à jour et d'harmonisation des situations particulières héritées des six intercommunalités qui ont fusionné en 2014. Le suivi du temps de travail constitue toutefois un point de vigilance. L'intercommunalité doit notamment mettre fin aux dépassements irréguliers du plafond mensuel de 25 heures supplémentaires. À cet égard, elle tirerait profit de la mise en place d'un système de contrôle automatisé du temps de travail.

Si dans l'ensemble, l'exécution budgétaire et les opérations comptables sont bien maîtrisées, des marges de progression existent encore. La procédure d'engagement présente des zones de risques que la communauté d'agglomération pourrait intégrer dans un processus plus large de contrôle interne, qui n'existe pas aujourd'hui. La comptabilité patrimoniale doit faire l'objet d'une surveillance accrue de la part du service finances, afin de disposer d'un inventaire aussi fiable que possible.

La situation financière apparaît saine. Le manque de dynamisme des recettes fiscales a été compensé par la baisse des charges, ce qui a permis de consolider le niveau d'épargne. Au cours de la période contrôlée, la communauté d'agglomération a mené une politique d'investissement soutenue, principalement financée par des ressources propres mais aussi par le recours à l'emprunt. Même si, pour l'heure, aucun doute ne pèse sur sa capacité à rembourser ses dettes, le niveau d'endettement se situant bien en deçà des seuils prudents généralement admis, l'intercommunalité pourrait, outre l'emprunt, s'appuyer à l'avenir sur les disponibilités que lui offre son fonds de roulement et poursuivre la diversification de ses modes de financement pour ses futurs projets d'équipement.

RECOMMANDATIONS

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

Rappels au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : respecter le cadre défini à l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 pour tout dépassement du contingent maximum mensuel d'heures supplémentaires.			X	17
Rappel au droit n° 2 : mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisé du temps de travail, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.			X	17
Rappel au droit n° 3 : procéder au contrôle des régies d'avances et de recettes, en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.			X	24
Rappel au droit n° 4 : constituer les dotations aux provisions pour risques et charges en application de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et du Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales.			X	28

Recommandations (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : compléter le projet de territoire d'indicateurs de performance pour suivre sa mise en œuvre.			X	9
Recommandation n° 2 : à l'issue du renouvellement du conseil communautaire en 2026, inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public, en application de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales.			X	9
Recommandation n° 3 : publier, sur le site internet intercommunal, les informations relatives aux subventions conformément à la loi du 12 avril 2000.			X	21
Recommandation n° 4 : établir l'inventaire physique des biens, et fiabiliser sur cette base l'inventaire comptable, conformément au Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, en veillant à sa concordance avec l'état de l'actif suivi par le comptable public.			X	26

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Cœur de Flandre a été ouvert par courrier du 1^{er} juillet 2025 adressé par le président de la chambre à M. Valentin Belleval, président en exercice, et par courrier du 11 juillet 2025 adressé à M. Jean-Pierre Bataille, ancien président en fonction jusqu'au 13 juillet 2020.

L'intercommunalité avait fait l'objet, en 2019, d'un rapport de la chambre portant sur les exercices 2014 et suivants. Les recommandations et rappels au droit qui y figuraient ont été, en majorité, complètement ou partiellement mis en œuvre (tableau récapitulatif en annexe n° 1).

Le présent contrôle a porté sur l'intégration communautaire, la gestion des ressources humaines et la situation financière.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu avec le président en fonction, le 7 novembre 2025. L'ancien dirigeant n'a pas donné suite aux sollicitations de la chambre.

Lors de sa séance du 25 novembre 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été communiquées au président de la communauté d'agglomération, le 23 décembre 2025. Après avoir examiné sa réponse, elle a, dans sa séance du 16 février 2026, arrêté les observations définitives suivantes.

1 UNE JEUNE AGGLOMÉRATION, UN TERRITOIRE RURAL

1.1 Un territoire à dominante rurale

La communauté d'agglomération Cœur de Flandre est issue de la fusion de six intercommunalités qui se sont regroupées, en 2014, avec trois communes restées jusqu'alors isolées (Hazebrouck, Blaringhem et Wallon-Cappel), sous la forme juridique de la communauté de communes, dite « de Flandre intérieure ». Près de dix ans plus tard, les élus communautaires ont décidé sa transformation en communauté d'agglomération, avec effet au 1^{er} janvier 2024.

L'intercommunalité est composée de 50 communes, réunissant 102 489 habitants. Avec un territoire qui s'étend sur 630 km², soit presque autant que la Métropole européenne de Lille (672 km²), elle est la moins peuplée des communautés d'agglomération du département du Nord (163 habitants par kilomètre carré, contre 398). Plus de la moitié des communes comptent moins de 1 000 habitants.

1.2 Une population moins exposée aux difficultés socio-économiques

Les difficultés économiques et sociales sont réelles, mais elles sont cependant moins marquées que dans le reste du territoire. Les trois zones d'emploi auxquelles appartient la communauté d'agglomération, c'est-à-dire celles de Lille, Dunkerque et Saint-Omer, affichaient au deuxième trimestre 2025 un taux de chômage localisé de respectivement 7,5 %, 8,3 % et 7,7 %, soit 7,6 % en moyenne pour les trois zones d'emploi, légèrement supérieur au taux de chômage en France (7,3 %), mais inférieur au taux de chômage de 9,3 % constaté dans le département du Nord à la même période.

Plus de la moitié (51,7 %) des ménages est imposable à l'impôt sur le revenu, alors que la part des ménages fiscaux imposés dans le département est de 47,7 % (elle est de 48,2 % dans l'arrondissement de Dunkerque). En 2021, la médiane du revenu disponible par unité de consommation était de 23 240 € dans la communauté d'agglomération, niveau supérieur à ceux du département (21 340 €) et de l'arrondissement de Dunkerque (21 820 €). Le taux de pauvreté y atteint 10,8 %, inférieur à celui du département (19,5 %) et de l'arrondissement de Dunkerque (15,3 %).

2 L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE

2.1 Des compétences nombreuses pour des objectifs rationalisés mais non encore évalués dans leurs résultats

2.1.1 Un champ de compétences étendu

Cœur de Flandre Agglo exerce l'ensemble des compétences d'une communauté d'agglomération prévues à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales¹ (CGCT).

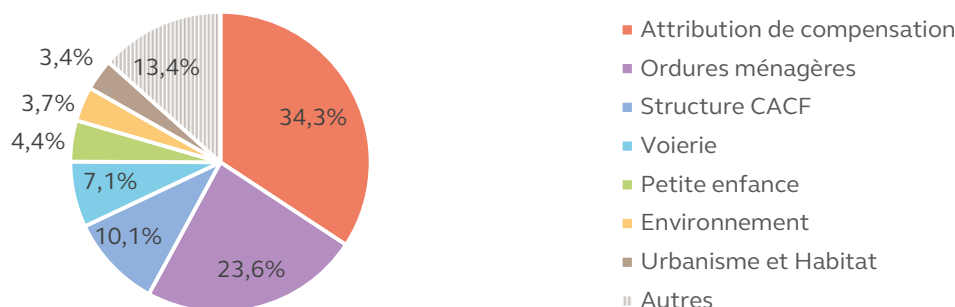
L'ancienne communauté de communes de Flandre intérieure exerçait déjà en lieu et place des communes membres des compétences obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, gestion des aires d'accueil des gens du voyage, collecte des déchets ménagers), optionnelles (voirie, protection de l'environnement, équipements culturels et sportifs, action sociale) et facultatives. Ces dernières se sont progressivement étoffées (action culturelle, santé, fourrière animale, etc.)².

Le passage en communauté d'agglomération, en 2024, a rendu obligatoire la prise en charge de nouvelles compétences (politique de la ville, équilibre social de l'habitat, gestion des services de l'eau et de l'assainissement), sans fondamentalement modifier les équilibres avec les communes membres. L'intercommunalité exerçait déjà, à titre facultatif, certaines compétences qu'elle assure désormais en vertu du CGCT (gestion d'équipements culturels d'intérêt communautaire, etc.). Les autres compétences nouvelles prises en charge n'étaient peu ou pas exercées par les communes membres, à l'instar du service de l'eau et de l'assainissement, que seules les communes d'Hazebrouck et de Steenvoorde exerçaient en propre.

Au total, 56 % des dépenses de fonctionnement intercommunales sont constituées des compétences prises en charges par la communauté d'agglomération, au premier rang desquelles le service de collecte des déchets ménagers (23,6 %, soit 62,7 M€ sur la période).

¹ Cf. le tableau en annexe n° 4, pour le détail des compétences actuellement exercées.

² Les compétences « obligatoires » correspondent à celles qui sont transférées de plein droit à l'intercommunalité lors de la constitution de l'établissement public intercommunal. Si elles le souhaitent, les communes membres peuvent décider de transférer des compétences supplémentaires lorsqu'elles sont prévues par la loi (compétences « optionnelles ») ou à défaut, de façon discrétionnaire (compétences « facultatives »).

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses de fonctionnement (cumulé 2020-2024)

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

Une partie de ces services, dont la collecte des déchets, est exercée par des syndicats mixtes ou intercommunaux (cf. annexe n° 4), comme l'autorise l'article L. 5211-61 du CGCT.

2.1.2 Une définition de l'intérêt communautaire à préciser

L'exercice de certaines compétences par un établissement public intercommunal est subordonné à la reconnaissance, par l'organe délibérant, de leur intérêt communautaire. Celui-ci doit permettre de distinguer ce qui relève, au sein d'une compétence, de l'échelon communal et de l'échelon intercommunal, afin de transférer des missions qui, par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique supra-communale. La définition de l'intérêt communautaire peut, par exemple, s'appuyer sur des critères objectifs, qui peuvent être de nature financière ou reposer sur des éléments physiques (superficie, par exemple), géographiques ou qualitatifs.

En l'espèce, par délibération du 11 mai 2015, le conseil communautaire a reconnu d'intérêt communautaire l'intégralité des voies appartenant au domaine public communal, sans faire état de critères d'ordre qualitatif (desserte d'équipements structurants pour le territoire) ou quantitatif (trafic supporté par la voie). Par ailleurs, certains équipements, comme les médiathèques et bibliothèques, ne font pas partie de la liste des biens reconnus d'intérêt communautaire, malgré leur rayonnement supra-communal. À l'inverse, il est permis de s'interroger sur la dimension intercommunale de petits équipements de proximité, comme la boulangerie située à Neuf-Berquin, classée d'intérêt communautaire, mais qui apparaît ressortir davantage du niveau communal, au vu de sa dimension et de son utilisation.

En conséquence, la chambre invite la communauté d'agglomération Cœur de Flandre à réinterroger la dimension intercommunale de ces équipements.

2.1.3 Un projet de territoire à compléter

L'exercice des compétences de l'intercommunalité s'appuie sur un projet de territoire adopté en 2018 et remanié en 2022 par le conseil communautaire. Ce document est organisé autour de quatre axes, eux-mêmes déclinés en une dizaine d'objectifs recentrés sur 39 actions (l'ancien projet de territoire comptait 117 actions). Cette rationalisation a le mérite d'échapper à l'effet « catalogue » du précédent projet de territoire mais les actions à mettre en œuvre pourraient être davantage hiérarchisées et assorties d'un horizon temporel.

Par ailleurs, le projet de territoire ne comporte pas d'indicateurs de performance, en dépit de la recommandation formulée en ce sens par la chambre dans son précédent rapport.

En conséquence, la chambre invite Cœur de Flandre Agglo à poursuivre le travail engagé, tout en réitérant sa recommandation d'élaborer des indicateurs de performance permettant d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux objectifs qu'elle s'est assignés.

Recommandation n° 1 : compléter le projet de territoire d'indicateurs de performance pour suivre sa mise en œuvre.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération s'engage à arrêter des indicateurs pour mesurer la performance des actions du projet de territoire.

2.2 Une gouvernance au bénéfice des communes membres

2.2.1 L'absence de pacte de gouvernance

Le pacte de gouvernance vise à clarifier les relations entre les communes et l'intercommunalité. L'article L. 5211-11-2 du CGCT prévoit la possibilité de mettre en place un tel document à l'issue d'une délibération sur son élaboration. L'adoption de ce pacte ne constitue pas une obligation, mais il doit donner lieu à un débat au sein du conseil communautaire après chaque renouvellement général des conseils municipaux.

Même si l'intercommunalité a mis en place des instances traduisant l'exercice d'une gouvernance non formalisée, la chambre lui recommande d'inscrire à l'ordre du jour le débat portant sur l'adoption d'un pacte de gouvernance lors du prochain renouvellement des membres de son organe délibérant.

Recommandation n° 2 : à l'issue du renouvellement du conseil communautaire, en 2026, inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public, en application de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération s'engage à organiser, après le renouvellement du conseil communautaire, le débat sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public prévu par l'article L. 5211-11-2 du CGCT.

2.2.2 Des instances garantissant l'expression des petites communes

L'arrêté préfectoral du 23 octobre 2019 a fixé le nombre de conseillers communautaires à 88 membres titulaires, dont 17 pour Hazebrouck (21 785 habitants en 2021), 12 pour Bailleul (14 734 habitants), six pour Nieppe (7 685 habitants) et trois pour Steenvoorde (4 308 habitants). Les quatre communes les plus peuplées occupent 43 % des sièges, le reste étant réparti entre les neuf communes comptant entre 2 000 et 3 999 habitants et les 37 communes de moins de 2 000 habitants³. Cette composition permet aux petites communes de disposer d'un poids important au sein de l'organe délibérant.

Outre le conseil communautaire, qui exerce pleinement son pouvoir de décision, la communauté d'agglomération a mis en place des instances de concertation. Elle dispose notamment d'un bureau communautaire, composé de 17 membres (20 % des conseillers communautaires), qui se réunit au moins une fois par mois.

En l'absence de représentation de l'ensemble des maires à ce bureau, une conférence des maires a été mise en place, conformément à l'article L. 5211-11-3 du CGCT. Cette instance, qui s'est réunie environ sept fois par an depuis 2021, permet d'évoquer les questions structurantes pour le territoire et de recueillir plus amplement les avis des communes.

Les travaux du conseil communautaire et du bureau sont préparés par des commissions thématiques, dont les maires sont membres de droit.

2.3 Une intégration fiscale limitée

2.3.1 D'importants reversements aux communes

En l'absence de dotation de solidarité communautaire, les reversements de fiscalité aux communes membres prennent la forme des seules attributions de compensation.

Ces dernières ont pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de compétence. Dans ce cadre, l'intercommunalité se substitue aux communes pour la perception des impositions professionnelles et reverse à la commune le produit de ces impositions, diminué du coût des charges transférées avec les compétences afférentes.

³ Composition fidèle aux équilibres démographiques (près de 45 % de la population est concentrée dans les quatre communes les plus peuplées) et économiques (les quatre communes les plus peuplées représentent 42 % du budget des communes et de l'intercommunalité).

Le coût du transfert de la piscine d'Hazebrouck à Cœur de Flandre Agglo a été estimé à 0,24 M par la commission locale d'évaluation des charges transférées⁴. À l'issue de la prise en charge par la communauté d'agglomération des compétences « eau potable », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales urbaines » à compter du 1^{er} janvier 2024, les montants d'attribution de compensation ont diminué de 2,2 M€ sur la base des rapports de la commission précitée (cf. annexe n° 2).

Du fait de ces transferts, le poids de l'attribution de compensation dans les dépenses totales de fonctionnement a logiquement diminué, passant de 37 % en 2020 à 29 % en 2024 (cf. annexe n° 4). Avec 16,2 M€ reversés aux communes en 2024, ses montants demeurent toutefois à un niveau élevé pour une intercommunalité de cette taille. Sur la période, les versements opérés par la communauté d'agglomération s'élèvent en moyenne à 155 € par habitant, un niveau supérieur à ce qui est habituellement constaté dans les autres intercommunalités des Hauts-de-France (120 € par habitant en moyenne)⁵.

Les versements de la communauté d'agglomération sont le reflet de situations figées dont elle a hérité, certaines communes continuant à bénéficier de montants d'attribution de compensation élevés par rapport à leur poids démographique ou économique actuel. S'il existe des possibilités de modulation, cette démarche, dont la sensibilité politique est forte, nécessite toutefois l'accord de chaque commune concernée⁶.

2.3.2 Un faible coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale traduit l'ampleur des compétences exercées par l'agglomération relativement à celles restées dans les communes, à travers le rapport entre la fiscalité levée par l'établissement public de coopération intercommunale et la totalité de celle recouvrée sur son territoire (par lui-même, ses communes membres et le cas échéant les syndicats intercommunaux). Plus ce coefficient est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'intercommunalité est supposé être important.

Depuis 2020, le coefficient d'intégration fiscale de la communauté d'agglomération se situe en moyenne à 38,5 %. Même s'il progresse légèrement depuis 2023 (+ 5 %), à la suite de la prise en charge de nouvelles compétences liées notamment au passage en communauté d'agglomération, il reste en-dessous du niveau moyen des intercommunalités de la même strate démographique (100 000 – 299 999 habitants) du département du Nord (42,2 %) et de la région Hauts-de-France (43,1 %). Cette situation reflète un niveau d'intégration limitée entre les communes membres, privant l'intercommunalité de marges de manœuvre financière.

⁴ La méthode de calcul adoptée, dérogatoire aux dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, retient uniquement les dépenses afférentes à son fonctionnement, sans tenir compte des coûts d'investissement. Le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées a néanmoins été approuvé à l'unanimité par le conseil communautaire lors de la séance du 30 juin 2023. Cette méthode avait déjà été appliquée lors du transfert de la piscine de Bailleul, en 2014. La piscine d'Hazebrouck a été construite en 1957.

⁵ Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

⁶ Cf. les dispositions du 4^{ème} alinéa du 1^o du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. Dans son rapport public annuel de 2023, la Cour des comptes avait recommandé de permettre aux conseils communautaires de modifier les attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers, plutôt qu'à l'unanimité, afin de dénouer les situations de blocage (p. 115).

Tableau n° 1 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale

	2020	2021	2022	2023	2024
Communauté d'agglomération Cœur de Flandre	0,3797	0,3774	0,3755	0,3952	0,3961
Moyenne départementale	0,4124	0,4142	0,4207	0,4330	0,4310
Moyenne régionale	0,4221	0,4298	0,4255	0,4385	0,4368
Moyenne nationale	0,3959	0,4018	0,4056	0,4153	0,4160

Source : chambre régionale des comptes, à partir de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

2.4 Une solidarité communautaire à renforcer

2.4.1 Un pacte financier et fiscal à articuler avec le pacte de gouvernance

Le pacte financier et fiscal est un outil visant à organiser la solidarité financière entre l'intercommunalité et les communes, en réduisant les disparités de charges et de recettes.

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé que le pacte adopté en juin 2016 ne comportait pas d'analyse financière rétrospective et prospective pour traduire financièrement le projet de territoire. Le nouveau pacte financier et fiscal adopté le 5 juillet 2022 par le conseil communautaire dresse un état des lieux précis de l'évolution de la situation financière des communes et présente de manière détaillée les mesures visant à assurer la solidarité financière et fiscale à l'échelle du territoire. Il ne comporte toujours pas d'analyse financière prospective. La chambre invite la communauté d'agglomération à le compléter sur ce point.

La tenue d'un débat sur le pacte de gouvernance (cf. *supra*, point 2.2.1) pourrait être l'occasion de réfléchir à son articulation avec un pacte financier et fiscal révisé.

2.4.2 Un soutien financier marqué aux communes membres

Conformément au VI de l'article L. 5216-5 du CGCT, la communauté d'agglomération verse à ses communes membres des fonds de concours pour financer la réalisation d'équipements. Le premier pacte financier et fiscal, adopté en 2016, avait fixé le niveau des interventions de l'intercommunalité à 2,5 M€ sur cinq années. Les actions étaient notamment concentrées sur le soutien aux communes supportant des charges de centralité ou disposant d'un contrat de ville⁷. Le nouveau pacte, adopté en 2022, a recentré la politique de fonds de concours sur la transition écologique, à travers un dispositif baptisé « politique d'aménagement communautaire écologique et solidaire », tout en maintenant une enveloppe de 0,5 M€ par an.

⁷ Les piscines de Bailleul et Hazebrouck ont été identifiées comme équipements relevant des charges de centralité. La commune d'Hazebrouck est la seule à disposer d'un contrat de ville.

L'intercommunalité verse également des montants au titre du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales⁸. Ces montants, en principe déterminés par la direction générale des collectivités locales sur la base de paramètres fixés dans la loi, peuvent être modulés par les communes et les intercommunalités, en fonction d'autres critères choisis localement. Cœur de Flandre Agglo a fait le choix, depuis 2019, d'appliquer ses propres critères. Ils permettent aux communes de bénéficier d'un montant supérieur de plus de 0,4 M€ à celui qui aurait été versé en application des critères de droit commun.

2.4.3 Des actions de mutualisation peu développées

Le président de la Cœur de Flandre Agglo présente chaque année un rapport relatif aux mutualisations en cours lors du débat sur les orientations budgétaires. Il décrit les missions des agents ou des services mutualisés mais il ne comporte pas l'ensemble des informations prévues à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, tels que les effectifs mobilisés et les coûts de fonctionnement, ce qui avait déjà été relevé par la chambre dans son précédent rapport. La chambre invite l'intercommunalité à compléter ses futurs rapports en ce sens.

Le taux de mutualisation des charges de gestion diminue en moyenne de 0,4 % par an, pour tomber à 0,2 % en 2024 (cf. annexe n° 5, tableau n° 15). Malgré l'offre de mise en commun de services ou d'équipements proposée par la communauté d'agglomération (cf. annexe n° 5, tableau n° 14), les mutualisations descendantes (de l'intercommunalité vers les communes) sont peu prisées, la plupart des besoins étant satisfait par des échanges entre les communes membres.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le passage en communauté d'agglomération a permis à l'intercommunalité de prendre en charge de nouvelles compétences, comme le service de l'eau et de l'assainissement, qui sont en prise directe avec le quotidien de la population. Il n'a cependant pas modifié fondamentalement les équilibres avec les communes membres, qui, pour la plupart, n'exerçaient pas ces compétences. La définition de l'intérêt communautaire pourrait être précisée, afin d'objectiver la différenciation entre les structures communales et intercommunales.

La gouvernance est organisée avec une attention particulière pour les petites communes, qui bénéficient dans les instances de représentation communautaires d'une influence leur permettant de peser sur les décisions de l'intercommunalité.

Globalement, l'intégration communautaire n'est pas encore achevée. Le niveau de coefficient d'intégration fiscale reflète une faible volonté des communes de s'engager dans un véritable processus d'intercommunalité et de mutualisation.

⁸ Ce fonds a été créé à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, et a pour objet de réduire les inégalités de ressources et de charges au sein du bloc communal. En application des articles L. 2336-1 et suivants du CGCT, il bénéficie aux ensembles intercommunaux dont les ressources sont les moins élevées et les charges les plus importantes, selon un indice synthétique composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé, et à 20 % de l'effort fiscal.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Un pilotage de la gestion des ressources humaines à poursuivre

La direction des ressources humaines est composée de six agents, dont le directeur, qui occupe cette fonction depuis la création de l'intercommunalité en 2014. L'ancienneté y est en moyenne de 7,5 ans. L'expérience accumulée par les agents, tout comme celle de l'élue chargée des ressources humaines, qui occupe ce mandat depuis 2014, ont permis de structurer de nombreux documents-cadre et de travailler sur les temps de travail et l'harmonisation du régime indemnitaire.

Un règlement intérieur du personnel existe depuis 2021, qui rappelle et définit les règles de fonctionnement des services, les droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité.

Les lignes directrices de gestion, adoptées en 2019 et révisées en 2021, permettent de formaliser et de faire connaître aux agents la politique de gestion des ressources humaines. L'état des lieux dressé dans ce document ne comporte toutefois pas de projections (départs en retraite, mobilité, etc.), à défaut, à ce stade, de gestion prévisionnelle formalisée des emplois et des compétences. Il laisse par ailleurs de côté des enjeux parfois sensibles, comme les méthodes de management et la qualité de vie au travail.

3.2 Des effectifs en augmentation

Les rapports sociaux uniques réalisés à partir des données du centre de gestion du Nord sont publiés sur le site internet de l'intercommunalité. Cependant, ils ne sont pas présentés devant le conseil communautaire, en contradiction avec les nouvelles dispositions de l'article L. 231-4 du code général de la fonction publique (CGFP), en vigueur depuis 2022. La chambre appelle l'EPCI à se mettre en conformité avec ces dispositions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération indique que les rapports sociaux uniques sont communiqués depuis 2024 aux conseillers communautaires.

Les annexes budgétaires relatives à l'état récapitulatif des personnels font par ailleurs apparaître un écart fréquent entre les emplois budgétaires créés et les emplois pourvus (annexe n° 6). En 2020, sur 196 emplois créés, 136 étaient effectivement pourvus (69 %). Cet écart tend toutefois à se résorber en fin de période (87 % des emplois créés étaient occupés en 2024). La chambre invite l'intercommunalité à fiabiliser la concordance de ses données avec l'état des personnels.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération s'engage à y procéder.

Les filières administrative et technique constituent les principaux services employeurs, représentant respectivement 42 % et 29 % des effectifs permanents en 2024. Toutes filières confondues, le secteur de la petite enfance occupe le plus grand nombre d'agents : 48, soit 29 % des effectifs de la communauté d'agglomération, exercent leurs fonctions dans l'une des trois structures d'accueil intercommunales (les pôles multi-accueil de Méteren et Steenvoorde, et la micro-crèche située à Hardifort).

Sur la période, les effectifs sont passés de 171,5 à 241,93 équivalents temps plein travaillés (ETPT), d'après les rapports sociaux uniques, soit une augmentation annuelle moyenne de 9 %. La hausse des effectifs s'explique en partie par le transfert de la piscine d'Hazebrouck en 2023 (7 agents) et par celui des services de l'eau et de l'assainissement des communes d'Hazebrouck et Steenvoorde (13 agents au total).

Tableau n° 2 : Évolution de la structure des effectifs (2021-2024)

	2021	2022	2023	2024	Var.
ETPT dont	171,5	186,94	238,7	241,93	9,0 %
Titulaires	135,76		170,86	184,62	8,0 %
Non titulaires	35,74	0	67,84	57,31	12,5 %
<i>Non-titulaires sur emplois permanents</i>	35,74		63,16	47,29	7,3 %
<i>Non-titulaires sur emplois non permanents</i>	0		4,68	10,02	
Catégorie A	36,79	50,28	54,89	59,85	12,9 %
Catégorie B	35,51	37,86	48,27	44,57	5,8 %
Catégorie C	99,2	98,8	130,86	127,49	6,5 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports sociaux uniques.

La part des agents non titulaires a progressé : ils représentaient 24 % des effectifs en 2024, contre en 20 % en 2021. La grande majorité (82 %) exerce des emplois permanents, en principe réservés aux fonctionnaires. L'intercommunalité l'explique par la difficulté de recruter des agents titulaires sur des postes exposés à des risques physiques ou psychosociaux (métiers de la petite enfance, par exemple). En tout état de cause, la chambre rappelle que la possibilité de recruter un agent contractuel sur un emploi permanent, encadrée par l'article L. 332-8 du CGFP, ne doit être utilisée qu'en dernier recours, notamment lorsqu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté sur le poste vacant.

3.3 Un suivi du temps de travail à sécuriser

La communauté d'agglomération a harmonisé les durées de travail des agents, qui disposaient, depuis 2014, de régimes spécifiques d'organisation du temps de travail hérités de leurs intercommunalités d'origine. Le nouveau régime, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2022, soumet l'ensemble des agents à une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, conformément à la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Certains emplois (livraison de repas à domicile, services multi-accueils, piscines, régie des eaux, etc.) bénéficient toutefois de réduction du temps de travail en raison de sujétions particulières⁹. Au total, 83 agents bénéficient de trois jours de sujétion annuelle, soit 35 % des agents en 2024 (effectifs comptabilisés selon les données des rapports sociaux uniques).

Le taux d'absentéisme des agents est en diminution depuis 2020 (cf. annexe n° 6) et s'établit en moyenne à 6 %, en deçà des constats nationaux¹⁰. Les absences pour raison médicale représentent en moyenne près de 85 % de l'absentéisme global.

Un régime d'astreintes et de permanences donnant droit à indemnisation a été mis en place depuis 2021. La chambre appelle l'intercommunalité à compléter la délibération institutive de ce dispositif, qui ne mentionne pas la liste des emplois concernés, en contradiction avec les dispositions de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

L'octroi d'heures supplémentaires et complémentaires est encadré par l'article 5 du règlement intérieur du personnel. Le paiement de l'indemnité pour heures supplémentaires est subordonné à l'approbation par l'organe délibérant d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires¹¹. En l'espèce, le conseil n'a pas délibéré sur cette liste d'emplois. La chambre appelle l'intercommunalité à y remédier.

Sur la période de contrôle, le recours aux heures supplémentaires et complémentaires a représenté un coût total de 0,4 M€ (1,4 % de la rémunération du personnel). Les heures supplémentaires sont principalement utilisées par les agents des piscines et les agents techniques du service voirie. Elles ont fortement progressé depuis 2020, tout comme les heures complémentaires (cf. annexe n° 6).

⁹ Les sujétions donnant droit à réduction du temps de travail concernent notamment le travail de nuit, le travail le dimanche, le travail en horaires décalés, le travail en équipes, les modulations importantes du cycle de travail ou les travaux pénibles ou dangereux. Cette liste, arrêtée par l'article 1^{er} du décret du 25 août 2000, n'est toutefois pas limitative.

¹⁰ Le taux d'absentéisme pour raison médicale dans les collectivités territoriales était de 9,6 % en 2021 (source : Étude Sofaxis publiée le 22 novembre 2022). Le taux d'absentéisme global s'élevait, quant à lui, à 9,7 % en 2022 (source : RSU 2022).

¹¹ Cf. article 6 du décret n° 2020-592 du 15 mai 2020, renvoyant à l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

La chambre observe que des agents accomplissent plus d'heures supplémentaires que le plafond autorisé de 25 heures supplémentaires par mois (cf. annexe n° 6). En principe, le dépassement de ce contingent mensuel n'est autorisé que « *lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée* » (article 6 du décret du 14 janvier 2002). Le nombre élevé des dépassements constatés, pouvant aller parfois jusqu'à 58 heures supplémentaires par mois, et leur récurrence dans certains services, font peser le risque de désorganisation au moment de la prise des repos compensateurs. Interrogés sur ce point, les services indiquent avoir hérité de situations acquises, issues de pratiques antérieures à la fusion des anciennes intercommunalités en 2014, qui devraient être progressivement régularisées.

La hausse du volume d'heures supplémentaires s'inscrit enfin dans un contexte de contrôle insuffisant. Le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires est en effet subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé, de type badgeuse, conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. L'intercommunalité ne dispose pas d'outil de ce type et se fonde exclusivement sur la déclaration des agents concernés, confirmée par le supérieur hiérarchique. La chambre rappelle que le décompte déclaratif du temps de travail ne peut être utilisé que dans des cas limitativement énumérés à l'article 2 du décret du 14 janvier 2002. Le nouveau logiciel de gestion du temps de travail « Octime », mis en place en 2025, est de nature à renforcer le suivi des heures supplémentaire et complémentaires mais il ne permet pas de satisfaire à l'obligation réglementaire d'un contrôle automatisé du temps de travail permettant le versement des indemnités.

La chambre formule donc les deux rappels au droit suivants et demande à l'intercommunalité de se conformer aux textes encadrant l'utilisation des heures supplémentaires.

Rappel au droit n° 1 : respecter le cadre défini à l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 pour tout dépassement du contingent maximum mensuel d'heures supplémentaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération indique, sans l'étayer de pièce justificative, que les dépassements du contingent d'heures supplémentaires observés au cours de certains mois sont dus à des régularisations d'heures supplémentaires qui n'avaient pas été prises en compte lors de leur mois d'exécution.

Rappel au droit n° 2 : mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisé du temps de travail, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président soutient que le déploiement du logiciel « Octime » depuis 2025 permettra de réduire les délais de transmission et de validation des heures supplémentaires, ce qui ne peut toutefois être confirmé par la chambre à ce stade. La chambre rappelle que ce logiciel repose sur un décompte déclaratif du temps de travail, ce qui ne correspond pas au dispositif de « contrôle automatisé » expressément requis à l'article 2 du décret du 14 janvier 2002.

3.4 Une masse salariale en hausse

En 2024, les dépenses de personnel (9,4 M€ en brut) constituent le premier poste de dépenses de la communauté d'agglomération. Elles sont composées pour l'essentiel des rémunérations (6,4 M€) et des cotisations sociales (2,6 M€).

Tableau n° 3 : Dépenses de personnel du budget principal (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024	Var. an. moy.
Rémunérations du personnel	5,0	5,3	5,7	6,0	6,4	6,7 %
+ Charges sociales	1,4	1,5	2,1	2,3	2,6	16,6 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	11,1 %
+ Autres charges de personnel	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	- 100,0 %
= Charges de personnel interne	6,7	7,1	7,9	8,4	9,2	8,5 %
+ Charges de personnel externe	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	43,2 %
= Charges totales de personnel	6,7	7,2	8,0	8,6	9,4	8,8 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	- 8,3 %
= Charges totales de personnel nettes	6,6	7,0	8,0	8,4	9,3	9,0 %

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

Entre 2020 et 2024, la rémunération des agents a augmenté de 6,7 % en moyenne (cf. annexe n° 6). Cette hausse, supérieure aux seules mesures nationales d'augmentation du point d'indice, s'explique par la volonté de renforcer l'attractivité de filières connaissant des difficultés de recrutement (auxiliaire de puériculture, éducateurs jeunes enfants, etc.) et par la revalorisation du régime indemnitaire. Pour autant, les dépenses de personnel par habitant (90 €) de la communauté d'agglomération se situent encore très en-dessous du niveau moyen habituellement constaté (cf. annexe n° 8), que ce soit dans les intercommunalités de la région (205 €) ou au niveau national (195 €). Ce constat peut s'expliquer par la moyenne d'âge relativement peu élevée (42 ans) au regard de la pyramide des âges dans la fonction publique territoriale¹².

Au cours de la période, l'intercommunalité a fait évoluer le régime indemnitaire des agents afin d'harmoniser des situations hétérogènes, issues des six intercommunalités qui ont fusionné en 2014. L'ensemble des agents bénéficie, depuis le 1^{er} janvier 2023, d'un régime indemnitaire unifié, sur la base des dispositions du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. En 2024, le régime indemnitaire représentait 24,9 % de la rémunération totale des agents, contre 20,6 % en 2020 (cf. annexe n° 6).

¹² La moyenne d'âge des agents de la FPT en France est de 46 ans. Cf. Cour des comptes, 30 septembre 2024, *L'allongement de la vie professionnelle des agents dans une fonction publique d'État vieillissante*, p. 22.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le pilotage de la gestion des ressources humaines est bien organisé et s'appuie sur une stratégie relativement formalisée. Cœur de Flandre Agglo a entrepris un travail de mise à jour et d'harmonisation des situations particulières héritées des six intercommunalités qui ont fusionné en 2014. Le suivi du temps de travail constitue toutefois un point de vigilance. La communauté d'agglomération doit notamment mettre fin aux dépassements irréguliers du plafond mensuel de 25 heures supplémentaires. À cet égard, elle tirerait profit de la mise en place d'un système de contrôle automatisé du temps de travail.

Les effectifs de l'intercommunalité sont en hausse. De façon corollaire, les charges de personnel ont augmenté sur la période, tout en restant inférieures aux niveaux moyens observés dans les structures de taille comparable. Le régime indemnitaire représente une part croissante de la rémunération des agents.

4 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

4.1 Une information budgétaire de qualité

Outre le budget principal, la communauté d'agglomération a individualisé plusieurs services dans des budgets annexes (cf. annexe n° 7). Entre 2020 et 2024, leur nombre est passé de cinq à neuf, lors de la prise en charge des nouvelles compétences¹³. Le mode de gestion privilégié est la régie directe, à l'exception du service des ordures ménagères, délégué à des syndicats intercommunaux, et de quelques équipements particuliers¹⁴.

En 2024, les dépenses réelles consolidées (c'est-à-dire tous budgets confondus et toutes sections confondues) se sont élevées à 94,7 M€, dont 58,7 M€ en fonctionnement et 36 M€ en investissement. En fonctionnement, le budget principal représentait 72 % du total, soit 42,2 M€, et les neuf budgets annexes 28 %, soit 16,5 M€. Les principaux budgets annexes en dépenses portent sur la collecte des déchets (18 %), l'eau potable (2 %) et l'assainissement d'Hazebrouck (2 %). En recettes, les ordres de grandeur sont comparables, les budgets annexes contribuant pour un peu plus d'un tiers au budget total.

Tableau n° 4 : Poids des différents budgets dans le cycle de fonctionnement 2024 (en M€)

	Dépenses	%	Recettes	%
Budget principal	42,2	72 %	51,5	64 %
Budgets annexes (Spa)	2,8	5 %	1,6	2 %
<i>dont service de portage des repas</i>	1,3	2 %	0,0	0 %
<i>dont zones d'activité économique</i>	0,4	1 %	0,3	0 %
<i>dont office de tourisme intercommunal</i>	1,1	2 %	1,3	2 %
Budgets annexes (Spic)	13,7	23 %	27,2	34 %
<i>dont prestations de services</i>	0,5	1 %	0,6	1 %
<i>dont collecte et traitement des ordures ménagères</i>	10,7	18 %	12,0	15 %
<i>dont eau potable Hazebrouck</i>	1,3	2 %	6,8	8 %
<i>dont assainissement Hazebrouck</i>	1,2	2 %	7,7	10 %
<i>dont assainissement Steenvoorde</i>	0,0	0 %	0,1	0 %
<i>dont assainissement non collectif</i>	0	0 %	0	0 %
Total consolidé	58,7	100 %	80,3	100 %

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

¹³ En 2023, l'intercommunalité a créé un budget annexe pour le service de collecte des ordures ménagères. En 2024, elle a créé les budgets annexes eau potable d'Hazebrouck, assainissement d'Hazebrouck et Steenvoorde, ainsi que celui consacré au service de l'assainissement non collectif de Steenvoorde.

¹⁴ À titre d'exemple, le service d'assainissement de la commune d'Hazebrouck est géré en régie directe, mais l'exploitation de la station d'épuration fait l'objet d'un marché.

4.1.1 Une information des élus et des citoyens à compléter

Le président de la communauté d'agglomération présente chaque année un rapport sur les orientations budgétaires au conseil communautaire, dans les deux mois précédant le vote du budget. La chambre l'appelle à compléter ce document avec des informations relatives à la rémunération du personnel, aux avantages en nature et à la durée effective du temps de travail, conformément aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, afin de garantir le vote éclairé de son organe délibérant sur la situation des agents.

Dans son précédent rapport, la chambre avait rappelé l'obligation de transmettre aux maires des communes membres les rapports annuels retraçant l'activité de l'intercommunalité. En 2024, le dernier rapport d'activité a été porté à la connaissance des maires concernés le 2 octobre¹⁵. La chambre souligne l'importance de respecter l'échéance annuelle de communication des rapports d'activité aux élus, fixée au 30 septembre (article L. 5211-39 du CGCT).

Conformément à la législation en vigueur, l'intercommunalité publie sur son site internet les procès-verbaux et la liste des délibérations soumises au conseil communautaire.

En revanche, la rubrique consacrée aux conventions passées avec les associations bénéficiant d'une subvention annuelle supérieure à 23 000 € n'est plus renseignée depuis 2019, malgré l'obligation légale de publicité prévue à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000. La chambre appelle donc l'intercommunalité à assurer la publication de cette information sur son site internet.

Recommandation n° 3 : publier, sur le site internet intercommunal, les informations relatives aux subventions, conformément à la loi du 12 avril 2000.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération s'engage à publier la liste des conventions de subvention dépassant le seuil prévu à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000.

4.1.2 Une exécution budgétaire conforme aux attendus

Les prévisions des dépenses et recettes réelles apparaissent réalistes et cohérentes avec les budgets précédents. En section de fonctionnement, le taux d'exécution budgétaire du budget principal s'établit en moyenne à 95 % en dépenses et à 102 % en recettes, en incluant les rattachements (cf. annexe n° 7). En section d'investissement, le taux de réalisation moyen est légèrement plus faible mais si l'on exclut de l'analyse l'exercice 2020, peu significatif compte tenu de la crise sanitaire et de projets d'acquisition foncière qui n'ont pas abouti, la communauté d'agglomération affiche un taux d'exécution moyen de 80 % en dépenses hors restes à réaliser, qui s'élève à 92 % une fois ces derniers pris en compte (cf. annexe n° 7).

¹⁵ Seuls les courriels de transmission du rapport 2024 ont été conservés par l'intercommunalité. Les rapports d'activité des années précédentes sont toutefois accessibles sur son site internet.

L'intercommunalité actualise chaque année son plan prévisionnel d'investissement à l'occasion de la présentation du rapport sur les orientations budgétaires. Le rythme d'investissement retenu dans cette planification a été globalement respecté, puisqu'elle a réalisé 17,2 M€ de dépenses d'équipement par an en moyenne entre 2020 et 2024 (cf. *infra*, point 5. 2), pour des prévisions comprises entre 12 et 17,2 M€ en début de période.

Les autorisations de programme et les crédits de paiement constituent un élément important de la programmation des investissements intercommunaux¹⁶. Près de la moitié (48 %) des dépenses d'équipement réalisées au cours de la période ont été pilotées au moyen d'autorisations de programme et de crédits de paiement. Elles ont porté en priorité sur la réalisation ou la réhabilitation d'équipements structurants (pôle gare d'Hazebrouck, siège de l'intercommunalité, pistes cyclables). Les taux d'exécution des crédits de paiement (autour de 100 %) démontrent la bonne utilisation par la communauté d'agglomération de cet instrument.

4.2 Des processus de gestion budgétaire et comptable à renforcer

4.2.1 Un règlement budgétaire et financier à mieux mobiliser

Le règlement budgétaire et financier adopté par le conseil communautaire le 27 septembre 2022 et amendé en 2023 répond au périmètre légal et réglementaire de l'instruction budgétaire et comptable M57. Certains volets gagneraient toutefois à être renforcés. Sur la gestion de la pluriannualité, par exemple, il ne donne aucune indication concernant le fonctionnement du plan pluriannuel d'investissement, son contenu, sa durée, son périmètre, ni sur les procédures de validation. Il ne traite pas davantage de la politique de provisionnement, ni des admissions en non-valeur. Il présente enfin, de façon sommaire, les procédures relatives à la chaîne comptable (engagement, liquidation, mandatement), le rôle de chacun des services et les procédures applicables. La chambre observe en outre que les services gestionnaires n'ont pas connaissance de ce document, qui n'a pas été diffusé aux agents et qui ne figure pas sur son intranet.

Afin d'en faire un outil opérationnel et de renforcer la culture commune de la gestion au sein des services, la chambre invite la communauté d'agglomération à compléter son règlement budgétaire et financier sur ces points et à s'assurer de sa diffusion en interne.

¹⁶ Le vote d'une autorisation de programme permet de définir l'enveloppe financière d'un projet d'équipement. Il s'agit de la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour financer un investissement pluriannuel. Les crédits de paiement correspondent au plafond des dépenses pouvant être mandatées et payées durant chaque exercice budgétaire pour la couverture des engagements financiers pluriannuels définis par l'autorisation de programme.

4.2.2 Une comptabilité d'engagement, largement déconcentrée, à bien sécuriser

La totalité de la chaîne comptable est dématérialisée, de l'acte d'engagement à l'acte de mandatement en passant par la demande de paiement du prestataire ou du fournisseur. Elle se caractérise en outre par une déconcentration importante de la fonction financière (cf. annexe n° 7). Les services gestionnaires à l'initiative des engagements de dépenses saisissent directement dans le logiciel comptable les libellés et les imputations correspondant à la dépense¹⁷. À la réception des factures, celles-ci sont saisies par le service finances, qui les transmet ensuite aux services émetteurs pour rapprochement avec les engagements juridiques et comptables. Le contrôle de la réalisation effective des prestations relève également des services, qui confirment le service fait dans le logiciel comptable. La liquidation et le contrôle des pièces sont réalisés par le service finances préalablement à l'ordonnancement. Le mandat de paiement est ensuite mis à la signature (électronique) de l'un des deux élus chargés des finances, qui disposent d'une délégation régulièrement publiée pour signer en lieu et place de l'ordonnateur en cas d'empêchement.

Le fonctionnement de la chaîne de dépenses ne fait pas apparaître d'anomalie majeure. Les délais de paiement réglementaires sont globalement respectés¹⁸. Les services commettent parfois des erreurs d'imputation comptable (cf. annexe n° 7). Avec un total de 77 mandats rejetés par le service de gestion comptable en 2024, soit un taux de rejet de 0,4 %, la qualité des écritures comptables peut toutefois être considérée comme satisfaisante.

L'organisation de la chaîne comptable présente des zones de fragilité.

D'une part, la liste des agents habilités à saisir les bons de commande (92 noms) n'est pas systématiquement mise à jour. Le présent contrôle a permis de constater que deux agents bénéficient toujours du droit d'utilisation du logiciel comptable alors qu'ils ne font plus partie des effectifs de l'intercommunalité.

La chambre appelle la communauté d'agglomération à supprimer avec célérité les droits d'accès des agents après leur départ, afin de préserver la sécurité de son système d'information comptable.

D'autre part, le contrôle a montré des régularisations *ex post* pour des achats sans engagement préalable. Un engagement est alors créé *a posteriori* sans que le défaut de pièce justificative soit bloquant. L'émission de bons de commande postérieurement à la réalisation du service et à la réception de facture est une entorse à la chaîne de validation de la dépense et doit être évitée.

¹⁷ Outre la codification fonctionnelle, l'application permet d'ajouter, lors de la création de l'engagement, un indicateur relatif à « l'antenne », c'est-à-dire à l'établissement ou à l'équipement concerné. Cette fonctionnalité, fréquemment utilisée par les services, s'approche des avantages attendus d'une comptabilité analytique et optimise le suivi des dépenses.

¹⁸ Le délai global de paiement est en moyenne de 22,6 jours sur la période, grâce aux diligences du comptable public, mais aussi aux efforts de l'ordonnateur qui est resté constamment sous le seuil réglementaire des 20 jours, à l'exception de l'exercice 2023.

Enfin, lors de la validation du service fait par le service émetteur, la procédure ne prévoit pas le dépôt systématique de la pièce justificative dans l'outil informatique, ni même l'inscription de la date de la prestation ou de la livraison. Même si l'activité de mandatement est élevée dans une structure de cette taille (près de 15 000 mandats ont été émis en 2024), la validation du service fait suppose de pouvoir en justifier.

La chambre invite l'intercommunalité à généraliser le recours à une attestation de service fait datée et signée.

La communauté d'agglomération pourrait, en outre, consolider sa procédure d'engagement en se dotant d'un guide des procédures comptables réunissant l'ensemble des prescriptions réglementaires et techniques régissant l'exécution budgétaire, document qui viendrait compléter utilement son règlement budgétaire et financier.

4.2.3 Un dispositif de maîtrise des risques à conforter

La communauté d'agglomération ne dispose pas d'un processus de contrôle interne formalisé, tels qu'une cartographie des risques comptables et financiers ou un organigramme fonctionnel nominatif. Ces documents présentent pourtant l'intérêt d'assurer la continuité de fonctionnement des services et la permanence des méthodes, en cas de départ d'agents, et à ce titre, ils ont vocation à être largement diffusés.

Au sein de l'intercommunalité, les initiatives de contrôle interne reposent principalement sur le paramétrage des autorisations de tâches gérées par le logiciel comptable. Le profil attribué aux agents leur permet ainsi d'effectuer uniquement les tâches relevant de leur service et de leurs missions. Les autocontrôles et contrôles mutuels ne sont pas tracés.

La chambre invite la communauté d'agglomération à renforcer le dispositif de contrôle interne en ciblant les étapes de la chaîne comptable les plus critiques, au moyen, notamment, d'une cartographie des risques et d'un organigramme fonctionnel.

Le contrôle des régies par l'ordonnateur doit également être mis en œuvre. Aucun exemple de contrôle de caisse sur place opéré par les services de l'intercommunalité n'a été produit. Cette mission lui incombe pourtant, au même titre que le comptable public (article R. 1617-17 du CGCT). Elle participe de la responsabilité des gestionnaires publics. L'intercommunalité compte 14 régies, dont 10 de recettes, notamment pour les structures d'accueil des jeunes enfants (crèches, etc.), et quatre régies d'avance. Même si les procès-verbaux des contrôles diligentés par le comptable public ne font pas apparaître d'anomalie majeure, le nombre élevé de régies de recettes constitue une zone de risque, surtout dans un contexte où la direction générale des finances publiques tend à réduire ses contrôles sur place.

La chambre rappelle à l'exécutif intercommunal ses obligations en matière de régies.

Rappel au droit n° 3 : procéder au contrôle des régies d'avances et de recettes, en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observatoires provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération s'engage à renforcer les opérations de contrôle des régies en augmentant leur fréquence et en y associant le comptable public, ainsi qu'à mettre en place les éventuelles mesures correctives qu'elles appelleraient.

4.2.4 Des opérations de fin d'exercice à parfaire

Sur la période contrôlée, le ratio des charges rattachées est supérieur à 5 % et avoisine fréquemment 10 %, signe d'une maîtrise insuffisante du flux de factures des fournisseurs (cf. annexe n° 7). Sur un échantillon de 32 engagements examinés lors du présent contrôle, sept ont été rattachés à tort, dont cinq en l'absence de commande ou de service fait. Le reste des écritures testées correspond bien à des services faits dont la réalisation a commencé au cours de l'exercice 2023 et que l'intercommunalité a mandatés en 2024.

Néanmoins, le taux élevé de charges rattachées, ainsi que les anomalies constatées, doivent attirer l'attention de l'ordonnateur sur la procédure d'engagement, et notamment sur la procédure de validation du service fait.

Les contrôles ont par ailleurs permis d'identifier six opérations de voirie inscrites par erreur en restes à réaliser, alors qu'elles avaient été annulées par le service émetteur. Hormis ces erreurs, qui sont le résultat d'une mauvaise communication entre les services, les modes de comptabilisation des restes à réaliser n'appellent pas de remarque. Les sommes inscrites sont justifiées par un engagement régulièrement signé par l'ordonnateur. Les opérations comptables en cas de report sont correctement effectuées.

En moyenne, près de 19 % des dépenses d'investissement sont des restes à réaliser. Ce ratio est en diminution constante (il est de 10 % en 2024), mais il reste stable en volume, autour de 3 M€ (cf. annexe n° 7).

4.3 Un travail de fiabilisation des comptes à poursuivre

4.3.1 Une comptabilité patrimoniale à renforcer

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, par la tenue d'un inventaire, et au comptable public, par l'établissement de l'état de l'actif. L'inventaire consiste à recenser les biens et à les valoriser. Il doit correspondre à l'état du comptable, qui enregistre ces biens à l'actif du bilan.

La valeur brute de l'état de l'actif du budget principal tenu par le comptable public s'élève, fin 2024, à 278 M€, et sa valeur nette à 268 M€. De son côté, l'intercommunalité dispose d'un inventaire comptable de ses biens, qu'il valorise à 280 M€, soit un surplus de 11,7 M€, représentant 4 % de l'actif valorisé par le comptable public (cf. annexe n° 7).

Après examen des pièces comptables, il apparaît que des travaux réceptionnés et comptabilisés au chapitre 21 par la communauté d'agglomération sont restés inscrits au chapitre 23 dans l'état de l'actif tenu par le comptable, faute de transmission par l'ordonnateur des certificats administratifs attestant de l'achèvement des immobilisations en cours. Le montant élevé de ces opérations, qui comprend notamment la réalisation de la nouvelle passerelle de la gare d'Hazebrouck (plus de 11 M€), explique en grande partie l'importance des discordances constatées. La situation a été régularisée au cours de l'été 2025.

La chambre invite l'intercommunalité à faire preuve de diligence lors de la transmission des certificats de fin de travaux, afin de garantir la concordance de l'inventaire des immobilisations avec l'état de l'actif du comptable public en fin d'exercice.

L'examen des comptes du chapitre 27 fait, par ailleurs, apparaître un surplus de 3,1 M€ par rapport à l'actif du comptable public, qui trouve sa source dans la comptabilisation des avances remboursables versées par le budget principal au budget annexe « zones d'activité économique » pour l'aménagement des zones économiques gérées par Cœur de Flandre Agglo. Ce budget annexe a été créé dans la foulée de la constitution de la communauté, en 2014, par la reprise d'anciens budgets annexes de zones d'activité économique qui étaient auparavant gérés par des intercommunalités distinctes. Interrogés sur ce point, les services ont avancé l'hypothèse d'erreurs d'écriture lors de la fusion des budgets et indiqué qu'un travail de toilettage du compte en cause allait être engagé.

La chambre invite l'intercommunalité à mettre en chantier ce travail dans les meilleurs délais.

La chambre relève, par ailleurs, qu'aucun registre correspondant à un inventaire physique n'est tenu par la communauté d'agglomération. Contrairement à l'inventaire comptable, l'inventaire physique comporte des renseignements sur les aspects juridiques des biens immobiliers (surface du bien, état de vétusté, occupation, coût d'entretien annuel, etc.) et les biens de faible valeur sont conservés à l'issue de la période d'amortissement, s'ils sont toujours utilisés.

En application du Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, qui a valeur réglementaire, les collectivités locales et leurs établissements doivent, préalablement à la comptabilisation dans leurs comptes des actifs concernés, procéder à leur évaluation ou à un inventaire exhaustif et contrôler par inventaire au moins une fois par exercice l'existence et la valeur des actifs¹⁹. Outre le recensement exhaustif des biens dont l'intercommunalité est propriétaire, cette démarche permet d'effectuer le rapprochement entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable et ainsi de déceler d'éventuelles anomalies²⁰.

Recommandation n° 4 : établir l'inventaire physique des biens, et fiabiliser sur cette base l'inventaire comptable, conformément au Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, en veillant à sa concordance avec l'état de l'actif suivi par le comptable public

¹⁹ Conseil de normalisation des comptes publics, *Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales*, janvier 2024, norme n° 6, p. 86 et s.

²⁰ Cf. l'instruction NOR : INTB15001664J du 27 mars 2015 de la DGCL renvoyant au Guide des opérations d'inventaire établi par le comité national de fiabilité des comptes locaux.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération s'engage à établir un inventaire physique des biens de l'établissement et à fiabiliser l'inventaire comptable en le rapprochant de l'état de l'actif.

4.3.2 Des opérations d'apurement des comptes à conduire

L'examen des comptes fait apparaître un défaut d'apurement des comptes 23 correspondant à des travaux en cours de réalisation. Plusieurs opérations de voirie (9 M€ au total) figuraient toujours au chapitre 23 de l'inventaire daté du 31 décembre 2024, malgré leur réception en 2018 et 2019 et leur inscription au chapitre 21. Aucune autre anomalie n'a été relevée. La chambre invite l'intercommunalité à veiller à apurer régulièrement les immobilisations en cours et à les intégrer dans les comptes d'imputation définitifs.

L'apurement des sommes imputées provisoirement aux comptes 47 n'appelle, en revanche, aucune observation²¹.

4.3.3 Des amortissements à ajuster

La règle de l'immobilisation au *prorata temporis*, en d'autres termes dès l'entrée en service du bien ou du service concerné, est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2023 pour les budgets relevant de l'instruction comptable M57. Cette règle a été aménagée pour les biens et les subventions d'équipement de faible valeur (coût unitaire inférieur à 600 € TTC), qui peuvent être amortis en une annuité au cours de l'exercice suivant leur acquisition.

La communauté d'agglomération consacre une part croissante de son cycle de fonctionnement au financement des immobilisations par des dotations aux amortissements, qui ont augmenté de façon continue et sont passées de 0,9 M€ en 2020 à 1,9 M€ en 2024.

En l'absence d'un inventaire exhaustif et régulièrement actualisé, et compte tenu du travail de fiabilisation à réaliser, la chambre n'est toutefois pas en mesure de s'assurer de la conformité des amortissements réalisés. Elle rappelle que la sincérité du bilan comptable et du compte de résultat repose sur la constatation de cette dépréciation.

4.3.4 Des provisions supplémentaires à constituer

Des provisions sont couramment constituées pour couvrir le risque d'impayés des usagers des services intercommunaux. Au budget principal, elles correspondent à 15 % du montant total des créances de plus de deux ans, ce qui est conforme avec l'objectif de qualité comptable recommandé par la direction générale des finances publiques.

²¹ Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles sont enregistrées ou qui requièrent une information complémentaire doivent être imputées provisoirement sur l'un des comptes d'attente (c/471 et c/472). Ceux-ci doivent être apurés dès que possible, par imputation de l'opération aux comptes définitifs.

Les risques d'impayés du budget annexe « ordures ménagères » sont plus difficiles à appréhender en raison de sa création récente. Par précaution, il est provisionné l'équivalent d'impayés de plusieurs semestres de facturation.

La chambre invite l'intercommunalité à affiner le montant de cette provision, sur la base notamment des créances de plus de deux ans, lorsqu'elle disposera du recul nécessaire.

Malgré plusieurs contentieux en cours susceptibles de conduire à des condamnations indemnitaires en justice, la communauté d'agglomération n'a pas constitué de provision.

La chambre rappelle l'obligation de couvrir les risques contentieux auxquels elle est exposée, en application de l'article R. 2321-2 du CGCT²².

Aucune provision n'est davantage inscrite pour couvrir la charge correspondant aux jours capitalisés sur les comptes épargne-temps des agents, qui peuvent en demander la monétisation à partir du 16^{ème} jour inscrit. Or, le Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales prévoit d'inscrire une provision pour anticiper cette charge²³.

Rappel au droit n° 4 : constituer les dotations aux provisions pour risques et charges, en application de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et du Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération s'engage à améliorer la procédure de provisionnement de l'intercommunalité sans délai, afin de mieux identifier les risques et les charges à couvrir et de pouvoir proposer à l'organe délibérant les dotations correspondantes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si, dans l'ensemble, l'exécution budgétaire et les opérations comptables sont bien maîtrisées, l'organisme dispose encore de marges de progression, par exemple sur les opérations de fin d'exercice, comme les rattachements de charges. La procédure d'engagement présente des zones de risque que Cœur de Flandre Agglo pourrait intégrer dans un processus plus large de contrôle interne, qui n'existe pas aujourd'hui. La comptabilité patrimoniale doit faire l'objet d'une surveillance accrue de la part du service finances, afin de disposer d'un inventaire aussi fiable que possible.

²² Ses dispositions sont applicables aux intercommunalités par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT à l'article L. 2321-2 de ce code.

²³ Conseil de normalisation des comptes publics, *Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales*, janvier 2024, norme n° 12, p. 161.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Méthodologie

L'analyse de la situation financière a été réalisée à partir des documents définitifs arrêtés par le comptable public entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2024. Des données comparatives avec les autres intercommunalités au niveau régional et national appartenant à la même strate de population (100 000 à 299 999 habitants) complètent l'analyse.

Les produits et les charges de gestion donnent une image plus fidèle du cycle de fonctionnement et diffèrent en cela des recettes réelles figurant au compte administratif ou financier²⁴. C'est sur cette base qu'est réalisée l'analyse financière, qui porte principalement sur le budget principal.

5.1 Un cycle de fonctionnement équilibré

5.1.1 Une progression des produits de gestion freinée par la baisse de la fiscalité sur les ordures ménagères

En 2024, les produits de gestion du budget principal s'élevaient à 34,9 M€. Ils étaient composés à 59 % de produits fiscaux (20,5 M€ de ressources fiscales nettes en 2024). Sur la période, la baisse des recettes fiscales (- 4 % en variation annuelle moyenne) a pesé sur l'évolution des produits de gestion du budget principal et explique sa quasi-stagnation en variation annuelle moyenne (- 0,4 %).

Tableau n° 5 : Les produits de gestion du budget principal (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024	Var. an. moy.
Ressources fiscales brutes (A)	40,7	40,0	45,1	32,5	34,6	- 4,0 %
Fiscalité reversée (B)	- 16,2	- 16,2	- 17,2	- 16,2	- 14,1	- 3,5 %
Ressources fiscales nettes (A-B)	24,5	23,8	27,9	16,2	20,5	- 4,4 %
Ressources d'exploitation	0,7	0,9	0,8	0,8	0,9	4,7 %
Ressources institutionnelles	10,2	11,7	12,2	12,4	13,5	7,2 %
Produits de gestion	35,4	36,4	40,9	29,5	34,9	- 0,4 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique 2024.

²⁴ Les produits de gestion ne comptabilisent pas les atténuations de produits (c/014), les atténuations de charges (c/013), les produits de participation (c/761), les mandats annulés (c/773) et les cessions d'immobilisations (c/775). Les charges de gestion ne comptabilisent pas les atténuations de produits (c/014), les charges financières (c/66) et les atténuations de charges (c/013).

Depuis 2023, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, devenue redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative, est encaissée pour le compte du budget annexe « collecte et traitement des ordures ménagères ». La nouvelle redevance a rapporté 10,9 M€ en 2023 et 10,8 M€ en 2024, soit une baisse d'environ 3 M€ par rapport au rendement de l'ancienne taxe (13,9 M€ en 2022). Ce moindre rendement s'explique notamment par la transformation des usages des particuliers, qui sont incités à procéder à un tri de meilleure qualité pour réduire leur volume de déchets à collecter²⁵. Cette incidence avait été anticipée par le cabinet privé qui a accompagné l'intercommunalité lors du passage à la redevance incitative mais elle est manifestement plus importante que prévu.

Les décisions gouvernementales de suppression de la taxe d'habitation, en 2020, et de fin du reversement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, en 2023, ont mécaniquement fait baisser le produit des impôts locaux payés par les ménages et par les entreprises (- 10 % sur la période). Cette baisse a toutefois été compensée par les reversements de taxe sur la valeur ajoutée (+ 13,8 % pour un rendement de 15,9 M€ en 2024, cf. annexe n° 8), qui se sont substitués à la taxe d'habitation (9,1 M€ en 2020) et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (5 M€ en 2020).

Dans ce contexte de recomposition de la structure des produits fiscaux, l'intercommunalité a maintenu ses taux d'imposition inchangés jusqu'en 2023. L'augmentation de 3 points de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui constitue l'impôt le plus dynamique du fait des revalorisations automatiques des bases cadastrales, a rapporté 2,4 M€ supplémentaires. Avec un taux de 7 %, la taxe foncière sur le bâti prélevée par la communauté d'agglomération est désormais plus élevée que la moyenne des autres intercommunalités, qui se situe entre 3 et 4 % (cf. annexe n° 8).

Les ressources institutionnelles de la communauté d'agglomération s'élevaient à 13,5 M€ en 2024, soit 39 % du total des produits de gestion (cf. annexe n° 8). Elles se composent principalement de la dotation globale de fonctionnement, dont le montant a été revalorisé de 0,4 M€ à la suite de la transformation en communauté d'agglomération. Les autres dotations de compensation et de péréquation reçues de l'État, dont la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, ont progressé significativement, passant de 17 € par habitant en 2020 à 42 € en 2024 (+ 19,8 %), à l'instar des autres intercommunalités des Hauts-de-France (+ 17,8 %)²⁶.

Les ressources d'exploitation de la communauté d'agglomération (piscines, crèches, colonies de vacances, etc.) s'élevaient à 0,9 M€ en 2024 (cf. annexe n° 8). En progression de 4,7 % depuis 2020, elles ont bénéficié d'un surcroît de recettes à la suite de l'intégration de la piscine d'Hazebrouck au sein des équipements sportifs d'intérêt communautaire en 2023. La part relative de la facturation des mises à disposition de personnel diminue sur la période, reflétant les réticences des communes à solliciter les outils de coopération intercommunaux (cf. *supra*, point 2.4.3).

²⁵ La redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative s'appuie sur une part fixe calculée en fonction du nombre de personnes dans le foyer, et sur une part variable dépendant de la fréquence de collecte des bacs. Son montant dépend donc en large partie de la quantité de déchets produits par l'utilisateur. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est acquittée tous les ans, au titre des impôts locaux, et son montant dépend exclusivement de la valeur locative du logement (ou des charges pour les locataires), et non du volume de déchets collectés.

²⁶ Cf. l'annexe n° 8.

5.1.2 Une baisse des charges de gestion amplifiée par la diminution des contributions aux organismes de regroupement

En 2024, les charges de gestion s'établissaient à 24,7 M€, dont 9,4 M€ de charges de personnel (38 %), 7,4 M€ de charges générales (30 %), 7,3 M€ « d'autres charges de gestion » (30 %) qui regroupent notamment les contributions versées aux organismes de regroupement, et enfin 0,7 M€ de subventions (2 %). Au total, depuis 2020, ces charges de gestion ont baissé de 4,4 % malgré des charges de personnel en hausse (cf. *supra*, point 3.1.4).

Tableau n° 6 : Les charges de gestion du budget principal (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024	Var. an. moy.
Charges à caractère général	6,8	5,6	7,4	7,0	7,4	1,9 %
Charges de personnel	6,7	7,2	8,0	8,6	9,4	8,8 %
Subventions de fonctionnement	1,3	0,8	1,1	1,0	0,7	- 15,2 %
Autres charges de gestion	14,8	16,5	15,4	6,2	7,3	- 16,20 %
Charges de gestion	29,7	30,0	31,9	22,7	24,7	- 4,40 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique 2024.

La baisse des charges de gestion s'explique dans une large mesure par le transfert des versements aux syndicats chargés de la collecte des ordures ménagères (Smictom des Flandres et Sirom Flandre Nord), qui sont opérés à partir du budget annexe « collecte et traitement des déchets » depuis la création de la redevance incitative, en 2023, ce qui a permis d'alléger d'autant le niveau de charges du budget principal. Sans cette baisse significative, ces charges auraient augmenté de 3 % environ.

Les charges générales s'élevaient à 7,4 M€ fin 2024 (cf. annexe n° 8), en faible hausse depuis 2020 (+ 1,9 %), au regard de l'inflation mesurée par l'Insee (+ 2,84 %). Les principaux postes sont, d'une part, les charges d'entretien et de réparation, stables autour de 2,8 M€ en moyenne, et d'autre part, les achats de marchandises et de fournitures, qui subissent l'effet de la forte augmentation du coût des fluides (+ 36 % pour l'eau, + 32 % pour le chauffage et + 10 % pour l'électricité)²⁷. À la demande de la direction générale, les services ont commencé à identifier, en 2024, des gisements d'économies (fournitures, frais de maintenance, événements, etc.), qui n'ont pas encore été formalisés dans un document stratégique contraignant.

²⁷ À titre d'illustration, les dépenses de chauffage de la piscine communautaire de Bailleul ont triplé en cinq ans, passant de 98 213 € en 2020 à 0,29 M€ en 2024.

Le montant des subventions versées aux associations a été réduit de 12 % depuis 2020. Elles s'élèvent à 0,6 M€ en 2024, contre 1,1 M€ en moyenne pour la strate régionale, selon les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les participations versées aux organismes « satellites » (Initiatives Flandre intérieure, mission locale, plan local pour l'insertion et l'emploi, agence d'urbanisme Flandre Dunkerque, boutique de gestion, syndicat mixte Flandre et Lys), qui oscillaient en moyenne autour d'1 M€ par an entre 2020 et 2024, ont été réduites à 0,8 M€ dans le budget 2025. Les fonds de concours versés aux communes sont, quant à eux, restés stables (cf. *supra*, point 2.4).

Par ailleurs, la communauté d'agglomération verse chaque année, à partir de son budget principal, une participation destinée à couvrir les déficits des budgets annexes administratifs, ce qui est autorisé (cf. annexe n° 8). Les subventions d'équilibre attribuées au budget « collecte des ordures ménagères » sont autorisées, malgré son caractère industriel et commercial, du moins pendant les quatre premiers exercices suivant l'instauration de la tarification incitative²⁸. À partir de 2027, d'autres ressources devront être trouvées pour en équilibrer les comptes.

En revanche, le fondement des subventions attribuées au budget annexe « prestations de service », lui aussi industriel et commercial, pose question. L'intercommunalité les justifie par la mise en place de la gratuité du réseau de bibliothèques publiques et le déploiement concomitant de la technologie de radio-identification. La chambre rappelle que les dérogations au principe de l'interdiction de subvention des services publics industriels et commerciaux sont limitées (notamment, en cas de contraintes de fonctionnement propres « aux exigences du service public » ou de réalisation d'investissements importants) et nécessitent en tout état de cause une délibération motivée, en application de l'article L. 2224-2 du CGCT. En l'espèce, les subventions versées au budget annexe « prestations de service » n'ont pas fait l'objet d'une telle délibération. La chambre souligne l'importance de se conformer aux prescriptions de l'article L. 2224-2 précité, qui encadre les possibilités de financement des services publics à caractère industriel et commercial sur fonds publics.

5.1.3 Une capacité d'autofinancement qui se renforce

La capacité d'autofinancement (CAF) brute dégagée par le budget principal a presque été multipliée par deux en cinq ans, passant de 5,4 M€ à 9,3 M€, pour atteindre près de 27 % des produits de gestion en 2024²⁹. Un tel niveau est ordinairement considéré comme satisfaisant. L'augmentation de la dette du budget principal en fin de période a néanmoins pesé sur la formation de la CAF nette, qui diminue en 2024.

²⁸ Cette dérogation est prévue au 3° du septième alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT.

²⁹ La CAF brute, ou épargne brute, correspond à la différence entre les produits et les charges de gestion, une fois déduit la charge des intérêts de la dette. La CAF nette, ou épargne nette, correspond à la CAF brute, déduction faite de l'annuité en capital de la dette.

Tableau n° 7 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette du budget principal (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute du budget principal	5,4	5,9	8,7	6,1	9,3
En % des produits de gestion BP	15,1 %	16,3 %	21,1 %	20,8 %	26,6 %
- Annuité en capital de la dette BP	1,5	1,6	1,8	1,7	6,1
= CAF nette du budget principal	3,8	4,3	6,9	4,4	3,2
En % des produits de gestion BP	10,8 %	11,8 %	16,8 %	15,1 %	9,1 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique 2024.

En prenant en compte les budgets annexes, la situation est encore plus favorable. Le niveau d'autofinancement brut a progressé de manière très significative en fin de période, grâce à l'intégration des excédents des budgets annexes « eau » et « assainissement » de la commune d'Hazebrouck, transférés au 1^{er} janvier 2024.

Tableau n° 8 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette consolidées (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute consolidée, tous budgets	5,5	6,1	8,6	6,9	22,9
En % des produits de gestion consolidés	15,2 %	16,1 %	20,4 %	15,6 %	36,6 %
- Annuité en capital de la dette consolidée	1,6	1,7	1,8	1,8	8,8
= CAF nette consolidée, tous budgets	4,0	4,4	6,8	5,1	14,0
En % des produits de gestion consolidés	10,9 %	11,6 %	16,1 %	11,6 %	22,4 %

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

5.2 Une trajectoire financière soutenant l'investissement

L'investissement de la communauté d'agglomération s'est élevé, en cumulé sur l'ensemble de la période, à 93,3 M€ (85,8 M€ de dépenses d'équipement et 7,5 M€ de subventions d'équipement versées), soit une progression annuelle moyenne de 22 %.

Elle a investi en moyenne annuelle 17,2 M€ pour le financement de ses équipements, soit 156 € par habitant (cf. annexe n° 8), ce qui la place au-dessus du seuil moyen d'investissement des strates de référence, tant régionale (130 €) que nationale (114 €).

Cinq domaines d'intervention ont mobilisé l'essentiel des investissements :

- les travaux d'aménagement des voies : le maintien en état du réseau routier nécessite des travaux d'équipement à hauteur de 9 M€ par an. Pour appréhender le coût global de cette compétence, il faut ajouter environ 1,5 M€ par an correspondant à des travaux d'entretien plus légers (curage des fossés, débroussaillage, etc.), qui sont inscrits en dépenses de fonctionnement, soit un montant global annuel de 10,5 M€ ;

- les réseaux de mobilité : l'intercommunalité a participé à l'opération d'aménagement du pôle gare de la commune d'Hazebrouck (pôle d'échange multimodal et nouvelle passerelle), à hauteur de 26 M€ (pour un coût total de 30 M€). Elle a également financé l'aménagement du réseau de pistes cyclables sur le territoire pour un coût total de 6,7 M€ ;
- l'entretien et le renouvellement du patrimoine intercommunal : les travaux de réhabilitation et d'extension du siège de l'intercommunalité lui ont coûté 5,6 M€ ;
- les équipements sportifs : la communauté d'agglomération a financé les travaux de réhabilitation de la piscine de Bailleul à hauteur de 2,5 M€ ;
- le développement économique : les travaux sur le « poste source » reliant la zone d'activité de Blaringhem au réseau électrique ont coûté 2,4 M€.

L'effort est essentiellement porté par le budget principal, qui a financé en moyenne 94 % des dépenses d'équipement réalisées au cours de la période. Le financement de ces dépenses d'équipement a d'abord été réalisé au moyen des ressources propres (59,9 M€). Celles-ci étaient constituées de 34,3 M€ d'autofinancement (40 % des dépenses d'équipement), de 11,9 M€ de FCTVA (14 % du total) et de 12 M€ de subventions reçues (14 %), le reliquat (2 %) relevant notamment de produits de cession (cf. annexe n° 8).

Entre 2020 et 2024, le financement propre disponible n'a cependant permis de couvrir que 70 % des dépenses d'équipement. Il a donc été nécessaire d'opérer des prélèvements sur le fonds de roulement au budget principal (pour près de 9 M€) et au budget annexe « zones d'activité économique » (1,5 M€). Il a en outre fallu souscrire d'importants volumes d'emprunt, à raison de 35,7 M€ pour le budget principal et de 4,2 M€ pour le budget annexe « zones d'activité économique », soit un total de 39,9 M€.

5.3 Une situation bilancielle favorable

5.3.1 Un endettement accru qui demeure soutenable

Le recours à l'emprunt a été particulièrement marqué en fin de période, lors de la réalisation des plus gros chantiers. En trois ans, entre fin 2021 et fin 2024, l'encours de la dette bancaire consolidé a presque été multiplié par deux, passant de 21 M€ à 41,7 M€.

La stratégie de l'intercommunalité n'obère pas, à ce stade, sa solvabilité. Tous budgets consolidés, ses niveaux d'autofinancement brut lui permettent même d'afficher un niveau de désendettement en baisse, passant de 3,9 années fin 2020, à 1,8 année fin 2024 (cf. annexe n° 8). Le budget principal, qui supporte la majorité des nouveaux emprunts, affiche quant à lui une capacité de désendettement de 4,2 années fin 2024. Si l'intercommunalité est encore éloignée des seuils d'alerte (dix à douze ans), son endettement s'accroît.

5.3.2 Un fonds de roulement et une trésorerie d'un niveau très confortable

La mobilisation des ressources propres pour financer le programme d'investissement a provoqué un tassement du fonds de roulement en début de période³⁰. Celui-ci s'est toutefois reconstitué en 2024 grâce à l'intégration des excédents des budgets annexes « eau » et « assainissement » d'Hazebrouck ainsi qu'à la faveur d'un volume d'emprunt de 15,5 M€, supérieur de 5,3 M€ au besoin de financement du budget principal (10,2 M€).

Avec un fonds de roulement positif de 16,2 M€ fin 2024, et un besoin en fonds de roulement resté négatif, à l'exception de l'exercice 2023, la communauté d'agglomération dispose aujourd'hui d'une trésorerie largement excédentaire. Celle-ci est portée à 75 % par la trésorerie du budget principal, qui correspond à 187 jours de charges courantes (pour une norme usuelle comprise entre 60 et 90 jours).

Tableau n° 9 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie du budget principal et du budget consolidé (en €)

	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement consolidé	12,2	3,7	2,2	3,7	16,2
<i>dont fonds de roulement budget principal</i>	9,6	2,5	1,1	0,3	5,7
Besoin en fonds de roulement consolidé	- 2,2	- 5,7	- 5,2	1,6	- 1,3
<i>dont besoin en fonds de roulement budget principal</i>	- 4,6	- 6,8	- 6,3	- 7,3	- 7,5
Trésorerie nette consolidée	14,4	9,4	7,4	2,1	17,5
<i>dont trésorerie nette budget principal</i>	14,2	9,3	7,4	7,7	13,1
En nombre de jours de charges courantes	172,5	111,8	83,4	119,8	187,4

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion puis du compte financier unique.

La trésorerie du budget annexe des ordures ménagères connaît, en revanche, des tensions liées aux délais d'encaissement. En raison du volume des titres à traiter et à adresser aux 47 000 foyers payant pour ce service, les factures au titre de la redevance incitative ne sont émises que deux fois par an. Or les flux de facturations des syndicats chargés de la collecte sont mensualisés, ce qui engendre un besoin en fonds de roulement important (6,6 M€ en 2023 et 5,4 M€ en 2024), que le fonds de roulement est loin de couvrir. Le compte au Trésor du budget des ordures ménagères affichait ainsi 1,2 M€, fin 2023, et seulement 0,3 M€, fin 2024.

La communauté d'agglomération a donc fait appel à des lignes de trésorerie pour pouvoir payer les syndicats de collecte, dans l'attente de l'encaissement de la redevance : des montants de 7,3 M€ et de 4 M€ ont ainsi été sollicités en 2023 et 2024. Dans l'espoir de limiter l'incidence des décalages de facturation, elle propose, depuis 2024, aux redevables qui le souhaitent d'opter pour la facturation mensuelle, mais seuls 20 % d'entre eux ont choisi cette possibilité, d'après les éléments communiqués à la chambre.

³⁰ Le fonds de roulement correspond à l'ensemble des ressources à disposition (dotations et réserves, emprunts moyen-long terme) pour financer les investissements en biens durables. Le besoin en fonds de roulement (BFR) représente le montant à financer pour couvrir le décalage des flux de trésorerie entre ses décaissements et ses encaissements. Le niveau de trésorerie disponible découle de la différence entre le fonds de roulement et le BFR.

5.4 Des projets d'équipement ambitieux

La communauté d'agglomération a planifié un volume d'investissement important, de 154 M€, d'ici 2030, dont la majorité (141 M€) concerne le budget principal. Les financements sont destinés en priorité aux opérations suivantes :

- la construction de la future cité de la Bière : le nouvel équipement sera implanté dans la commune de Bailleul. Il accueillera un lieu d'exposition et de dégustation sur le modèle de la cité du Vin à Bordeaux et de la cité de la Gastronomie à Dijon. D'après le plan de financement, actualisé en mars 2025, la clé de répartition entre les co-financeurs publics prévoit de laisser à la charge de la communauté d'agglomération la somme de 7 M€ sur un montant total évalué à 25 M€. La région Hauts-de-France en est le principal contributeur avec 10 M€ ;
- la réhabilitation de la friche des anciens abattoirs municipaux d'Hazebrouck (4,1 M€), dans le cadre d'un programme immobilier et de la construction de la nouvelle piscine intercommunale (18 M€) destinée à remplacer l'actuel équipement situé sur cette commune, devenu vétuste ;
- les travaux d'entretien de la voirie : la communauté d'agglomération les évalue à environ 7 M€ par an, ce qui apparaît inférieur aux dépenses d'équipement constatées pendant la période du contrôle (9 M€, cf. *supra*, point 5.2) ;
- l'aménagement et l'extension des zones d'activité économique actuelles (4,9 M€).

La chambre observe que les besoins de financement des nouveaux services transférés en 2024, en particulier les services d'eau potable et d'assainissement de la commune d'Hazebrouck, ne figurent pas dans le plan pluriannuel d'investissement de l'intercommunalité. Elle l'invite à compléter ses prévisions de dépenses, en intégrant les besoins de ces services, au regard notamment des coûts d'entretien et de renouvellement qu'occasionnera inévitablement l'ancienneté des réseaux.

La chambre appelle par ailleurs son attention sur la nécessité de chiffrer les coûts de gestion de la future cité de la Bière, notamment en réalisant une étude d'impact pluriannuelle sur les dépenses de fonctionnement prévue à l'article L. 1611-9 du CGCT. En application de ces dispositions combinées à celles de l'article D. 1611-35 du même code, une étude d'impact pluriannuelle doit en effet être établie et présentée à l'assemblée délibérante pour tout projet d'un coût total représentant plus de 50 % des recettes de fonctionnement de la collectivité. Pour l'heure, les services ne disposent que d'informations sur le coût de fonctionnement de la cité de la Gastronomie à Dijon et de la cité du Vin à Bordeaux³¹.

³¹ Dans son rapport publié le 27 juin 2025, la chambre régionale des comptes Bourgogne-France-Comté a constaté le déficit de l'activité de la Cité de la gastronomie et estimé à près de 2 M€ le reste à charge pour la collectivité (CRC Bourgogne-France-Comté, *Rapport sur la commune de Dijon*, publié le 27 juin 2025, p. 80 et s.).

Pour financer le montant total d'investissement prévu de 154 M€ entre 2025 et 2030, la communauté d'agglomération table notamment sur 59,2 M€ de recettes d'investissement (principalement des subventions et du FCTVA). Elle prévoit aussi de mobiliser à nouveau l'emprunt, à hauteur de 47 M€ (dont 42 M€ seront supportés par le budget principal). Elle compte par ailleurs sur une hausse de ses disponibilités, qui seront abondées par un relèvement des taux d'imposition sur la taxe foncière (la prospective a été conçue à partir d'une hypothèse de hausse des taux de 3 points en 2027) et par une augmentation du rendement des taxes professionnelles, grâce à l'aménagement en cours de la zone d'activité de Nieppe et à l'implantation de nouvelles entreprises dans le parc d'activité de Steenvoorde. Au total, l'effort d'équipement serait donc financé à hauteur de 30 % par l'emprunt, et de 38 % par des ressources propres.

Malgré le niveau actuellement satisfaisant du fonds de roulement consolidé, et le niveau d'endettement jusqu'à présent maîtrisé, cette trajectoire financière, telle que présentée dans le document de prospective, n'est pas sans risque. Dans un contexte de remontée des taux d'intérêt et de faible dynamisme des recettes fiscales, la capacité de désendettement de la communauté d'agglomération pourrait, selon les projections de son plan pluriannuel d'investissement, s'élever à 8,6 années de capacité d'autofinancement brute en 2030, ce qui la rapprocherait alors du seuil critique de 10 ans.

La chambre considère que, pour le financement de ses investissements futurs, la communauté d'agglomération pourrait limiter le recours à l'emprunt en privilégiant davantage les prélèvements sur son fonds de roulement et l'optimisation de ses recettes d'investissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la communauté d'agglomération apparaît saine. Le manque de dynamisme des recettes fiscales a été compensé par la baisse des charges, ce qui a permis de consolider le niveau d'épargne. Au cours de la période contrôlée, elle a mené une politique d'investissement soutenue, principalement financée par des ressources propres mais aussi par le recours de plus en plus marqué à l'emprunt.

Même si, pour l'heure, aucun doute ne pèse sur sa capacité à rembourser ses dettes, le niveau d'endettement se situant bien en deçà des seuils prudentiels généralement admis, l'intercommunalité pourrait, outre l'emprunt, s'appuyer à l'avenir sur les disponibilités que lui offre son fonds de roulement et poursuivre la diversification de ses modes de financement.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Les suites données au précédent contrôle	39
Annexe n° 2. Montant des charges transférées dans le cadre du passage en communauté d'agglomération le 1 ^{er} janvier 2024	40
Annexe n° 3. Composition du budget de la communauté d'agglomération	41
Annexe n° 4. L'exercice des compétences	42
Annexe n° 5. Les mutualisations entre l'établissement et les communes.....	47
Annexe n° 6. La gestion des ressources humaines.....	50
Annexe n° 7. La gestion budgétaire et comptable	53
Annexe n° 8. Situation financière	57

Annexe n° 1. Les suites données au précédent contrôle

			Totalement mis en œuvre	Partiellement mis en œuvre	Non mis en œuvre
RAPPELS AU DROIT	1	Compléter le schéma de mutualisation des services en explicitant ses incidences sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement, conformément à l'article L. 5211-39-1 du code général.		X	
	2	Adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant, conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT.	X		
	3	Mettre en ligne sur le site internet de la CCFI, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, le rapport adressé au conseil communautaire à l'occasion du débat d'orientation budgétaire de l'exercice, prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12.	X		
	4	Établir contradictoirement les procès-verbaux de mise à disposition des réseaux de voirie d'intérêt communautaire, conformément au tome 2 de l'instruction M14.	X		
RECOMMANDATIONS	1	Compléter le projet de territoire d'indicateurs de performance pour suivre sa mise en œuvre.			X
	2	Améliorer le contenu financier du pacte financier et fiscal ainsi que du rapport d'orientation budgétaire par une analyse financière rétrospective et prospective étendue à l'ensemble des budgets et à l'évolution des structures financières (fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie).		X	
	3	Afin de préserver la capacité d'emprunt à moyen et long terme, engager une réflexion sur la diversification possible des modes de financement des investissements.	X		

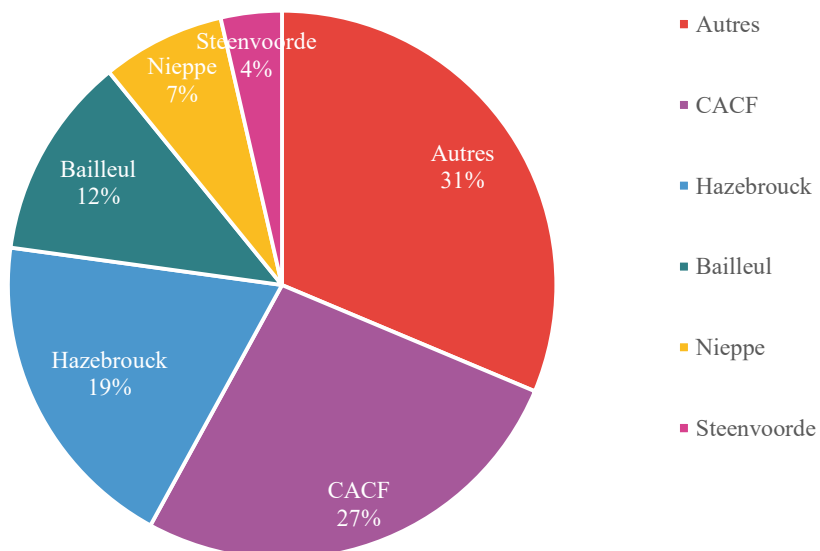
Annexe n° 2. Montant des charges transférées dans le cadre du passage en communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2024

Communes	Montant transfert de charges	Montant AC
46 communes adhérentes au Siden - Sian (Noréade)	- aucun transfert de charges n'est à prévoir pour les 46 communes concernant les compétences "eau potable et " assainissement " : la compétence est exercée par le syndicat qui se rémunère sur le prix de l'eau. - transfert de charge pour les 46 communes dans le cadre de la compétence GEPU. Le montant par habitant de 2023 (22,50 €) est repris, à savoir 73 985 hab * 22,50 = 1 664 662,50 €	Baisse de l'attribution de compensation de <u>1 664 662,50 €</u> pour 46 communes
Commune de Steenvoorde	- aucun transfert de charge n'est à prévoir pour la commune concernant la compétence "eau potable" ; le SIDEN-SIAN se rémunérant sur le prix de l'eau. - aucun transfert de charge n'est à prévoir pour la commune concernant la compétence "assainissement", confiée à GDF Suez via un contrat de DSP. - Transfert de charge de 157 590,90 € en faveur de la CACF reprenant le montant versé au délégataire (SUEZ) en 2023 (124 889,45 €) + un coût annualisé moyen des travaux effectués par la commune sur la base de 12 exercices (32 701,45 €).	Baisse de l'attribution de compensation de <u>157 590,90 €</u>
Commune de Hazebrouck	- Pour la compétence "eau", un transfert de 28 740,18 € est à prévoir, correspondant à 30 % du coût salarial du DGST en 2023, mutualisé entre la commune d'Hazebrouck et la régie. - le transfert de la compétence assainissement n'entraîne aucun transfert de charge pour la commune, la compétence étant financée par le prix de l'eau. - Transfert de charge de 382 105,88 € dans le cadre de la compétence GEPU, correspondant à 25 % du coût d'exploitation de la station d'épuration en 2023. Cette somme était versée par le BP de la commune d'Hazebrouck à son BA " assainissement ".	Baisse de l'attribution de compensation de <u>354 365,70 €</u>
Communes de Morbecque et Steenbecque	- Les transferts des compétences "eau potable et "assainissement" n'entraînent aucun changement pour les communes : la compétence est exercée par le SIDEN-SIAN qui se rémunère sur le prix de l'eau. - Transfert de charge de 33 583,28 € pour l'exercice de la compétence GEPU (fonctionnement seulement), exercée par DSP (SUEZ) ; répartition à 54 % pour la commune de Morbecque et à 46 % pour la commune de Steenbecque. Le coût de l'investissement est calculé, mais non appliquée car la compétence est déléguée aux communes via une convention.	Baisse de l'attribution de compensation de <u>18 134,97 €</u> pour la commune de Morbecque et de <u>15 448,31 €</u> pour la commune de Steenbecque
TOTAL		<u>2 210 202,38 €</u>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports de la commission locale d'évaluation des charges transférées.

Annexe n° 3. Composition du budget de la communauté d'agglomération

Graphique n° 2 : Recettes réelles de fonctionnement du bloc communal en 2024



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique.

Annexe n° 4. L'exercice des compétences

Tableau n° 10 : Détail des compétences de la communauté d'agglomération Cœur de Flandre

Nature	Libellé	Faits particuliers
Obligatoire	Développement économique : zones d'activité économique, politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, promotion du tourisme dont la création d'office du tourisme.	- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielles, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire -actions de développement économique d'intérêt communautaire -promotion du tourisme dont l'élaboration d'une politique touristique, la mise ne place d'un office de tourisme intercommunal, une aide à la restauration du petit patrimoine remarquable, la création, l'aménagement et l'entretien des aires de camping-car -politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire
	Aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat, opération d'aménagement communautaire" et organisation de la mobilité.	-élaboration, approbation, suivi et révision du SCOT - définition, création et réalisation d'opération d'aménagement d'intérêt communautaire - PLUI-H (exercice du droit de préemption urbain, instruction des dossiers relevant du droit des sols, élaboration et mise en œuvre du PCAET) - divers : constitution de réserves foncières, études et aménagement des pôles d'échanges autour des gares, création de la commission intercommunale d'accessibilité (CIA) - Organisation de la mobilité
	Équilibre social de l'habitat	- PLH -politique du logement d'intérêt communautaire - actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire-réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre sociale de l'habitat -actions par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées - amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire
	Politique de la ville	- élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville - animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance -programmes d'actions définis dans le contrat de ville
	Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	La CACF adhère au SM SIROm et SMICTOM. 7 déchèteries sont ouvertes sur le territoire.
	Aire d'accueil des gens du voyage	Les deux aires d'accueil de Bailleul et Hazebrouck sont gérés en DSP. Réalisation des travaux d'aménagement, maintenance des équipements et gestion
	Eau, assainissement et gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU)	- Eau : adhésion au SIDEN-SIAN pour le compte des communes membres à l'exception de la commune d'Hazebrouck (via la régie des Eaux d'Hazebrouck) - assainissement : adhésion au SIDEN-SIAN pour le compte des communes membres à l'exception des communes d'Hazebrouck et Steenvoorde (en régie avec un budget annexe) - gestion des eaux pluviales urbaines : adhésion au SIDEN-SIAN pour le compte des communes membres à l'exception des communes d'Hazebrouck, Morbecque, Steenbecque et Steenvoorde

Nature	Libellé	Faits particuliers
	GEMAPI	Représentation-substitution de ses communes membres au sein de l'Union syndicale d'aménagement hydraulique du nord (USAN) qui gère 1 040 km de cours d'eau sur le territoire.
Optionnelles	Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire	Les travaux sont réalisés par des entreprises par le biais d'un accord-cadre à bon de commande multi-attributaire. 6 agents s'occupent des interventions urgentes et de l'entretien vert des zones d'activités. L'intercommunalité est également dotée d'un bureau d'études en voirie de 5 personnes.
	Mise en valeur et protection de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	- aide à la plantation, à l'entretien des haies et d'arbres d'essences régionales - aide à la création, réhabilitation et entretien des mares
	Équipements culturels et sportifs	Construction, entretien et fonctionnement. Deux équipements figurent dans l'intérêt communautaire : la piscine de Bailleul et la piscine d'Hazebrouck
	Action sociale : petite enfance, enfance et jeunesse, personne âgées, insertion	Une offre variée : petite enfance, enfance et jeunesse : deux multi-accueils (Méteren et Steenvoorde), un jardin d'enfant (Hardifort) et un relai d'assistantes maternelles (RAM). Service commun pour l'accueils de loisirs avec ou sans hébergement. Personnes âgées : service de portage de repas à domicile avec une mise à jour de tarifs en 2023.
Facultatifs	Actions culturelles	Contrat local d'éducation artistique (CLEA) Réseaux de lecture publique Clases lecture publique Clases Lecture Écriture Culture (CLEC)
	Création, aménagement et gestion de fourrières animales	
	Définition d'une politique locale de santé sur le territoire	
	Outils de planification en matière de gestion de l'eau, représentation au sein des instances liées aux compétences hydrauliques	
	Usages numériques et nouvelles technologies de l'information et de la communication en matière de numérique éducatif concernant les écoles du premier degré	

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

Tableau n° 11 : L'externalisation des compétences exercées par la communauté d'agglomération Cœur de Flandre

En €	2020	2021	2022	2023	2024	Evol.
SMICTOM des Flandres (traitement des déchets)	8 490 000	9 500 000	9 000 000	8 500 000	6 500 000	- 5,2 %
SIROM des Flandres Nord (traitement des déchets)	3 107 400	3 158 458	3 170 048	3 379 273	2 923 386	- 1,2 %
SM Pays Cœur de Flandre (SCOT, pig « habiter mieux »)	276 284	276 419	277 275	276 824	276 329	0,0 %
Syndicat de la Melde (charte du parc naturel régional)	1 345	-	-	-	-	- 100,0 %
Syndicat CAP et marais d'Opale (Gemapi)	560	559	558	638	638	2,6 %
USAN (assainissement et eau)	1 351 391	1 378 418	1 379 407	1 406 996	1 435 137	1,2 %
Siden Sian Noreade (assainissement et eau)	-	-	-	-	1 744 440	

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

Tableau n° 12 : Estimation du coût des compétences (dépenses de fonctionnement - budget consolidé)

Dépenses de fonctionnement en €	2020	2021	2022	2023	2024	Total	Évolution
Ordures ménagères	12 657 820,47	12 783 406,15	13 728 357,20	12 797 396,37	10 692 800,76	62 659 780,95	-3,3 %
Petite enfance	1 991 618,44	2 171 208,26	2 369 291,84	2 477 171,30	2 773 511,55	11 782 801,39	6,8 %
Sport - piscine	814 349,49	922 918,81	940 925,43	1 741 171,70	1 625 713,82	6 045 079,25	14,8 %
Structure CACF	4 043 356,57	4 318 258,78	5 608 534,04	6 254 936,90	6 452 214,66	26 677 300,95	9,8 %
Tourisme	900 501,89	859 463,74	768 061,70	962 059,39	1 018 920,93	4 509 007,65	2,5 %
Vivre ensemble	656 018,44	726 892,36	1 203 917,95	1 600 389,63	1 334 226,28	5 521 444,66	15,3 %
Voierie	3 806 671,70	3 497 418,04	3 523 355,03	3 931 005,19	3 959 192,36	18 717 642,32	0,8 %
Urbanisme et Habitat	1 858 360,85	1 655 307,35	1 832 732,65	1 755 647,16	1 833 055,52	8 935 103,53	- 0,3 %
Culture	410 832,19	500 753,76	569 637,13	560 364,39	789 879,10	2 831 466,57	14,0 %
Dév.économique	1 991 497,29	1 844 063,12	1 321 404,32	1 425 717,03	1 376 935,00	7 959 616,76	- 7,1 %
Environnement	1 912 377,14	1 937 962,17	2 017 753,32	2 003 628,22	1 991 004,33	9 862 725,18	0,8 %
Jeunesse	451 607,50	323 519,49	495 540,01	505 545,45	540 448,79	2 316 661,24	3,7 %
Mobilité	54 138,94	110 803,77	249 553,70	538 887,49	596 559,29	1 549 943,19	61,6 %
Eau potable Hazebrouck	-	-	-	-	1 339 092,55	1 339 092,55	
Assainissement Hazebrouck	-	-	-	-	1 210 048,01	1 210 048,01	
Assainissement Steenvoorde	-	-	-	-	43 900,36	43 900,36	
Gestion des eaux pluviales urbaines	-	-	-	-	2 336 545,88	2 336 545,88	
Attribution de compensation	18 425 000,00	18 425 000,00	19 442 150,00	18 331 116,00	16 176 054,00	90 799 320,00	- 2,6 %
TOTAL	49 974 150,91	50 076 975,80	54 071 214,32	54 885 036,22	56 090 103,19	265 097 480,44	2,3 %

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

Tableau n° 13 : Estimation du coût des compétences (dépenses d'investissement – budget consolidé)

Dépenses d'investissement	2020	2021	2022	2023	2024	Total	Évolution
Aides aux communes	492 218,94	238 358,95	271 149,04	290 523,08	865 508,58	2 157 758,59	11,9 %
Autres	1 496 136,10	1 510 478,93	1 717 009,48	3 737 451,41	3 183 202,24	11 644 278,16	16,3 %
Dév. économique	455 692,74	3 430 042,50	1 039 203,16	705 816,98	533 542,03	6 164 297,41	3,2 %
Environnement	43 391,40	53 689,64	46 674,97	52 588,98	40 588,83	236 933,82	-1,3 %
Mobilité	2 205 903,66	3 905 294,34	8 102 167,91	8 276 012,23	14 330 881,84	36 820 259,98	45,4 %
Ordures ménagères	2 811,60	70 120,40	192 299,44	39 888,37	40 115,47	345 235,28	70,2 %
Petite enfance	105 613,90	480 549,47	228 838,64	389 286,67	120 675,79	1 324 964,47	2,7 %
Urbanisme et habitat	490 777,61	1 853 719,42	1 386 247,74	846 365,99	654 917,12	5 232 027,88	5,9 %
Tourisme	33 740,31	15 915,64	79 110,24	562 966,59	200 864,69	892 597,47	42,9 %
Eau potable Hazebrouck	-	-	-	-	999 580,37	999 580,37	
Assainissement Hazebrouck	-	-	-	-	3 631 723,99	3 631 723,99	
Assainissement Steenvoorde	-	-	-	-	118 827,83	118 827,83	
Voirie	6 591 450,31	6 381 522,03	11 226 344,01	9 771 121,05	9 231 714,65	43 202 152,05	7,0 %
Aménagement du territoire				865 592,82	623 772,73	1 489 365,55	
TOTAL	11 917 736,57	17 939 691,32	24 289 044,63	25 537 614,17	34 575 916,16	114 260 002,85	23,7 %

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

Annexe n° 5. Les mutualisations entre l’établissement et les communes

Tableau n° 14 : Les services concernés par les mutualisations

Forme	Services	Faits marquants
Services communs	La gestion des autorisations du droit des sols (ADS)	Formalisée par la décision 2015/102 du 19 octobre 2015. Deux agents de la commune d'Hazebrouck ont rejoint le service urbanisme de la CACF + 2 agents de l'État détaché afin d'assurer l'instruction du droit des sols. Dispositif arrêté le 1er mars 2024. Convention de service commun avec l'ensemble des communes pour la répartition des tâches de pré-instruction et d'instruction des ADS
	Organisation des centres de loisirs sans hébergement	La CACF assure un service commun pour l'organisation des accueils de loisirs sans hébergement pour 10 communes, via des conventions-cadres types.
	Délégué à la protection des données	Créé par délibération du 24 septembre 2018. 44 communes, 4 syndicats et 10 CCAS ont adhéré à ce service commun. Julien COULON est le DPO depuis le 1 ^{er} octobre 2024
	Service cabinet	La CACF assure un service commun "cabinet" avec la commune d’ Hazebrouck à compter du 1 ^{er} janvier 2021. La commune met à disposition le directeur et chef de cabinet à hauteur de 50 % et l'assistante à hauteur de 20 %. Del du 15 décembre 2020
	Système d'informations - serveur	Mis en place à compter du 1er juin 2023 suite à la délibération du 4 avril 2023 par convention pour les communes de Hazebrouck et Bailleul et diverses communes du territoire. 3 agents mad par convention
	Service animation des réseaux de médiathèques	Les communes restent propriétaires de leurs équipements. La CACF est compétente pour l'acheminement et la circulation des œuvres. Une convention est établie avec chaque commune adhérente au réseau de lecture publique.
	Fonction archives	Mis en place depuis 2021, le service commun a été renforcé en 2024 suite à une modification de la convention. Au 31 décembre 2024, 31 communes adhèrent à la nouvelle convention
Délégations de compétences	Eau, Assainissement, GEPU	En 2024, la compétence Eau a été partiellement déléguée à la commune d'Hazebrouck Depuis le 1er janvier 2025, la part investissement de la compétence Gestion des eaux pluviales urbaines est déléguée pour les communes de Morbecque et Steenbecque
	Mobilité	Délégation de la compétence à la Région Hauts-de-France de la gestion des transports "Arc-en-Ciel" jusqu'à la fin de la DSP au 31 aout 2027, ceci afin de simplifier l'exécution du contrat malgré la transformation en communauté d'agglomération
	Délégations d'interventions à des syndicats mixtes	TE Flandre pour l'éclairage public et les bornes de recharges de véhicules électriques USAN pour les travaux de curage et d'hydrocurage de réseaux sur le territoire intercommunal depuis 2023 Syndicat mixte Nord-Pas-de-Calais Numérique pour la plateforme numérique ENT
	Voierie	Il existe une convention cadre entre la CACF et la commune d'Hazebrouck relative à la délégation de gestion en matière de voirie. Maitrise d'ouvrage déléguée des communes vers la CACF de certaines opérations de travaux

Forme	Services	Faits marquants
Groupeement de commande	Nombreux domaines avec d'autres intercommunalités et syndicats	- entre la CACF la CCHF la province de Flandre Occidentale et le Parc Naturel régional CAPS et Marais d'Opale dans le cadre du projet Interreg V France Wallonie Vlanderen "partons2.0" - entre la CACF et la CCHF dans le cadre du PCAET - entre la CACF, la province de Westtoer et Pas de Calais Tourisme dans le cadre du programme Interreg "ruralité" - entre la CACF et la Provincce de Flandre occidentale dans le cadre du projet "Qualicanes" - entre la CACF et les communes relatif à la fourniture de produits sanitaires, d'hygiène et d'équipements spécifiques de protection individuelle. - entre la CACF et les communes pour les équipements informatiques - entre la CACF, le SMICTOM et le SIROM pour la mise en place de la REOMi - entre la CACF et les communes pour la mise en place du RFID dans le réseau de lecture publique - entre la CACF et le CDG59 pour des prestations de reliure de registres et de restauration de documents.
Équipements communs	Mise à disposition d'équipements	Cœur de Flandre Agglo dispose d' équipements qui peuvent faire l' objet de prêts auprès de ses communes membres (tonnelles, arche, parc à vélo, pupitre, barrières de travaux, séparateurs de voies).
	Outils informatiques communs pour faciliter les passerelles entre les collectivités	Outils de diagnostic voirie, outils de gestion des autorisation d'urbanismes et logiciels communs en matière de gestion comptable, de ressources humaines, de gestion de parc. Depuis 2024, mise en place d'une "usine à sites" pour les communes
Mises à disposition	Service informatique	Le service de la CACF est mis à disposition depuis septembre 2022. Au 1 ^{er} janvier 2025, 10 communes sont adhérentes à ce dispositif. Décision du 15 avril 2021
	Service instructeur de la CACF est mis à disposition de Hazebrouck	Encadré par une décision communautaire Convention arrêtée le 1 ^{er} mars 2024
	Mise à disposition au Pôle Métropolitain des Flandres	À titre gracieux, mise à disposition des services ressources
	Mise à disposition d'agents avec les communes	Mise à disposition auprès de la commune de Zuytpeene d'un agent à 66 % Mise à disposition d'un agent de la commune d'Hazebrouck vers Cœur de Flandre agglo (50 %) dans le cadre du transfert de compétence Politique de la Ville

Source : chambre régionale des comptes, à partir du schéma de mutualisation.

Tableau n° 15 : Mutualisation des charges de gestion

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Total charges de personnel mutualisées (B)	162 782	218 268	204 777	204 055	182 025
Total autres charges mutualisées	21 935	10 723	36 746	39 988	11 958
Total subventions de fonctionnement	258 458	372 520	332 228	281 498	50 175
Total des charges mutualisées (C)	443 175	601 511	573 751	525 540	244 185
Total charges de gestion des communes	76 540 275	76 820 864	84 159 131	85 738 920	94 733 021
En % des charges de gestion totales	72,47 %	71,94 %	72,53 %	79,06 %	79,29 %
Total charges de gestion du groupement	29 073 321	29 964 270	31 873 525	22 705 723	24 748 483
En % des charges de gestion totales	27,53 %	28,06 %	27,47 %	20,94 %	20,71 %
Total charges de gestion (D)	105 613 596	106 785 134	116 032 656	108 444 643	119 481 504
Taux de mutualisation des charges de gestion [C/(D-C)]	0,42 %	0,57 %	0,50 %	0,49 %	0,20 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique.

Annexe n° 6. La gestion des ressources humaines**Tableau n° 16 : Les dépassements du seuil réglementaire de 25 heures supplémentaires (2021-2024)**

Agent	Service	Mois	Nb d'heures supplémentaires
2021			
A	Piscine Bailleul	Septembre	42,2
2022			
B	Voierie	Mai	27,5
B	Voierie	Décembre	26,75
2023			
D	Action économique	Septembre	50
E	Piscine Bailleul	Aout	28,75
F	Piscine Bailleul	Septembre	52,75
G	Communication	Décembre	25,25
H	Communication	Juin	47
I	Stratégie	Décembre	25,5
J	Mobilité	Juillet	28
K	Service OM	Novembre	36,75
L	Service OM	Mars	50
M	Service OM	Mars	27,17
N	Service OM	Mars	27,67
2024			
O	Développement Durable	Mars	33
P	Direction générale	Aout	36
Q	Piscine Bailleul	Avril	29,35
R	Service Communication	Décembre	58,25
S	Office de tourisme	Octobre	31
T	Bureau etudes	Décembre	33,5
K	Service OM	Décembre	48,75

Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations transmises par la collectivité et anonymisées par la chambre.

Tableau n° 17 : Emplois permanents et emplois budgétés du budget principal

	2020	2021	2022	2023	2024
Emplois permanents budgétés	196,39	196,39	206,56	169,23	190,87
Effectifs permanents en ETPT	136,42	136,42	156,59	162,23	166,3
Écart	59,97	59,97	49,97	7	24,57

Source : chambre régionale des comptes, à partir des annexes des comptes administratifs et du compte financier unique.

Tableau n° 18 : Heures supplémentaires (HS) et heures complémentaires (HC) rémunérées

	2020	2021	2022	2023	2024
Volume HS rémunérées	2 573,02	3 659,39	3 556,50	5 263,15	3 990,10
Évolution n/n- 1		42,2 %	- 2,8 %	48,0 %	- 24,2 %
Coûts HS rémunérées	38 143,68	55 613,76	58 013,99	90 475,89	74 897,91
Évolution n/n- 1		45,8 %	4,3 %	56,0 %	- 17,2 %
Coût moyen d'une HS	14,82	15,20	16,31	17,19	18,77
Volume HC rémunérées	383,75	1 485,67	1 507,47	2 054,63	1 740,55
Évolution n/n- 1		287,1 %	1,5 %	36,3 %	- 15,3 %
Coûts HC rémunérées	3 910,41	16 520,04	17 370,00	24 093,69	21 408,68
Évolution n/n- 1		322,5 %	5,1 %	38,7 %	- 11,1 %
Coût moyen d'une HC	10,19	11,12	11,52	11,73	12,30

Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations transmises par la collectivité.

Tableau n° 19 : L'indemnisation des astreintes accomplies par les agents

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Montant	NC	298,96	9 417,24	11 418,24	17 195,68

Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations transmises par la collectivité.

Tableau n° 20 : Le nombre de journées d'absence (2020-2024)

En jours	2020	2021	2022	2023	2024	Variation
Congé pour maladie ordinaire	895	2 401	2 991	3 180	2 853,5	26,1 %
Congé pour longue maladie	1 464	1 769	1 541	1 386	2 190	8,4 %
Congé pour longue durée	189	0	446	730	1 095	42,1 %
Accident du travail		306		45		
Total tableau	2 359	4 476	4 532	4 611	5 043,5	16,4 %
Taux d'absentéisme global	6,0 %	6,2 %	7,3 %	6,7 %	3,9 %	- 8,4 %
Taux d'absentéisme médical	5,1 %	5,3 %	5,0 %	6,1 %	3,1 %	- 9,4 %
Jour moyen d'absence pour tout motif médical par fonctionnaire	NC	18,40	NC	15,20	13,20	

Source : chambre régionale des comptes, à partir du tableau du suivi des absences de 2020 à 2024 et des synthèses d'absentéisme issues des rapports sociaux uniques.

Tableau n° 21 : Évolution de la rémunération du personnel (budget principal), hors atténuation de charges, contrats aidés et stages rémunérés)

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Rémunération du personnel	4 957 551	5 317 391	5 660 350	5 983 443	6 431 853
Évolution/n- 1		7,3 %	6,4 %	5,7 %	7,5 %
Titulaires	3 814 202	4 112 601	4 548 310	4 960 062	5 431 054
Évolution/n- 1		7,8 %	10,6 %	9,1 %	9,5 %
Non-titulaires	1 203 403	1 233 414	1 252 052	1 076 695	1 034 873
Évolution/n- 1		2,5 %	1,5 %	- 14,0 %	- 3,9 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique.

Tableau n° 22 : Évolution du régime indemnitaire des agents (budget principal)

Titulaires						
	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
Rémunération totale	3 814 200	4 112 600	4 548 309	4 960 060	5 431 205	42,4 %
Régime indemnitaire	849 200	863 948	947 264	1 138 007	1 389 427	63,6 %
Part RI / Total	22,3 %	21,0 %	20,8 %	22,9 %	25,6 %	14,9 %
Non-titulaires						
	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
Rémunération totale	1 203 402	1 233 414	1 252 052	1 076 694	1 034 721	- 14,0 %
Régime indemnitaire	183 330	178 633	226 222	209 126	223 188	21,7 %
Part RI / Total	15,2 %	14,5 %	18,1 %	19,4 %	21,6 %	41,6 %
Ensemble						
	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
Rémunération totale	5 017 602	5 346 014	5 800 361	6 036 754	6 465 926	28,9 %
Régime indemnitaire	1 032 530	1 042 581	1 173 486	1 347 133	1 612 615	56,2 %
Part RI / Total	20,6 %	19,5 %	20,2 %	22,3 %	24,9 %	21,2 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique.

Annexe n° 7. La gestion budgétaire et comptable

Tableau n° 23 : Liste des budgets annexes de la communauté d'agglomération

État	Libellé budget	Norme	Nature	Mode d'exploitation (régie / DSP / autres)
EN VIGUEUR	BUDGET PRINCIPAL CŒUR DE FLANDRE AGGLO	M57	/	/
EN VIGUEUR	SERVICE DE PORTAGE DES REPAS	M22	SPA	Régie
CLOTURÉ AU 31/12/2024	GESTION DES SPIC CCFI (n' a jamais été utilisé)	M4	/	/
EN VIGUEUR	ZONE ACTIVITE ECONOMIQUE DE LA CCFI (Gérer les zones d' activités en cours de réalisation)	M57	SPA	Régie
CLOTURÉ AU 31/12/2024	OFFICE DE TOURISME INTERCOMMUNAL	M57	SPA	Régie jusqu'au 31/12/2024. Contrat in house DSP avec SPL Destination Cœur de Flandre à compter du 01/01/2025
EN VIGUEUR	PRESTATIONS DE SERVICES (services exerçant pour le compte des communes et financés par celles-ci : centre de loisirs, archivage, RGPD, réseaux de lectures)	M57	SPIC	Régie
EN VIGUEUR Ouverture au 01/01/2023	SCE COLLECTE ET TRAITEMENT DES OM	M4	SPIC	Autre : délégation de la compétence "Collecte et traitement des OM" aux syndicats intercommunaux SMICTOM et SIROM.
EN VIGUEUR Ouverture au 01/01/2024	BA EAU POTABLE HAZEBROUCK	M49	SPIC	Régie
EN VIGUEUR Ouverture au 01/01/2024	BA ASSAINISSEMENT HAZEBROUCK (eaux usées et eaux pluviales)	M49	SPIC	Régie avec marché exploitation de la station d'épuration
EN VIGUEUR Ouverture au 01/01/2024	BA ASSAINISSEMENT STEENVOORDE (eaux usées)	M49	SPIC	Régie pour partie investissement hors station d'épuration. DSP pour partie fonctionnement, GEPU et station d'épuration
EN VIGUEUR Ouverture au 01/01/2024	BA ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF	M49	SPIC	Régie
EN VIGUEUR Ouverture au 01/01/2025	BA RESEAUX DE TRANSPORT (ligne de bus gratuite)	M43	SPIC	Autres : marché d'exploitation

Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations de la communauté d'agglomération et du compte financier unique 2024.

Exécution budgétaire**Tableau n° 24 : Les taux d'exécution de la section de fonctionnement du budget principal (en €)**

	Recettes				Dépenses			
	Crédits ouverts	Réalisations		Exécution	Crédits ouverts	Réalisations		Exécution
		Mandats émis	Rattachements			Mandats émis	Rattachements	
2020	54 310 512	54 329 189	15 392	100 %	50 485 106	46 977 412	1 632 960	96 %
2021	54 709 636	54 840 284	90 972	100 %	53 056 301	45 743 472	3 249 264	92 %
2022	60 066 802	61 413 162	40 500	102 %	53 911 035	47 835 458	4 110 498	96 %
2023	47 457 995	48 575 953	35 000	102 %	43 393 100	39 657 934	2 258 160	97 %
2024	49 271 944	51 394 263	144 100	105 %	44 655 033	39 830 785	2 380 172	95 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et les comptes financiers uniques.

Tableau n° 25 : Les taux d'exécution de la section d'investissement du budget principal (en €)

	Recettes				Dépenses			
	Crédits ouverts	Réalisations		Exécution	Crédits ouverts	Réalisations		Exécution
		Mandats émis	RAR			Mandats émis	RAR	
2020	12 125 240	6 730 137	1 315 242	66 %	24 766 999	11 687 927	4 759 016	66 %
2021	19 046 308	11 181 857	7 607 695	99 %	23 894 756	17 808 919	4 042 975	91 %
2022	24 931 954	17 906 008	10 837 760	115 %	28 700 361	23 942 502	3 112 279	94 %
2023	29 446 142	20 822 442	6 242 186	92 %	29 856 112	23 528 944	3 080 311	89 %
2024	38 662 505	34 184 953	2 651 595	95 %	33 887 841	28 469 664	3 018 284	93 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et les comptes financiers unique.

Comptabilité patrimoniale**Tableau n° 26 : Le patrimoine du budget principal au 31 décembre 2024 (en €)**

Compte	État de l'actif du comptable			Inventaire CACF			Écart VNC
	Valeur brute	Amortissements cumulés	Valeur nette comptable	Valeur brute	Amortissements cumulés	Valeur nette comptable	
Subventions d'équipement (c/131)	0	0	0	- 14 300	0	- 14 300	- 14 300
immo incorporelles (chap. 20)	15 244 594	4 349 360	10 895 234	15 550 718	4 654 890	10 895 403	169
Immobilisations corporelles (ch. 21)	207 030 853	5 666 994	201 363 859	232 843 171	5 651 846	227 185 035	25 821 176
Immobilisation en cours (ch. 23)	48 936 882	0	48 936 882	32 040 374	7 619	32 030 091	-16 906 791
Immobilisations affectées (ch. 24)	886 833	0	886 833	886 833	0	886 833	0
Participations (ch. 26)	317 545	0	317 545	45 600	0	45 600	- 271 945
Autres immo. financières (ch 27)	5 489 722	0	5 489 722	8 610 863	0	8 610 863	3 121 141
Total	277 906 429	10 016 354	267 890 075	289 959 368	10 314 356	279 635 634	11 745 559

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du comptable public et de l'ordonnateur.

Comptabilité d'engagement

Tableau n° 27 : Organisation de la chaîne comptable de la communauté d'agglomération

	Engagement	Liquidation	Ordonnancement
Service émetteur	Saisie et activation du BDC dans CIRIL. Validation par le chef de service (sur le fond)	Attestation du service fait. Transmission de la facture au service finances	Rapprochement de la facture avec l'engagement
Service des finances	Validation par le service finances (sur la forme)	Saisie de la facture	Saisie du mandat de paiement

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

Tableau n° 28 : Rattachement des charges et des produits du budget principal (en €)

	2020	2021	2022	2023	2024
Charges rattachées	1 632 917	3 249 264	4 109 777	2 038 160	2 380 172
Charges de gestion	29 672 921	30 014 707	31 873 677	22 705 723	24 748 483
Ratio de rattachement	5,5 %	10,8 %	12,9 %	9,0 %	9,6 %
Produits rattachés	15 392	90 972	40 500	35 000	144 100
Produits de gestion	35 446 358	36 368 297	40 936 322	29 481 098	34 857 055
Ratio de rattachement	0,0 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,4 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et comptes financiers uniques.

Tableau n° 29 : Évolution des restes à réaliser du budget principal (en €)

	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses d'investissement					
Restes à réaliser	4 759 016	4 042 975	3 112 279	3 080 311	3 018 284
Total des investissements (dépenses)	11 917 737	17 939 691	24 289 045	37 125 098	29 161 896
Taux de RAR / investissement (dépenses)	40 %	23 %	13 %	8 %	10 %
Recettes d'investissement					
Restes à réaliser	1 315 242	7 607 695	10 837 760	6 242 186	2 651 595
Total des investissements (recettes)	8 162 691	12 415 630	20 290 955	24 228 521	36 742 784
Taux de RAR / investissement (recettes)	16 %	61 %	53 %	26 %	7 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et des comptes financiers uniques.

Exemples d'erreurs d'imputation comptable

Sur l'échantillon, 14 imputations (7 % des mandats) peuvent être considérées comme discutables au regard des prescriptions du Guide des imputations budgétaires et comptables.

Certains achats ont ainsi été classés en dépenses d'investissement au lieu d'être inscrits en charges. Sont notamment concernés des achats de matériel pour des petites travaux d'espace verts pour 875,16 euros et l'achat d'un espace pour la publication d'un avis d'enquête publique, enregistré au compte 2033 en principe réservé aux seules publications des marchés d'appels d'offre.

Inversement, des dépenses d'investissement ont été inscrites en charges. C'est le cas d'achats concernant un anémomètre et un store pour 2 468,88 € qui ont été imputés dans des comptes de classe 6, alors que le montant et la durée de vie de ces équipements ne permettent pas de faire présumer qu'ils relèveraient de la catégorie des consommables.

Le contrôle de l'échantillon révèle par ailleurs des imputations erronées au sein de comptes de la même classe : un déjeuner de travail avec des élus le 18 décembre 2023 a ainsi été enregistré au compte 60623 « alimentation », alors qu'il relève du compte 6238 « divers » selon l'instruction budgétaire et comptable M57 (p. 255).

D'autres anomalies apparaissent plus récurrentes. Selon le service à l'origine de la commande, les frais de nettoyage des vitres sont imputés soit au compte 615221 (entretiens de bâtiments publics), soit au compte 6283 (frais de nettoyage des locaux), y compris lorsqu'ils sont effectués par la même société³².

On peut « également relever l'utilisation excessive des comptes « Divers », alors qu'existent des comptes *ad hoc* :

- une facture de 12 003,75 € pour les cadeaux de l'arbre de Noël du personnel enregistrée au compte 6288 en lieu et place du compte 6232 « Fêtes et cérémonies » ;
- des spectacles pour les enfants des crèches donnés par le groupe « Bien Hêtre à Cassel » et classés au compte 6188, alors qu'en tant qu'animations ils relèvent du compte 6238 ;
- les prestations versées au gestionnaire des aires d'accueil des gens du voyage (la société Vesta qui exerçait en DSP jusqu'en 2024) sont systématiquement imputées au compte 6228 alors qu'elles relèvent du compte 611 « contrats de prestation de service ».

³² Dans la mesure où les bâtiments concernés (siège de la CACF, piscine intercommunale, crèches, espace de coworking...) sont comptabilisés par l'organisme au compte 2131, les frais d'entretien doivent être imputés au compte 615221, sauf s'ils sont l'exécution d'un contrat d'entretien (enregistrement au compte 611 dans ce cas). Cf. le Guide des imputations budgétaires et comptables, 2024, p. 100.

Annexe n° 8. Situation financière

Comparaison d'indicateurs financiers

Tableau n° 30 : Bases et taux des impôts directs locaux

	2020	2021	2022	2023	2024	Taux moyen régional	Taux moyen national
Taxe d'habitation							
Bases (en €)	NC	NC	1 971 905	2 974 052	3 001 520		
Taux	12,45 %	12,45 %	12,45 %	12,45 %	12,45 %	10,80 %	9,31 %
Taxe foncière (bâti)							
Bases (en €)	79 184 488	74 649 541	78 161 761	83 391 726	87 228 404		
Taux	4,00%	4,00%	4,00%	7,00%	7,00%	3,49%	3,97%
Taxe foncière (non bâti)							
Bases (en €)	5 091 488	5 120 190	5 291 068	5 606 551	5 825 381		
Taux	7,32 %	7,32 %	7,32 %	7,32 %	7,32 %	7,79 %	10,32 %
Cotisation foncière des entreprises (CFE)							
Bases (en €)	26 818 752	20 858 080	21 770 656	22 888 835	24 587 756		
Taux	26,78 %	26,78 %	26,78 %	26,78 %	26,78 %	26,05 %	26,16 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états fiscaux et OFGL (Dotations des groupements à fiscalité propre - montants et critères — OFGL).

Tableau n° 31 : Comparaison d'indicateurs financiers entre la communauté d'agglomération et les autres intercommunalités au niveau régional et national appartenant à la même strate de population (100 000 à 299 999 habitants)

En € / habitant	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne	Evol.
Dépenses de personnel							
CACF	64	69	77	82	90	76	7,1 %
EPCI de la strate régionale	165	168	177	193	205	182	4,4 %
EPCI de la strate nationale	161	166	175	186	195	177	3,9 %
Dépenses d'équipement							
CACF	85	117	190	196	191	156	17,6 %
EPCI de la strate régionale	112	116	116	140	166	130	8,2 %
EPCI de la strate nationale	97	102	109	122	140	114	7,6 %
Péréquations et compensations							
CACF	17	31	33	36	42	32	19,8 %
EPCI de la strate régionale	22	41	44	47	50	41	17,8 %
EPCI de la strate nationale	NC	NC	NC	NC	NC		

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la DDFIP – Data OFGL.

Situation financière**Tableau n° 32 : Détail des ressources fiscales du budget principal (en M€)**

	2020	2021	2022	2023	2024	Var. an. moy.
Impôts locaux (dont CVAE et Tascom)	26,6	16,1	19,5	15,3	17,4	- 10,0 %
Fractions de TVA	0,0	9,5	10,4	16,1	15,9	13,8 %
Impôts et taxes liés aux activités de services (nets des reversements)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	45,3 %
Taxes liées à l'urbanisation et l'environnement (nettes des reversements)	14,1	14,3	15,0	1,1	1,1	- 47,1 %
<i>dont TEOM</i>	13,1	13,3	13,9	0,0	0,0	
<i>dont GEMAPI</i>	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	
Autres taxes (nettes des reversements)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Total ressources fiscales brutes	40,74	39,96	45,05	32,47	34,59	- 4,0 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique 2024.

Tableau n° 33 : Détail des ressources institutionnelles du budget principal (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024
DGF	6,5	6,5	6,3	6,4	6,7
FCTVA	0,4	0,2	0,6	0,4	0,3
Participations	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0
Péréquations et compensations	1,8	3,3	3,5	3,7	4,6
<i>dont DCRTP</i>	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
<i>dont autres que DCRTP</i>	0,8	2,2	2,4	2,7	3,4
Autres ressources institutionnelles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reversements sur dotations	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2
Total des ressources institutionnelles	10,2	11,7	12,2	12,4	13,5

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique 2024.

Tableau n° 34 : Détail des ressources d'exploitation du budget principal (en €)

	2020	2021	2022	2023	2024	Var. an. moy.
Ventes de marchandises	9 060	7 183	0	0	0	- 100,0 %
Domaine	0	0	0	0	1 077	
Prestations de service	300 933	422 190	495 434	617 073	678 620	22,5 %
Mise à disposition de personnel facturé	127 927	153 983	91 702	120 642	90 395	- 8,3 %
Remboursements de frais	25 094	29 568	35 627	31 724	7 193	- 26,8 %
Revenus locatifs	61 322	57 671	96 190	38 119	47 864	- 6,0 %
Subventions	201 734	188 003	109 401	22 143	47 488	- 30,3 %
Autres produits	263 057	245 674	205 591	60 262	95 353	- 22,4 %
Total ressources d'exploitation	726 071	858 599	828 355	829 702	872 638	4,7 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique 2024

Tableau n° 35 : Détail des charges à caractère général du budget principal (en €)

	2020	2021	2022	2023	2024	Var. an. moy.
Achats	889 305	845 546	1 013 093	1 571 752	1 552 505	14,9 %
Entretien et réparations	3 005 430	2 636 160	2 841 610	2 775 772	2 836 555	- 1,4 %
Services extérieurs	992 282	888 257	992 994	913 143	1 075 018	2,0 %
Prestations de service	1 072 200	176 033	172 762	86 039	408 365	- 21,4 %
Honoraires, études et recherches	450 072	439 721	1 559 805	609 934	697 837	11,6 %
Publicité, publications et relations publiques	116 158	164 327	231 055	512 168	333 454	30,2 %
Autres	320 451	405 924	539 440	491 330	474 214	8 %
Charges à caractère général	6 845 898	5 555 969	7 350 759	6 960 137	7 377 948	1,9 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique 2024.

Tableau n° 36 : Participation du budget principal au financement des budgets annexes (en €)

	2020	2021	2022	2023	2024
Portage de repas à domicile	383 700	177 000	220 000	637 010	390 000
Zones d'activité économique	0	0	0	0	121 815
Office de tourisme intercommunal	750 000	91 749	640 000	850 000	932 000
Total SPA	1 133 700	268 749	860 000	1 487 010	1 443 815
Prestations de services	0	84 729	0	0	135 000
Collecte et traitement des ordures ménagères	0	0	0	2 221 226	1 000 000
Total SPIC	0	84 729	0	2 221 226	1 135 000

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et les notes de présentation synthétique du budget principal.

Tableau n° 37 : Dépenses d'équipement du budget principal (BP) et des budgets annexes (BA), en €

	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul
CAF nette consolidée, tous budgets	3 982 292	4 365 892	6 830 168	5 118 912	14 037 640	34 334 905
+ FCTVA	1 139 968	983 776	3 406 659	3 340 031	3 020 016	11 890 450
+ Subventions d'investissement	702 589	755 851	1 728 157	3 827 886	4 992 007	12 006 490
+ Autres recettes	376 342	18 741	861 990	354 400	42 834	1 647 973
= Financement propre disponible	6 201 190	6 124 260	12 826 975	12 641 230	22 092 497	59 886 153
Dépenses d'équipement BP et BA	8 999 324	12 285 193	19 869 753	20 356 359	24 314 050	85 824 679
dont dépenses d'équipement BP	8 783 109	12 158 267	19 792 547	20 332 270	19 919 845	80 986 038

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier unique 2024.

Tableau n° 38 : Évolution de l'endettement (en €)

	2020	2021	2022	2023	2024
Encours de la dette agrégée	26 925 307	25 338 799	30 003 965	38 946 842	45 641 617
Dettes réciproques	5 235 390	4 332 246	4 105 437	4 105 437	3 983 622
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	21 689 917	21 006 553	25 898 528	34 841 405	41 657 995
/ CAF brute consolidée tous budgets	5 549 157	6 055 601	8 635 743	6 876 035	22 882 954
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	3,9	3,5	3,0	5,1	1,8
Encours de la dette du budget principal	18 219 506	17 583 200	22 522 234	29 348 837	38 726 082
/ CAF brute du budget principal	5 357 867	5 919 778	8 655 022	6 121 532	9 286 776
= Capacité de désendettement BP en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	3,4	3,0	2,6	4,8	4,2
Intérêts des emprunts et dettes consolidés	417 304	413 296	384 067	913 692	1 377 609
/ Encours de la dette consolidée	21 689 917	21 006 553	25 898 528	34 841 405	41 657 995
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	1,9 %	2,0 %	1,5 %	2,6 %	3,3 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du compte financier 2024.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CŒUR DE FLANDRE

(Nord)

Exercices 2020 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Valentin BELLEVAL, président de la communauté de communes Cœur de Flandre.

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

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



Envoyé en préfecture le 01/10/2026

Reçu en préfecture le 01/10/2026

Publié le

S²LO

ID : 059-215900432-20260924-DEL26_087-DE



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

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr

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