



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

Date d'envoi à fin de notification : 16/11/2011
Date de communicabilité : 24/12/2011

ROD.0517

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

– Commune de Gravelines –

(Département du Nord)

SUIVI DE LA REPOSE DE L'ORDONNATEUR

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	4
I - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE DE GRAVELINES	6
II - L'EXAMEN DE LA FIABILITE ET DE LA SINCERITE DES COMPTES.....	7
III - LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DEPUIS 2005	7
A - LES OUTILS DE GESTION DE LA COMMUNE.....	7
B - UNE SITUATION FINANCIERE GLOBALEMENT SATISFAISANTE MAIS QUI REQUIERT UNE MAITRISE RIGOREUSE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	8
1 - Les produits et les charges de fonctionnement : face à un niveau relativement élevé mais stable de recettes, les charges de personnel ne cessent d'augmenter	8
2 - Les recettes et les dépenses d'investissement.....	9
3 - La nécessité de maîtriser les dépenses, compte tenu de la faible progression des recettes.....	9
4 - La fiscalité : l'importance des recettes fiscales en dépit d'une mobilisation modérée	11
5 - L'état de la dette : une gestion prudente pour maîtriser une dette en diminution	11
6 - Une capacité d'autofinancement suffisante, améliorée par la réduction de la charge de la dette mais contrainte par l'accroissement des dépenses de fonctionnement.....	12
IV - LES ASSOCIATIONS.....	12
A - L'IMPORTANCE DES SUBVENTIONS ACCORDEES AUX ASSOCIATIONS	12
B - LA SITUATION AMBIGUË DE L'ASSOCIATION ATOUTS VILLE	13
C - LE RECENSEMENT DES SOUTIENS AUX ASSOCIATIONS DEMEURE PERFECTIBLE.....	14
V - LA GESTION DU PERSONNEL ET LE TEMPS DE TRAVAIL	15
A - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	15
1 - L'absence d'outils de référence	15
2 - La gestion des effectifs	16
B - L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL ET LES REMUNERATIONS	18
1 - Les dépenses de personnel.....	18
2 - Le régime indemnitaire.....	18
3 - L'octroi de prêts au personnel	19
C - LE TEMPS DE TRAVAIL.....	20
1 - Un régime très favorable au personnel et coûteux pour la commune	20
2 - L'absence de suivi du temps de travail effectif	21
3 - L'absentéisme	21
D - LE RECRUTEMENT D'AGENTS CONTRACTUELS DE CATEGORIE A	22
1 - La vacance du poste et l'accomplissement des mesures de publicité	22
2 - La situation du directeur général des services	23
3 - Le collaborateur de cabinet.....	23
E - LA SITUATION DU CHEF DES SERVICES TECHNIQUE ET INFORMATIQUE	24
F - LES LOGEMENTS DE FONCTION	24
1 - Le cadre légal	24
2 - Les attributions de logements à Gravelines	25
VI - LES ACHATS PUBLICS	25
A - L'ORGANISATION ET LA PROCEDURE A GRAVELINES	25
1 - La procédure d'achat	25
2 - Les marchés publics.....	26
B - LE LOT N° 5 DU MARCHE DE FOURNITURES COURANTES DE 2008	27
VII - L'UTILISATION DU PARC AUTOMOBILE ET LA CONSOMMATION DE CARBURANTS	28
A - LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE.....	28
1 - La réglementation.....	28
2 - Le parc automobile de Gravelines : une gestion manifestement insuffisante pour un parc important	30
B - LES CARBURANTS.....	31
1 - Le contrôle des consommations de carburant.....	31
2 - Le dispositif des cartes accréditatives de carburant.....	31
3 - Les utilisations anormales des cartes accréditatives et des véhicules correspondant	32

RECOMMANDATIONS.....	33
ANNEXE 1 – LES PRODUITS ET LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT	34
ANNEXE 2 – LES RECETTES ET LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT	35
ANNEXE 3 – LA FISCALITE.....	36
ANNEXE 4 – L'ENDETTEMENT	38
ANNEXE 5 – L'AUTOFINANCEMENT.....	39
ANNEXE 6– LES CONCOURS AUX ASSOCIATIONS	40
ANNEXE 7 – LES EFFECTIFS ET LES REMUNERATIONS	41
ANNEXE 8 – L'ABSENTEISME.....	43

Synthèse

Le contrôle a porté principalement sur la situation financière de la commune, particulièrement sur les évolutions contrastées des recettes et des dépenses, et sur la capacité de la ville à assurer, de façon durable, l'entretien de ses nombreux équipements : la médiathèque, la scène Vauban, l'espace culturel Decaestecker, le musée du dessin et de l'estampe, le centre culturel François-Mitterrand, le chemin des arts, la base nautique et de plein air, le port de plaisance.

Le niveau d'endettement, qui a fortement diminué au cours des exercices, est désormais plus compatible avec les capacités communales. La dette peut être considérée comme saine ; l'encours ne comporte que deux emprunts structurés qui présentent un faible risque et dont le capital restant dû est modeste. L'ancien emprunt remboursable en francs suisses est d'encours réduit et proche de son terme.

De fait, si la situation de la commune est encore satisfaisante, compte tenu, notamment, de l'importance de la taxe professionnelle versée indirectement par la centrale nucléaire, les dépenses, principalement de personnel et de subventions aux associations, restent à un niveau élevé. Ces charges connaissant une progression relativement soutenue, nettement supérieure à celle des ressources qui se stabilisent, la commune pourrait rencontrer des difficultés si elle ne les maîtrise pas.

Dans ce cadre, il est dans son intérêt de bien connaître les postes d'économies réalisables ainsi que le détail de ses charges de fonctionnement, particulièrement celles de ses nombreux équipements, pour lesquels les coûts prévisionnels (fluides, personnel, entretien et grosses réparations) ne sont pas encore établis. Elle devrait donc accélérer la mise en place d'un contrôle de gestion.

Par ailleurs, la nécessité impérieuse de maîtriser l'évolution des charges de personnel implique que la commune mette en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elle n'en est qu'aux prémices, avec la remise à plat des fiches de poste et la reprise récente de la notation des agents. Elle devrait s'attacher également à l'introduction de la gestion automatisée du temps de travail, inexistante actuellement, ainsi qu'à la résorption d'un niveau élevé d'absentéisme, alors que le personnel bénéficie déjà d'un régime très favorable de congés payés. Par ailleurs, deux agents d'encadrement sont dans une situation irrégulière : statut incompatible avec les fonctions exercées, passage de grade non prévu compte tenu du niveau de population de la commune. Enfin, contrairement aux recommandations formulées par la Chambre en novembre 2003, la commune a continué d'accorder des prêts privilégiés au personnel, pratique qu'elle s'engage à abandonner sans délai.

La ville accorde d'importantes subventions à plusieurs associations, dont les principales sont Atouts Ville et AGIR. Toutes deux remplissent des missions très complémentaires de l'activité communale : petite enfance, crèche, centre aéré et maisons de quartier pour Atouts Ville et insertion et recherche d'emploi pour AGIR. Compte tenu de leur grande proximité avec les services municipaux et de la faiblesse de leur vie associative, la commune a engagé leur qualification en service social d'intérêt général.

La commune a établi avec l'ensemble des associations aidées les conventions idoines, mais n'a pas encore procédé à la valorisation des prestations non financières, ce qui ne lui permet pas de connaître l'ampleur réelle de son engagement. Cette valorisation, qu'elle envisage d'établir, sera aussi utile pour déterminer les économies potentielles.

En matière de marchés publics, il a été constaté l'autonomie des différents services pour élaborer et passer les marchés les concernant, sous le contrôle d'un service des marchés. Afin de réduire le risque d'irrégularités et de garantir l'homogénéité des pratiques, la ville devrait formaliser ses procédures en élaborant un guide interne de la commande publique.

Un des marchés examinés suscite des interrogations. Lors de l'analyse des offres du lot n° 5 du marché de fournitures courantes pour les services municipaux attribué en 2008 à l'entreprise Bossu-Cuvelier, une partie de l'offre du candidat retenu a fait l'objet d'une modification a posteriori par la commission de sélection sans explications.

Enfin, la gestion du parc automobile présente de nombreuses faiblesses, comme l'absence de logiciel de gestion spécifique jusque 2010, des ordres de mission non systématiques, une pratique de fait du remisage à domicile non encadrée et non formalisée et l'absence de note de service précisant les règles d'utilisation des cartes de carburant.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Gravelines a porté sur la période courant à partir de l'année 2005. L'entretien préalable, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 25 mars 2011 avec le maire.

Lors de sa séance du 2 mai 2011, la chambre a formulé des observations provisoires, qui ont été transmises à l'ordonnateur en fonction durant la période examinée.

Un délai de deux mois lui a été accordé pour apporter une réponse écrite, et/ou demander à être entendu par la chambre. L'ordonnateur a répondu par un courrier du 12 juillet 2011, enregistré au greffe le 18 juillet 2011.

Ces observations ont aussi été communiquées sous forme d'extraits de rapport, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause, conformément à l'article R. 241-12 du code des juridictions financières. Celles-ci n'ont pas demandé à être entendues en application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières et n'ont pas fait part d'observations.

En conséquence, lors de sa séance du 19 septembre 2011, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

I - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE DE GRAVELINES

Gravelines fait partie depuis 1969 des 18 communes de la communauté urbaine Dunkerque « Grand Littoral » créée en 1968.

Le précédent contrôle, qui avait porté sur les exercices 1996 à 2001, avait conclu, notamment, que le niveau des dépenses de personnel était particulièrement élevé, que les relations de la commune avec la SEM du Beffroi avaient amené la ville à supporter des charges excessives, que le dispositif par lequel la ville accordait de très importantes subventions à l'association Sportica devait relever du cadre de la délégation de service public, que la commune accordait irrégulièrement des prêts immobiliers aux agents communaux (Cf. infra V.B).

L'association Sportica a été dissoute¹, les conventions² entre la ville et la SEM Gravelines Gestion Equipement ont été résiliées au 30 avril 2010, les activités étant alors reprises par la ville pour être, avec le personnel, transférées le 1^{er} mai 2010 à l'EPIC Régie Gravelinoise des Equipements de l'Espace des Sports et des Loisirs.

¹ Déclaration de dissolution le 28 septembre 2010, à l'issue des six mois de liquidation engagés le 28 avril 2010.

² Convention de gestion du 30 septembre 1986, convention de subventionnement pour le cinéma du 14 janvier 2010, contrat de location des locaux du bowling du 17 septembre 1993, contrat de location du cinéma du 20 décembre 1993.

II - L'EXAMEN DE LA FIABILITE ET DE LA SINCERITE DES COMPTES

Les contrôles effectués ont concerné le rattachement des charges et des produits à l'exercice, les immobilisations, les créances à court terme (comptes 4114, 46724 et 4144), les comptes transitoires, l'encours de la dette, les intérêts courus non échus (compte 1688) et les restes à réaliser.

Les contrôles effectués n'appellent pas d'observations particulières.

III - LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DEPUIS 2005

Durant la période contrôlée, l'évolution de la situation financière de Gravelines est marquée par le niveau constamment suffisant de ses capacités de financement propre, qui témoigne d'une dépendance limitée et en voie de réduction à l'endettement, lequel se situe désormais à un niveau tolérable pour la commune, compte tenu de son potentiel fiscal.

Antérieurement, la ville, forte de ses recettes fiscales, s'était dotée de nombreux équipements, pour le financement desquels elle avait recouru de façon trop importante à l'emprunt. Le ratio d'endettement s'est amélioré (45 % en 2009 contre 67 % en 2005 et 95 % en 2001) et le ratio de désendettement est d'un niveau confortable (3,1 ans en 2009).

Sa capacité d'autofinancement est en rapport avec le niveau de ses ressources. Le ratio d'autofinancement brut sur les produits de fonctionnement a néanmoins diminué durant la période, mais demeure supérieur à la moyenne des communes de la région (13,0 % en 2009).

Tableau n° 1 : situation financière globale

k€	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Dépenses de personnel/charges de fonctionnement	37,1 %	39,2 %	36,7 %	40,8 %	40,2 %	42,9 %	42,9 %	44,1 %	+18 %
Dépenses d'équipement	6 347	9 323	11 007	8 381	11 726	6 803	5 879	5 556	-12 %
CAF brute	10 082	8 349	8 751	10 280	8 897	8 376	7 573	7 771	-23 %
CAF nette	-119	2 095	3 154	5 498	4 147	4 086	3 339	4 269	
CAF brute/produits de fonctionnement	20,8 %	17,0 %	16,5 %	19,8 %	16,6 %	15,9 %	14,2 %	14,6 %	-30 %
Encours de la dette	40 418	37 164	39 750	34 987	34 286	30 947	27 764	24 275	-40 %
Ratio d'endettement	83 %	76 %	73 %	67 %	64 %	59 %	52 %	45 %	-46 %
Ratio de désendettement	4,0	4,4	4,4	3,4	3,8	3,7	3,7	3,1	-22 %

Source : comptes de gestion.

A - Les outils de gestion de la commune

La commune dispose de très peu d'outils pour suivre l'évolution de sa situation financière. Elle n'établit pas de tableau de bord financier mensuel, ni de tableau de bord synthétique commenté de l'exécution budgétaire au niveau de la direction générale.

Compte tenu de l'importance de ses équipements, elle envisage logiquement de mettre en place un contrôle de gestion, mais elle n'en est qu'au premier stade, celui de l'appréciation des coûts et de leur évolution.

Chaque équipement majeur³ a fait, durant le contrôle, l'objet d'un recensement des dépenses de fonctionnement telles qu'elles sont déjà imputées dans les comptes de gestion. L'étude menée par la commune est pour l'heure très incomplète, dès lors qu'elle ne mentionne ni les coûts des agents municipaux concernés, ni les dépenses d'entretien, ni les grosses réparations prévisibles. Il s'agit plutôt d'un constat établi sur la base de certaines dépenses passées, centrées sur le coût de construction ou d'acquisition de l'équipement.

L'analyse prospective globale pour les exercices 2010-2013 n'est qu'une simple extrapolation de dépenses passées, sans prise en considération de programmes d'entretien et de réparations, eux-mêmes, apparemment, non définis à ce jour et sans impact de l'obsolescence des équipements.

La commune précise qu'elle a engagé de nouveaux moyens de formation d'un agent au contrôle de gestion, projets de rationalisation des équipements et de la gestion des espaces verts.

La chambre lui recommande d'accélérer la mise en place d'un contrôle de gestion, en vue de maîtriser ses coûts de fonctionnement.

B - Une situation financière globalement satisfaisante mais qui requiert une maîtrise rigoureuse des dépenses de fonctionnement

1 - Les produits et les charges de fonctionnement : face à un niveau relativement élevé mais stable de recettes, les charges de personnel ne cessent d'augmenter

La commune a su cantonner l'évolution de ses dépenses de fonctionnement à un niveau proche de l'inflation (+ 8,7 %), malgré une hausse plus importante des dépenses de personnel (+ 17,5 %). Néanmoins, elle n'est pas parvenue à améliorer fortement ses recettes, dont le rythme d'augmentation (seulement + 2,6 %) est marqué par la stabilité de l'attribution de compensation qui représente 60 % des recettes en 2009 (Cf. annexe 1 – tableaux n° 1 à 4).

A terme se posera donc la question d'un possible effet de ciseau entre les évolutions incompatibles des ressources et des dépenses, sauf si ces dernières, plus particulièrement celles liées au personnel, sont davantage maîtrisées (Cf. III.B.3).

Le « train de vie » de la commune, rendu possible par l'importance de ses ressources, se caractérise en effet par des charges de fonctionnement par habitant très supérieures (+ 252 %) à la moyenne de la strate, en raison de charges de personnel, supérieures de près du triple à ladite moyenne, et des subventions accordées, en progression soutenue (+ 13,9 %).

A cet égard, il est permis de considérer que les effectifs communaux sont pléthoriques. Ainsi, fin 2009, elle compte 14 habitants par agent et 68,2 agents pour 1 000 habitants. Ce ratio est particulièrement élevé par rapport aux données disponibles de l'Observatoire des finances locales⁴ : en 2007, les communes de cette strate comptent un effectif moyen de 292 agents et un nombre moyen d'agents pour 1 000 habitants de 21. Cette situation est d'autant plus atypique

³ Base nautique, musée, académie des arts, chemin des arts (corps de garde), ferme Decaestecker, scène Vauban médiathèque.

⁴ Site internet de l'Observatoire des finances locales « les collectivités locales en chiffres 2010 ».

qu'une partie des compétences communales a été transférée à la communauté urbaine de Dunkerque⁵ (CUD).

La commune l'explique, en premier lieu, par un âge moyen assez élevé du personnel (Cf. V.A.2.) qui entraîne des aménagements de poste, de l'absentéisme pour maladie (notamment 15 jours d'absence pour maladie ordinaire par agent) qui provoque des besoins de remplacements, mais aussi par le recrutement de 48 emplois jeunes créés en 1998 et par l'internalisation d'équipements tels la base nautique et le centre équestre. Toutefois, le régime très favorable des congés (Cf. V.C) n'est sans doute pas non plus étranger à cette situation.

La ville confirme que des recrutements interviennent également indépendamment des besoins propres des services communaux. Elle souligne ainsi la dimension sociale de sa politique de recrutement face à la fermeture récente de nombreuses entreprises locales, ce qui se traduit par un sureffectif assumé et même revendiqué.

2 - Les recettes et les dépenses d'investissement

En dépit de fortes variations d'une année sur l'autre, le niveau des dépenses d'équipement par habitant a diminué de 30 % durant la période, après une phase, de 2005 à 2009, où la commune avait entrepris de se doter d'importants et nombreux équipements (Cf. annexe 2 – tableaux n° 5 à 7).

Le niveau particulièrement faible du taux de réalisation des prévisions budgétaires souligne la nécessité d'une amélioration sensible du processus de planification, notamment en renforçant l'information interne et le suivi budgétaire.

Dans sa réponse, la commune indique qu'elle entend réduire le niveau des reports en prenant en compte les délais d'exécution de ses investissements. La chambre lui recommande de mettre en place une programmation en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Tableau n° 2 : la réalisation des dépenses d'équipement

	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de réalisation	62%	68%	60%	53,5%	55%

Source : *compte administratif c20, 21 et 23.*

3 - La nécessité de maîtriser les dépenses, compte tenu de la faible progression des recettes

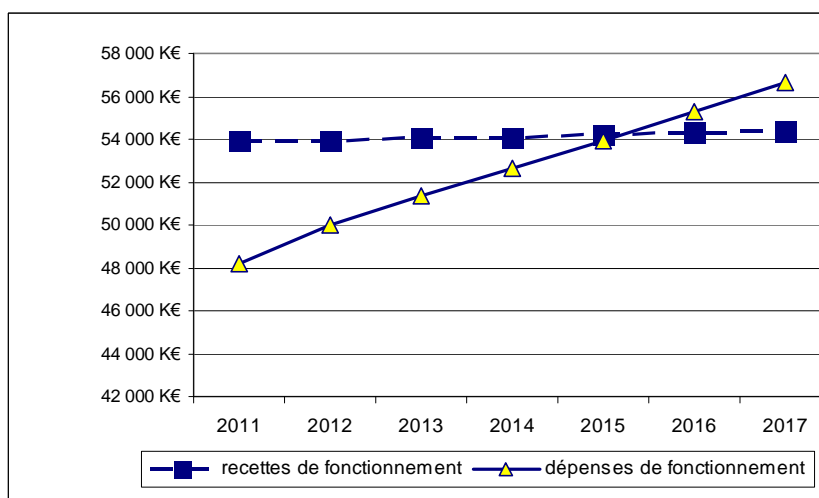
La différence de progression des dépenses et des recettes pourrait poser, à terme, des difficultés aux finances de la commune, si rien n'est fait pour contenir l'augmentation des dépenses même si le ratio de rigidité des charges de structure demeure satisfaisant sur la période (il reste bien inférieur à 50 %), malgré une légère dégradation (Cf. annexe 2 – tableau n° 8).

⁵ Compétences de la CUD : urbanisme (programme local de l'habitat, plan local d'urbanisme communautaire) ; économie (animation du plan local de développement économique, aides à l'implantation d'entreprises, association Entreprendre, Maison de l'Emploi, plan DESSINE pour le développement solidaire, aides à la création d'entreprise, aides à l'innovation, soutiens à l'université du Littoral-Côte d'Opale, coordination des implantations commerciales), transports (plan des déplacements urbains, autorité organisatrice des transports urbains, voirie (équipements), eau et assainissement (dont gestion du réseau d'eaux usées et de celui des eaux pluviales), gestion et traitement des déchets, organisation des services publics de fourniture et de distribution de l'électricité et du gaz.

En effet, si la commune ne modifie pas ses rythmes de dépenses, compte tenu, d'une part, de la progression annuelle moyenne constatée durant la période contrôlée : + 4,3 % pour les charges de personnel, + 2,1 % pour les autres charges de fonctionnement, et de la quasi stabilisation attendue des recettes de fonctionnement (+ 0,14 % par an), et, d'autre part, de l'hypothèse de la souscription annuelle de 2,5 M€ d'emprunts (envisagée par la commune), une extrapolation aboutit à constater que le niveau des dépenses pourrait atteindre celui des recettes dès 2015.

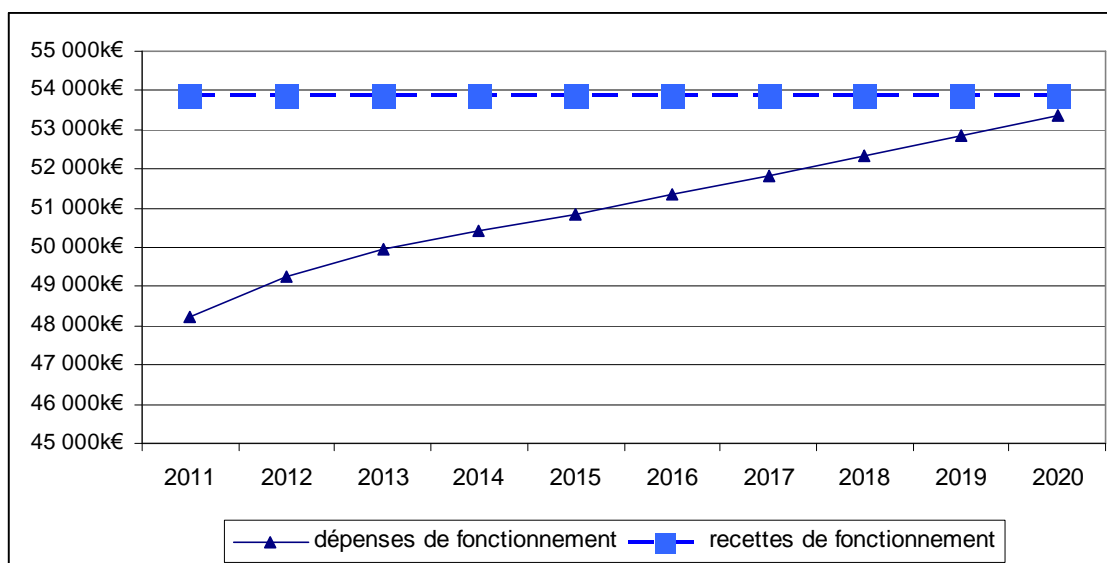
Dans ce scénario, la CAF nette serait négative dès 2014, ce qui rendrait indispensable, si la commune entendait maintenir son programme d'investissement, un recours accru à l'emprunt.

Tableau n° 3 : simulation des évolutions des dépenses et recettes de fonctionnement



Dans un scénario plus restrictif que développe la commune (augmentation annuelle des charges limitée à + 2 % et autres charges stabilisées ; stabilité des recettes), et qui serait en rupture avec les exercices antérieurs, la CAF nette deviendrait négative à partir de 2015 et le différentiel entre recettes et dépenses serait à zéro vers 2020.

Tableau n° 4 : scénario d'évolution des recettes et dépenses de fonctionnement – hypothèses communales



Source : données prévisionnelles communales.

Compte tenu de l'inertie des postes de dépenses concernés, des pratiques anciennes de la commune en matière de gestion du personnel et de la structure des effectifs, ces hypothèses (stabilité des charges, augmentation des dépenses de personnel plafonnée à 2 % l'an) semblent difficiles à admettre.

D'ailleurs, ces scénarios s'avèrent d'autant plus « optimistes » que, selon les données provisoires communales, la progression des charges de personnel a été en 2010 de + 3,8 % en 2010 et la tendance des deux premiers mois de 2011 est de + 3,6 % par rapport à janvier-février 2010.

La commune a certes commencé à prendre conscience de cet enjeu et recherche des pistes d'économies. Quel que soit le scénario retenu, elle doit en priorité maîtriser l'évolution de l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement, notamment en contenant fortement la progression des charges de personnel ainsi que le niveau des subventions accordées. Dans ce cadre très contraint, et socialement exposé, la commune pourrait même envisager, afin d'augmenter ses ressources, d'accroître les recettes fiscales en augmentant les taux, ce à quoi elle s'est de longue date refusée.

4 - La fiscalité : l'importance des recettes fiscales en dépit d'une mobilisation modérée

L'écart très positif du potentiel fiscal de la commune avec celui de la moyenne départementale n'a guère changé depuis 2005 (Cf. annexe 3 – tableaux n° 9 à 12), le produit fiscal par habitant ayant progressé à l'instar de la moyenne de la strate (+ 17,1 % de 2005 à 2009).

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal demeure modeste durant toute la période, stable à 24 %, loin du seuil d'alerte de 100 %⁶. La chambre relève ce niveau limité de la mobilisation du potentiel fiscal ainsi que la stabilité des taux fiscaux qui rapportent néanmoins un produit fiscal double de la moyenne départementale.

Par ailleurs, les reversements du produit de la taxe professionnelle, perçue au niveau communautaire, sont importants, quoique gelés à 32,391 M€ depuis 2004. En 2009, la taxe professionnelle, collectée par la Communauté Urbaine de Dunkerque, a totalisé 64,092 M€. Elle provient à 78 % d'EDF. Le deuxième contributeur est la société Aluminium Dunkerque (près de 14 %), suivie par Ajinomoto (8 %).

5 - L'état de la dette : une gestion prudente pour maîtriser une dette en diminution

a - Une évolution contenue de la dette

La ville ne recourant désormais que modérément à l'emprunt, l'encours de la dette financière a baissé de près d'un tiers entre 2005 et 2009, mais demeure relativement élevé (Cf. annexe 4 – tableau n° 13). L'écart avec la strate demeure important : triple en 2005 et 2,5 fois en 2009 (Cf. annexe 4 – tableau n° 14).

Au 31 décembre 2010, le total de capital restant dû était de 22,158 M€.

⁶ 57 % pour la moyenne de la strate.

b - La composition de la dette : la prédominance des emprunts classiques à taux fixe ou variable

L'encours de la dette est constitué presque exclusivement d'emprunts classiques. Les emprunts à taux fixe représentent 85 % de l'encours et ceux à taux variable le solde, sauf deux emprunts structurés, à simple barrière sur l'Euribor, qui ne présentent pas de risque particulier.

En revanche, un emprunt remboursable en francs suisses (CHF) avait été souscrit en 1999. Son encours au 31 décembre 2010 n'était plus que de 34 k€.

6 - Une capacité d'autofinancement suffisante, améliorée par la réduction de la charge de la dette mais contrainte par l'accroissement des dépenses de fonctionnement

De 2005 à 2009, les dépenses (+ 8,7 %) ayant augmenté trois fois plus vite que les recettes (+ 2,6 %), l'épargne brute s'est progressivement dégradée (- 24,4 %).

Le ratio de l'épargne brute sur les dépenses de fonctionnement était fin 2009 de 14,6 %, bien au dessus du seuil critique de 5 % des dépenses réelles de fonctionnement. La CAF nette (CAF brute moins le remboursement en capital du compte 1641) a été fortement positive sur toute la période.

Ainsi, si l'épargne brute dégagée par la commune représente une proportion de plus en plus faible des dépenses réelles de fonctionnement, le niveau d'épargne nette est encore confortable et compatible avec son endettement.

La capacité de désendettement (ratio de la dette sur la capacité d'autofinancement) est de trois ans en 2009, loin du seuil critique de 15 ans. Le ratio de la dette sur les recettes réelles de fonctionnement s'est amélioré. Il est très en dessous de 100 %, ce qui indique un niveau d'endettement acceptable pour la commune (Cf. annexe 5 – tableaux n° 15 à 17).

IV - LES ASSOCIATIONS

A - L'importance des subventions accordées aux associations

Les subventions versées se situent à un niveau très inhabituel par rapport à la strate de la commune, soit 8,6 M€, en progression de 18,4 % de 2005 à 2009.

Elles représentent une part significative de l'ensemble des charges de fonctionnement (18,3 % en 2009) qui augmentent deux fois moins vite (+ 8,2 %) (Cf. annexe 6 – tableaux n° 18 et 19).

Outre Sportica, désormais dissoute, les associations concentrant les subventions sont Atouts Ville et AGIR qui dépendent largement des aides municipales, à hauteur respectivement de 64 % et de 38 %⁷ en 2009. La ville apporte également 60 % des ressources du Basket Club Maritime (0,301 M€ dont 0,165 M€ de prise en charge de salaires⁸).

B - La situation ambiguë de l'association Atouts Ville

L'association, très dépendante des financements communaux, a pour objet la promotion du développement socio-culturel. Elle gère certains équipements de la ville : quatre maisons de quartier, deux crèches et le centre de loisirs d'été. Elle a en charge la garderie péri-scolaire et utilise à cette fin plusieurs équipements de Gravelines (bâtiments scolaires, terrains de sport) et organise le centre aéré d'été.

L'association compte près de 1 200 familles adhérentes (en 2008 : 1 153 familles, soit 2 666 enfants et 1 275 adultes inscrits). Il a été constaté la très faible participation des adhérents aux assemblées. La modeste cotisation de 9 € demandée aux adhérents gravelinois (15 € pour les « extérieurs ») est plutôt un droit d'accès aux prestations de l'association.

L'association est gérée, de fait, par son personnel et les représentants de la commune⁹.

Il est à noter que l'essentiel des coûts de fonctionnement est constitué par les dépenses de personnel, poste qui progresse du fait, notamment, d'une convention collective prévoyant une hausse automatique et annuelle des rémunérations.

Les services fournis par Atouts Ville, comme par AGIR, participent à la réalisation d'objectifs politiques assignés par la commune dans le domaine social. Elles n'en sont pas moins, par principe, soumises aux règles du droit de la concurrence, sauf s'il était démontré que l'application de ces règles ne permettait pas l'accomplissement de ses missions.

En effet, le droit communautaire repose sur un concept large d'activités à caractère économique, indépendantes de la nature juridique de l'opérateur, assorti de quelques exceptions relatives aux services d'intérêt économique général (SIEG) et aux services sociaux d'intérêt général (SSIG) au regard des communications 2006/123 et 2007/725 de la Commission.

⁷ 1,112 M€ en 2008. Comptes 2009 non disponibles. 1,072 M€ en 2009 selon le compte-rendu de l'assemblée générale 2010.

⁸ En divergence avec les données du compte administratif, les comptes du BCM mentionnent pour l'exercice 2009 un total de subventions municipales de 0,301 M€ au lieu de 0,241 M€.

La commune explique qu'elle a mandaté en 2009 la somme de 241 200 € se décomposant de la manière suivante:

- subvention de fonctionnement: 105 000 €

- subvention achat matériel: 1 200 €

- subvention personnel associatif: 135 000 €, soit un total de 241 200 €

Selon la commune, la différence pourrait provenir de la date effective de comptabilisation dans les comptes de l'association par rapport aux mandats émis sachant que l'exercice comptable est du 1^{er} août au 31 juillet.

⁹ Exemple : « un participant à l'Assemblée évoque la possibilité de déterminer un quorum minimum en vue de la tenue des Assemblées Générales, ceci pour favoriser la démocratie participative. Monsieur le Président explique que, vu l'importance du nombre d'adhérents, et le peu de participants aux assemblées, même en instaurant un faible quorum, celui-ci aurait peu de chances d'être atteint (...). » – procès-verbal de l'AGE du 29 avril 2008.

Certes, une délibération du 16 décembre 2009 a conféré le caractère de mission d'intérêt général à ses activités, l'association bénéficiant ainsi d'une « compensation de service public » visant à couvrir tout ou partie des coûts de mise en œuvre de ce service. La ville de Gravelines a également indiqué que la qualification de service social d'intérêt général est en cours d'attribution.

La chambre invite la commune à mettre en place une procédure de dévolution des SSIG sur la base de mandats définissant clairement les obligations de service public et rappelle que, quel que soit le mode de dévolution de ces missions de service public, les principes de libre prestation de services, de liberté d'établissement ainsi que le droit des marchés publics et le droit de la concurrence s'appliquent sauf dans les cas prévus par la réglementation.

C - Le recensement des soutiens aux associations demeure perfectible

Conformément à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, et au décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, la commune a conventionné avec les associations recevant une subvention annuelle d'un montant supérieur à 4 000 € alors que le seuil légal s'élève à 23 000 €. Elle a aussi passé des conventions prévoyant explicitement la mise à disposition de locaux, de personnels et de matériels notamment des véhicules ou d'autres prestations non financières, avec les associations concernées.

Sur l'échantillon contrôlé, si la totalité des subventions financières accordées a bien fait l'objet des délibérations idoines, la valorisation des prestations en nature n'est pas mentionnée dans les conventions. Ainsi, ne sont chiffrées ni l'éventuelle mise à disposition d'agents communaux¹⁰ ni les prestations telles que la mise à disposition de locaux, de matériels et de véhicules, de « comptages », et même de tonte d'espaces verts. Pourtant, les conventions de financement récentes prévoient explicitement ces valorisations.

Sur ce point, les obligations du CGCT relatives aux montants et aux prestations en nature accordées sont imparfaitement remplies. La chambre recommande de régulariser ces situations par l'établissement de conventions complètes, qui précisent le coût, pour la commune, des prestations non financières.

La commune prend note de la nécessité de valoriser les concours non financiers accordés aux associations et s'engage à y procéder.

¹⁰ 1 éducateur pour 35 heures par semaine pour l'USG Char à Voile ;
1 maître-nageur pour 4 heures par semaine pour l'USG Triathlon ;
1 agent pour 28 heures par semaine pour Atouts Ville ;
13 maîtres-nageurs, dont 2 à temps partiel, pour Sportica ;
1 monitrice d'équitation pour 1 heure par semaine pour USG Equitation ;
5 maîtres-nageurs pour un total de 38 heures par semaine pour Gravelines Natation.

Tableau n° 5 : concours aux associations exercice 2010 - contenu de la convention

Associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 €	Financement	Prestations non financières
Amicale du Personnel Communal	199 k€ convention du 22.12.2009	locaux : convention du 5.4.2003, avenant du 26.4.2004, prêt d'une salle contrats des 19.4.2007 et 29.4.2010
Groupe Pascal (lutte contre la toxicomanie)	86 k€ convention du 7.1.2010	prêt d'une salle contrats de 12.2005 et 18.10.2006
AGIR	1 152 k€ convention du 30.12.2009	non indiquées
Atouts Ville	1 958 k€ convention du 14.1.2010	nombreuses conventions dont : salles école maternelle Les Cygnes école maternelle Les Islandais, écoles Du Bois d'Osier, Michelet : conventions du 2.5.2002 et contrat du 29 juin 2005; terrains de basket convention du 21.2.2003 ; salles écoles Denvers et du Pont-de-Pierre convention du 18.3.2003 ; salles école Jean-Macé, Lacore, Copernic conventions du 23.5.2003 et contrat du 29 juin 2005; salles école Lamartine convention du 26.4.2004 ; centre administratif convention du 24.12.2003 et 4 avenants ; ferme Louf contrat du 16.8.2005 ; vtt, matériel de centre de loisirs, minibus
Basket Club Maritime	271 k€ convention du 23.12.2009	Art.6 de la convention de financement : « dans le cas où la ville mettrait à disposition de l'association des moyens en matériel ou en personnel en plus des subventions prévues par la présente convention, ces mises à disposition feront l'objet de conventions spécifiques qui seront annexées à la présente convention . Toute mise à disposition gracieuse au profit de l'association devra faire l'objet d'une valorisation annuelle qui demeure annexée à la présente convention. »
USG Handball	144 k€ convention du 18.12.2009	
USG Tennis de table	34,5 k€ convention du 10.1.2010	
GGVLS Gravelines-Grand Fort Philippe Voile Légère Sportive	76 k€ convention du 17 janvier 2010	
USG Tennis	74 k€ convention du 10.1.2010	

Source : comptes administratifs et conventions.

V - LA GESTION DU PERSONNEL ET LE TEMPS DE TRAVAIL

A - La gestion des ressources humaines

1 - L'absence d'outils de référence

La commune n'a pas mis en place de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Elle en est loin même si le service des ressources humaines a entrepris récemment une mise à plat des fiches de poste. Consciente de cette faiblesse, elle vient de décider d'introduire une telle GPEEC.

Il a été constaté, au vu des dossiers examinés, l'absence générale de fiche de notation et de fiches d'évaluation récentes alors qu'existent les modèles de fiches et un guide de procédure d'évaluation.

Pour l'ensemble du personnel, la notation des agents n'est pas ou n'a pas été effectuée depuis l'année 1991. Certaines ne sont constituées que lors des progressions de grade. Pourtant, la commune avait élaboré, dès 2000, un projet de fiche de notation que les services ont tardé à

mettre en pratique. En 2010, la commune a enfin procédé à la notation de l'ensemble du personnel, mais les fiches de notation n'étaient pas encore, au moment du contrôle, transmises à la direction des ressources humaines.

Tableau n° 6 : critères d'évaluation modèle de dossier d'évaluation 2010

Critères d'évaluation	Types de critères
Groupe 1	connaissances professionnelles – (5 critères)
Groupe 2	qualités / organisation – (7 critères)
Groupe 3	travail en commun / sociabilité – (4 critères)
Groupe 4	influence sur la performance de la collectivité – (6 critères)
Groupe 5 pour l'encadrement	animation et gestion de l'équipe – (6 critères)

Source : documents communaux.

L'avancement d'échelon se fait à l'ancienneté minimum sauf pour les agents faisant l'objet d'un signalement de leur chef de service.

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 supprime les quotas d'avancement de grade fixés nationalement par décret et dispose que les collectivités établissent elles-mêmes leurs ratios de promus/promouvables, après avis du comité technique paritaire et du vote de l'assemblée délibérante.

La chambre relève l'effort de la commune pour établir des conditions objectives d'application du ratio d'avancement. Elle a fixé le ratio promus/promouvables au taux maximum de 75 % pour les premiers grades, 50 % pour les deuxièmes grades. Le ratio est fixé à 100 % en cas de passage d'examen professionnel.

La liste des agents à promouvoir est définie chaque année en prenant en compte :

- la satisfaction des critères statutaires (ancienneté notamment) ;
- la valeur professionnelle, les acquis de l'expérience et les capacités à assumer plus de responsabilités ;
- les possibilités d'affectation des agents promus sur des fonctions correspondant à leur nouveau grade au sein de l'organisation des services municipaux.

L'absence de critères chiffrables conditionnant le caractère promuvable des agents aboutit toutefois à réduire l'intérêt du dispositif.

2 - La gestion des effectifs

a - L'effectif global et la création et l'utilisation des emplois

Tableau n° 7 : taux d'occupation des emplois budgétaires

	2005	2006	2007	2008	2009
Emplois budgétaires	545	519	511	510	538
Emplois pourvus	448	464	462	460	459
Taux d'occupation	82,2 %	89,4 %	90,4 %	90,2 %	85,3 %

Source : comptes administratifs.

Le taux d'occupation est d'environ 85 % en 2009 et reste supérieur à 80 % sur la période en contrôle. La chambre relève la surestimation des emplois budgétaires, en lien avec les insuffisances des outils de gestion des ressources humaines.

Selon la commune, cette surestimation résulte du souci pratique de faire face rapidement à des besoins imprévus, particulièrement en matière d'avancement de grade, sans avoir à faire prendre au conseil municipal, en cours d'année, de décision budgétaire pour le personnel.

Cette surestimation a pour effet de limiter les prérogatives du conseil municipal quant aux nouvelles autorisations de création d'emploi et confirme l'insuffisance de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, déjà constatée. Elle affaiblit la fiabilité de la mesure des emplois en nombres comme en compétences, déjà trop peu développée par ailleurs.

La commune a pris acte de la nécessité d'améliorer fortement ses modes de gestion, avec une mise à plat des postes et des compétences.

b - La répartition et la structure des effectifs

Le personnel communal compte 459 agents titulaires en 2009 représentés à 79 % de personnel de catégorie C, contre 17 % d'agents de catégorie B et 3 % pour la catégorie A.

Tableau n° 8 : répartition des effectifs par catégorie (titulaires)

	2005	2006	2007	2008	2009
Catégorie A	14	15	17	17	15
Catégorie B	59	65	72	76	80
Catégorie C	375	384	373	367	364
Total	448	464	462	460	459
Taux d'encadrement	3,13 %	3,23 %	3,68 %	3,70 %	3,27 %

Source : comptes administratifs.

L'effectif est relativement âgé : 28 % des agents ont plus de 50 ans alors que moins de 9 % ont moins de 30 ans. Cette situation peut avoir des conséquences sur les charges de personnel et les besoins en remplaçants (aménagements de poste, absences).

La chambre relève le poids des agents non-titulaires, qui représentent 65 % des agents de catégorie A fin 2009, et respectivement 26 % et 44 % des catégories B et C (Cf. annexe 7 – tableau n° 22).

Tableau n° 9 : effectif et répartition par activité des agents non-titulaires

	2005	2006	2007	2008	2009
Administratifs	54	19	20	20	24
Techniques	174	152	148	158	207
dont agents d'entretien	171	150	146	156	206
Culturel	29	41	44	46	45
Sportif	61	68	68	69	62
dont saisonniers	204	150	160	160	185
Cabinet					1
Total	318	280	280	293	339

Source : comptes administratifs.

B - L'évolution des dépenses de personnel et les rémunérations

1 - Les dépenses de personnel

Les charges de personnel, déjà élevées, ont augmenté fortement durant la période de contrôle (+ 17,5 %). La rémunération des titulaires augmente sur la période de 12 % à effectif quasi stable (+ 2,4 %). Pour une augmentation de 6,6 % en effectif, la rémunération des non-titulaires augmente de 16 % (Cf. annexe 7 – tableau n° 23).

L'évolution de ces mêmes charges, calculée en euros par habitant, est de + 23 % pour la commune contre + 13 % pour la moyenne de sa strate. Par agent, l'augmentation a été de 12 % sur la période : + 13 % par agent non-titulaire et + 9,5 % par titulaire.

Tableau n° 10 : l'évolution des charges de personnel par agent et par habitant

	2005	2006	2007	2008	2009	2009/ 2005
Charges de personnel k€	17 654	18 584	19 698	20 390	20 741	+ 17,5 %
dont rémunérations titulaires c/6411 k€	10 746	11 172	11 656	11 897	12 062	+ 12,2 %
dont rémunérations non-titulaires c/6413 k€	1 745	1 990	2 292	2 531	2 106	+ 20,6 %
Variation annuelle charges de personnel	+5,0 %	+ 5,3 %	+ 6,0 %	+ 3,5 %	+ 1,7 %	+4,3 %
Effectifs titulaires	448	464	462	460	459	+ 2,4 %
Effectifs non-titulaires	318	280	280	293	339	+ 6,6 %
Moyenne par agent €	23 046	24 978	26 547	27 078	25 991	+ 12,7 %
Moyenne par agent titulaires €	23 986	24 077	25 229	25 863	26 278	+ 9,5 %
Moyenne par agent non-titulaires €	5 487	7 107	8 185	8 638	6 212	+ 13,2 %
Moyenne de la strate actuelle par habitant €	519	535	561	572	588	+ 13,2 %
Moyenne de la commune par habitant €	1 383	1 455	1 543	1 597	1 708	+ 23,4 %
Ecart strate actuelle	+366 %	+372 %	+375 %	+379 %	+390 %	+376 %

Source : comptes de gestion, comptes administratifs et fiches DGFIP.

* Comptabilité publique 621+633+64.

** Hors impôts et taxes sur rémunérations.

Tableau n° 11 : charges de personnel rapportées aux charges de fonctionnement

	2005	2006	2007	2008	2009	Variation
Gravelines	40,83 %	40,26 %	42,90 %	42,94 %	44,12 %	+ 3,29 %
Strate	51,53 %	51,56 %	51,98 %	52,55 %	53,45 %	+ 1,92 %

Source : DGFIP.

2 - Le régime indemnitaire

a - Le régime indemnitaire applicable à Gravelines

La ville n'a pas de politique indemnitaire particulière. Elle envisage une refonte de son dispositif indemnitaire quand elle aura mis en place l'évaluation de l'ensemble du personnel et systématisé les fiches de poste.

b - Les indemnités versées au titre de l'article 111

Un arrêté du 5 décembre 1985 institue le versement d'un 13^{ème} mois au personnel communal dont le montant est égal au traitement de base augmenté de l'indemnité de résidence à tous les agents communaux occupant un emploi permanent. Il est versé le 30 novembre de chaque année (cet avantage était auparavant versé par l'Amicale du personnel communal).

c - Les heures supplémentaires

Quand elles sont rémunérées, les heures supplémentaires doivent l'être sous forme d'IHTS¹¹ pour les agents appartenant à la catégorie C et B quand leur traitement est inférieur à l'indice brut 380. Les travaux supplémentaires ne peuvent excéder 25 heures au cours du même mois, les heures du dimanche, des jours fériés et de nuit étant incluses dans ce plafond. Pour les agents de catégorie A et les agents de catégorie B dont l'indemnité brute est supérieure à 380, la rémunération est faite par l'IFTS¹².

Le dispositif communal est réglé par la délibération (non numérotée) du 3 décembre 2002 relative à l'IHTS, l'IFTS, des filières administrative et technique et à la prime de service et de rendement de la filière technique.

Le contrôle des heures supplémentaires a porté sur l'année 2009. Il n'a pas révélé d'anomalie concernant la règle de cumul (IFTS, IAT).

La chambre note une contradiction dans les données communales. Les fichiers numériques transmis par la commune ne recensent aucun agent comme bénéficiaire d'IHTS. A l'inverse, les rapports sociaux font état de la rémunération des heures supplémentaires (16 372,75 heures en 2009).

Dans sa réponse, la commune « confirme l'existence du paiement d'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) et son souhait de limiter ces IHTS aux seules heures de dimanche et s'étonne de la remarque de la Chambre sur la contradiction des données communales. »¹³

Tableau n° 12 : heures supplémentaires réalisées et rémunérées par année

	2005	2007	2009
Total	11 731,75	14 837,75	16 372,75

Source : rapports sociaux.

3 - L'octroi de prêts au personnel

Nonobstant les dernières observations de la chambre, la commune n'a aucunement modifié sa pratique d'accorder au personnel des prêts immobiliers assimilables à des compléments de rémunération. Ainsi, ont été accordés 19 prêts en 2004, 17 en 2005, 6 en 2006, 4 en 2007, 10 en 2008 et 9 en 2009. Les conditions d'octroi de ces prêts sont clairement indifférenciées : leurs durées sont identiques (10 ans), leur taux, particulièrement bas, est unique (0,65 % l'an), les montants accordés sont établis selon une grille forfaitaire (2 285 €, 3 050 €, 6 100 € ou 10 670 €). Les nouveaux prêts accordés depuis 2004 représentent un total de capital restant dû de 221 755 € fin 2009¹⁴. Les tableaux prévisionnels de la commune prennent même en compte l'octroi, au moins jusque 2014, d'une enveloppe annuelle de 50 000 € de prêts au personnel.

La chambre rappelle à la commune, qui s'engage à mettre fin à cette pratique, qu'il lui est interdit d'exercer des activités bancaires et l'enjoint de mettre un terme immédiatement à cette pratique irrégulière.

¹¹ Indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

¹² Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires.

¹³ Réponse de la commune aux observations provisoires, 12 juillet 2011 page 4.

¹⁴ Compte administratif 2009 pages 227-231.

C - Le temps de travail

1 - Un régime très favorable au personnel et coûteux pour la commune

Par délibération (non numérotée) du 20 décembre 2001 mettant en application la loi n° 2001.2 relative au temps de travail dans la fonction publique, la commune de Gravelines a décidé qu'après avis favorable du CTP du 29 novembre 2001, l'actuel régime de durée de travail est maintenu (durée effective de travail de 35 heures hebdomadaires) tout comme les différents aménagements du temps de travail en vigueur. Le régime du temps de travail à Gravelines est organisé par un règlement intérieur, établi en novembre 2006, et par un fascicule sur les absences et les congés¹⁵.

La circulaire du ministre de la Fonction Publique et de la réforme de l'Etat de septembre 2000, relative à la fonction publique de l'Etat, précise les modalités de décompte de la durée annuelle de travail : « *Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de référence de 1 607 heures, chiffre qui correspond à une semaine de travail effectif de 35 heures lorsque l'on a 25 jours de congés payés.* »¹⁶

De façon générale, la durée de travail ne devrait pas se situer en dessous du plancher des 1 600 heures annuelles. Le régime nécessaire pour respecter la limite de 1 600 heures par an correspond à un nombre de jours de congés de 20,4 (365 jours - 104 samedis et dimanches - 12 jours fériés = 249 jours ; 1 600 heures/7 heures = 228,6 jours ; 249 - 228,6 = 20,4 jours de congés).

L'article 7-1 de la loi statutaire du 26 janvier 1984, introduit par la loi du 3 janvier 2001, dispose que les « *règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales sont fixées par la collectivité dans la limite applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités* ». La durée annuelle, normalement de 1 600 heures, peut être différente en fonction des éventuels accords locaux conclus avant la loi du 3 janvier 2001. Le maintien d'une durée annuelle inférieure à ce décompte ne peut résulter que de la validation de situations acquises à la date de publication de la loi.

A Gravelines, le dispositif des congés, mis en place avant la loi du 3 janvier 2001, semble très favorable. La commune indique que « la délibération de juin 1997 fixant la durée des congés annuels des agents communaux (...) a été prise après un projet ramenant leur nombre de 52 à 32 jours annuels. Ce projet a naturellement donné lieu à un conflit qui s'est soldé par un accord de grève fixant ce nombre à 37 jours selon le détail donné dans la délibération. »¹⁷

¹⁵ « Guide sur les congés des agents municipaux de Gravelines ».

¹⁶ Le nombre de jours non travaillés à prendre en compte est le suivant :

- 104 jours de repos hebdomadaire ;

- 25 jours de congés annuels

- 8 jours fériés (moyenne : certains jours fériés pouvant « tomber » le samedi ou dimanche)

soit 137 jours non travaillés, sur 365 jours dans l'année, c'est-à-dire 228 jours travaillés.

35 heures par semaine = 7 heures par jour

soit pour 228 jours travaillés : 228 x 7 = 1 596 heures arrondis à 1 600 heures pour l'année.

Cette durée annuelle est majorée de 7 heures (journée de solidarité). On retrouve les 1 607 heures (durée annuelle de travail effectif de référence).

¹⁷ Réponse de la commune du 15 février 2011.

Ainsi, depuis 1997, la commune accorde, de façon régulière, plus de 25 jours de congés annuels. Les agents bénéficient, outre des 25 jours légaux, de 2 jours d'hiver en cas de prise hors saison de 8 jours consécutifs, et, surtout, de « 10 jours exceptionnels (...) accordés par l'autorité territoriale compte tenu d'événements locaux (ducasse, carnaval) et de jours fériés »¹⁸.

La durée annuelle de travail est ainsi actuellement de 1 527 heures, bien en dessous du seuil légal de 1 607 heures. La chambre souligne que ce régime, régulier et particulièrement favorable, représente un coût pour la commune, qui peut être estimé à près de 1,086 M€ par an¹⁹ ou encore à l'équivalent de 44 emplois ETP²⁰.

2 - L'absence de suivi du temps de travail effectif

La commune n'a pas mis en place de dispositif de pointage horaire automatisé. Elle n'est pas en mesure de garantir que la durée effective hebdomadaire de travail est bien de 35 heures. Se pose donc la question de la qualité du contrôle de la durée effective du temps de travail au sein des services et de la pertinence des temps d'absence autorisés au titre de la récupération des heures supplémentaires.

La chambre rappelle que la mise en place du régime des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires implique un suivi effectif du temps de travail. Elle attire l'attention de la commune sur les dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Malgré la mise en place des comptes épargne-temps, un dispositif de pointage automatisé n'est toujours pas prévu. L'invocation par la commune de certaines difficultés, pourtant aisément gérables par les logiciels spécifiques, comme le faible nombre des agents concernés par l'hétérogénéité des horaires, l'éloignement entre lieu de travail et lieu de pointage, ne saurait justifier l'absence totale de suivi automatisé du temps de travail.

La chambre souligne que la mise en place d'une gestion automatisée est indispensable pour éviter les pratiques abusives et recommande donc la mise en place rapide d'un dispositif rigoureux de suivi.

3 - L'absentéisme

A Gravelines, l'absentéisme est anormalement élevé, compte tenu du régime de congés (Cf. annexe 8 – tableaux n° 24 à 26).

Par rapport à la moyenne nationale des communes d'effectif équivalent, la proportion d'agents absents sur une année y est beaucoup plus importante, tant pour l'absentéisme global que pour l'absentéisme pour la maladie ordinaire.

Tableau n° 13 : comparaison de l'absentéisme à Gravelines avec la moyenne nationale

2010	Agents ayant eu un arrêt		Arrêts pour 100 agents	
	global	maladie ordinaire	global	maladie ordinaire
Gravelines	58,0%	53,1%	133,9	123,0
Moyenne	55,5%	43,9%	100,3	90,8

Sources : rapport Dexia Sofcap exercice 2009 données provisoires –
moyenne des communes de 200 à 499 agents CNRACL

¹⁸ Exposé lors du conseil municipal du 29 juin 1997 – délibération.

¹⁹ 1 607 – 1527 = 80 heures de différence ; 80 x 898 effectif = 71 840 heures par an ; 2 0741 000 charges de personnel / 1 371 246 total annuel de heures = 15,12 € coût horaire ; 15,12 x 71 840 = 1 086 000 €.

²⁰ 71 840/1 607 = 44 emplois.

L'absentéisme pour maladie ordinaire est d'un niveau élevé pour les agents titulaires (15 jours par an) qui est très loin d'être expliqué par le seul âge moyen élevé du personnel.

Un tel niveau suscite des besoins de remplacement et incite à procéder à des recrutements qui, en temps normal, ne seraient pas nécessaires.

En 2010, les absences pour maladie ont représenté l'équivalent de 56 emplois à temps plein (26 jours en moyenne nationale), dont 31 jours pour les seules absences pour maladie ordinaire (14 jours en moyenne nationale). Les 30 jours d'absences au-delà de la moyenne nationale représentent un coût de l'ordre de 2,850 M€²¹.

L'absentéisme ne fait pas l'objet d'un suivi synthétique par direction ou par catégorie d'agent²². Les tableaux d'analyse tenus par la commune ne concernent que certains services et jamais les non-titulaires.

La chambre souligne le coût de l'absentéisme dont le niveau anormalement élevé doit être contrôlé et réduit, ne serait-ce que dans le cadre plus global de l'indispensable maîtrise des dépenses de personnel. Cette réduction de l'absentéisme passe par une amélioration de la qualité du management au sein des services, par des contrôles effectifs et aussi par une connaissance suffisamment précise du phénomène.

Dans sa réponse, la commune dit envisager un plan de réduction de l'absentéisme, sans précisions particulières à ce stade.

D - Le recrutement d'agents contractuels de catégorie A

1 - La vacance du poste et l'accomplissement des mesures de publicité

L'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ne prévoit le recrutement de personnel que pour assurer le remplacement momentané d'agents titulaires empêchés pour divers motifs ou pour faire face temporairement, pour une durée maximum d'un an, à la vacance d'un emploi.

Tout recrutement effectué pour pourvoir un emploi permanent vacant ou nouvellement créé est subordonné à l'accomplissement de mesures de publicité. (CE 14 mars 1997 – n° 14380). Un délai « raisonnable » entre la publicité effective et le recrutement doit être observé. Cette règle s'applique également au renouvellement des contrats de catégorie A.

Or, sur un échantillon de cinq agents de catégorie A, trois dossiers sont dépourvus d'éléments sur la vacance du poste.

La commune s'engage à respecter dorénavant strictement l'obligation de déclaration de vacance d'emploi avant de procéder au recrutement d'agents contractuels.

²¹ 30 jours x 7 heures par jour x 15,12 coût horaire moyen x 898 effectif = 2 851 329 €.

²² La commune dispose seulement des statistiques Dexia²² relatives aux personnels titulaires (dossier statistique « les absences pour raison de santé – exercice 2009 » Dexia Sofcap mars 2011 données provisoires). Les contrôles effectués par Dexia sont peu nombreux (8 en 2007, 2 en 2008, 1 en 2009 et 1 en 2010).

2 - La situation du directeur général des services

L'actuel directeur général des services se trouve dans une situation doublement irrégulière.

En premier lieu, le poste qu'il occupe ne peut l'être que par un fonctionnaire titulaire. L'article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 modifié pose que seuls des fonctionnaires de catégorie A peuvent être détachés dans les fonctions de directeur général des services d'une commune de 2 000 à 4 000 habitants. Or, cet agent est à l'origine un contractuel, employé au SIVOM.

Par arrêté du 29 septembre 2004, le conseil municipal a décidé de créer un emploi d'attaché principal 1^{ère} classe ayant fonction de directeur général des services (DGS).

Le sous-préfet de Dunkerque, dans une lettre du 7 octobre 2004 adressée au maire, a invité la ville à délibérer de nouveau afin de se conformer aux dispositions du décret n° 87-1101.

De fait, par arrêté du 22 décembre 2004, le conseil municipal a décidé de créer un emploi d'attaché principal 1^{ère} classe ayant fonction de « coordonnateur des services ».

Par contrat du 23 décembre 2004, la ville a engagé une personne en qualité d'attaché principal 1^{ère} classe, contractuel à temps complet, en tant que coordonnateur des services pour une durée déterminée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2005.

Un deuxième contrat, du 18 décembre 2007, a renouvelé son engagement pour trois ans, suivi d'un nouvel avenant du 13 décembre 2010, le modifiant pour une durée indéterminée à compter du 1^{er} janvier 2011. Aucun de ces contrats n'a fait la publicité de la vacance d'emploi.

Cette personne se présente bien comme le DGS de la ville, comme il apparaît dans sa correspondance officielle et sur ses cartes de visite. Seul l'organigramme de la ville prend soin de s'en tenir à l'appellation trompeuse de « coordonnateur des services » bien que l'intitulé de son poste, tel qu'exposé dans son contrat, correspond bien aux fonctions d'un DGS : « mettre en œuvre le projet municipal et contribuer à son élaboration et à son développement ; assurer le pilotage et l'animation de l'ensemble des services municipaux ; superviser la gestion, la coordination et le suivi des projets structurants et de développement de la collectivité ».

Par ailleurs, en vue d'assurer un certain niveau de rémunération, ce contrat a été modifié par un avenant du 5 janvier 2009 qui remplace les mots « Attaché Principal » par « Ingénieur en chef de classe normale », sans aucun fondement.

La chambre demande que la régularisation rapide à laquelle s'engage la commune intervienne très vite et avant le départ à la retraite de l'intéressé.

3 - Le collaborateur de cabinet

L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 indique que l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, recruter librement ses collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions. Cette liberté est conditionnée par le vote de l'assemblée délibérante d'une délibération portant inscription des crédits budgétaires correspondant à ces recrutements.

Il a été constaté que l'unique collaborateur de cabinet, nommé en 2001, a été mis en disponibilité pour convenance personnelle du 1^{er} mai 2006 au 31 octobre 2008, durée pendant laquelle aucun autre collaborateur n'a été formellement nommé. Il a été remplacé en pratique par un agent territorial qui a conservé son statut, sans être nommé spécifiquement collaborateur de cabinet, et qui a exercé ces fonctions jusqu'au 28 février 2010, bien après la mutation de son prédécesseur le 31 octobre 2008.

Il est procédé au recrutement du collaborateur de cabinet par un arrêté qui doit préciser les modalités de rémunération, le champ des missions et les conditions matérielles d'exercice de celles-ci. Or, l'arrêté concernant l'actuel directeur de cabinet ne précise aucunement ses missions.

La commune a produit un nouvel arrêté, en date du 30 juin 2011, remplaçant celui du 10 décembre 2009, qui indique en son article 2 que l'intéressé « exercera les fonctions suivantes : directeur de cabinet. ». Ce nouvel arrêté, rétroactif, se limite à indiquer le titre sans préciser le détail des fonctions exercées.

E - La situation du chef des services technique et informatique

Le chef des services technique et informatique assure ses fonctions depuis le 1^{er} octobre 1988.

L'article 4 modifié du décret du 9 février 1990²³ prévoit que « les fonctionnaires ayant le grade d'ingénieur principal exercent leurs fonctions dans (...) les communes de plus de 2 000 habitants ». Son article 5 modifié précise que « les fonctionnaires ayant le grade d'ingénieur en chef exercent leurs fonctions dans (...) les communes de plus de 40 000 habitants ».

Ayant été nommé ingénieur en chef 3^{ème} échelon à la suite d'une erreur, un arrêté du maire en date du 14 novembre 2003 a régularisé son statut à compter du 1^{er} novembre 2003 en le renommant ingénieur principal 3^{ème} échelon. Par arrêté du 6 mai 2008, il a été promu au grade d'ingénieur en chef de classe normale, 7^{ème} échelon, puis, par arrêté du 2 avril 2009, au 8^{ème} échelon.

La commune reconnaît que l'intéressé ne peut être nommé ingénieur en chef, et indique qu'elle va régulariser cette situation. La chambre qui note la rapidité de progression d'échelon, recommande une régularisation avec effet rétroactif.

F - Les logements de fonction

1 - Le cadre légal

La loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 fixe la réglementation relative à l'attribution de logements de fonction aux agents territoriaux.

²³ Décret n° 90-126 du 9 février 1990 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux.

Une délibération doit fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué. Elle doit distinguer les logements par simple utilité de service de ceux attribués par nécessité absolue et préciser les avantages accessoires liés à l'usage du logement. Les arrêtés d'attribution individuelle, pris en application de la délibération, sont de la compétence du maire.

La gratuité du logement implique qu'il y a nécessité absolue de service, c'est-à-dire que l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions. L'arrêté de concession doit préciser si la gratuité s'étend à la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité et du chauffage ou à certains seulement de ces avantages.

Le logement est attribué par utilité de service, moyennant une redevance : dans cette situation sans être absolument nécessaire, à l'exercice de la fonction, le logement présente un certain intérêt pour la bonne marche du service. De plus, l'eau, le gaz, l'électricité et le chauffage sont à la charge de l'agent logé.

2 - Les attributions de logements à Gravelines

Les 18 logements de fonction pour nécessité absolue de service sont bien occupés. Ces occupations comportent la gratuité de l'eau, de l'électricité, et du gaz avec une évaluation forfaitaire des avantages en nature, les délibérations précisant que les consommations supérieures au forfait font l'objet d'un remboursement.

Un logement de fonction pour utilité de service est attribué au moniteur éducateur d'équitation par délibération du 22 novembre 2006 sans avantages accessoires, avec une redevance d'occupation fixée sur la valeur locative des locaux avec abattement de 10 %.

VI - LES ACHATS PUBLICS

A - L'organisation et la procédure à Gravelines

1 - La procédure d'achat

a - L'organisation de la fonction achat

La fonction achat est dispersée entre différents services communaux qui organisent les marchés les concernant (définition des besoins et des modalités de sélection des offres) et en assurent le suivi de l'exécution. Le service des marchés publics, rattaché à la direction des affaires générales, se limite à garantir la régularité des procédures et à suivre les mises en paiement.

b - Le circuit de traitement

La procédure d'engagement est effectuée par le service acheteur. L'enregistrement des factures est effectué par le service comptabilité qui transmet ensuite une copie pour validation aux gestionnaires concernés.

La direction des finances se voit retourner les factures avec leurs pièces justificatives pour valider les pré-mandats et émettre les mandats. Au total, le délai de mandatement est de l'ordre de 15 jours.

La chambre relève que la direction des finances n'a pas mis en place un véritable système d'alerte pour détecter les factures non retournées par les services. A défaut, le service comptable effectue régulièrement des vérifications. Elle note que, la commune ayant été retenue pour la mise en œuvre du Protocole d'Echanges Standard -V2, un système d'alerte et de détection des factures non retournées par les différents gestionnaires devrait être mis en place.

2 - Les marchés publics

a - La publication des marchés et l'utilisation des nouveaux outils de procédure

L'article 138 du code des marchés 2004 repris à l'article 133 du code des marchés 2008 fait obligation à l'adjudicateur de publier chaque année au cours du premier trimestre une liste des marchés publics conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires.

La liste a été communiquée. Le site internet de la ville est complet (mise à jour en cours pour l'exercice 2010) et présente la liste exhaustive des marchés conclus de 2004 à 2009.

A cet égard, la chambre s'étonne qu'existent d'importants marchés d'entretien des espaces verts, dans la mesure où la commune dispose déjà d'un service espaces verts, dont l'effectif est très important (43 agents). La commune explique qu'elle a une grande superficie et nombre d'espaces herbeux, comme les abords des fortifications²⁴.

Dans le cadre du processus de dématérialisation des procédures, la ville a engagé la dématérialisation de l'ensemble de ses marchés formalisés et de ses marchés supérieurs à 20 000 € HT avec le logiciel de marchés publics Marco d'Agyssoft. Elle reçoit également des offres dématérialisées.

Pour les marchés contenant des plans qui ne peuvent être mis en ligne (fichier trop lourd), ces derniers sont transmis aux candidats sous format cd-rom. Les autres marchés, inférieurs à 20 000 € HT, sont transmis, soit sous format cd-rom, soit sous format papier.

b - L'absence de formalisation des procédures internes et l'autonomisation des procédures

La commune ne dispose pas d'un véritable recueil interne des procédures opérationnelles d'achat et n'a pas établi de guide des procédures pour, a minima, rappeler synthétiquement les dispositifs légaux.

Les services techniques passent eux-mêmes leurs propres marchés. Si un marché concerne plusieurs services, il est rattaché au service le plus concerné budgétairement. Ce service, désigné comme « référent technique », doit alors assurer la rédaction du cahier des charges et l'analyse des offres.

²⁴ 343 ha d'espaces verts, soit 275 m² par habitant, auxquels il faut ajouter la « ceinture verte » de 110 ha créée en 2008 et destinée à être transférée à la CUD.

Chaque marché public est enregistré par le service comptabilité dans le logiciel Civitas. La rédaction du cahier des charges se fait toutefois en lien avec l'ensemble des services concernés auprès desquels le service Marché Public intervient pour récupérer les éléments nécessaires : définition des besoins, estimation budgétaire.

Ainsi, chaque marché est dédoublé administrativement en deux dossiers : un dossier original pour le service concerné, le plus complet car il comporte aussi tout ce qui concerne le suivi de l'exécution, et un pour le service des marchés publics. Les dossiers clos sont archivés au service comptabilité. La direction des finances dispose d'un tableau de bord seulement pour suivre la trésorerie.

Les incidents dans l'exécution des marchés ne sont pas systématiquement enregistrés, et encore moins portés à la connaissance du service des marchés publics, qui n'en est informé qu'en fin de marché.

La commune précise qu'elle procède à des mises à jour à l'attention de l'ensemble des services. Toutefois, la formalisation des procédures a pour objectif d'apporter une véritable sécurité. La commune ne peut s'en tenir à un dispositif empirique et informel. La chambre recommande donc d'assurer un suivi plus rigoureux par la direction des marchés et de formaliser le dispositif communal par l'élaboration d'un véritable guide des procédures en matière de marchés publics.

B - Le lot n° 5 du marché de fournitures courantes de 2008

Il n'a pas été constaté d'irrégularité lors de l'examen des huit marchés de tailles diverses de l'échantillon, hormis l'absence générale de documents relatifs au suivi de l'exécution, expliquée par la commune, et le cas du lot n° 5 (quincaillerie courante, petit outillage) du marché de fournitures courantes pour les services municipaux attribué en 2008 à la société Bossu-Cuvelier.

Parmi les critères de sélection, le prix entre pour 20 % de l'analyse des offres. En matière de prix, le 10 juin 2008, la société Trénois-Decamps²⁵ a obtenu la note de 10/20 et Bossu-Cuvelier²⁶ celle de 18/20, après examen des trois simulations de commande demandées aux candidats.

Il apparaît que la commune a rectifié d'elle-même a posteriori le prix de la simulation n° 2 de Bossu-Cuvelier, l'abaissant de 8 639,13 € à 6 776,93 €, en invoquant des « conditionnements différents pour certaines fournitures »²⁷. Or, aucun document n'explique comment ce retraitement a été effectué. Le candidat concerné n'a pas non plus produit de simulation n° 2 bis. Par cet « ajustement », l'offre de Bossu-Cuvelier est devenue la moins coûteuse. Elle a donc été retenue²⁸. Les conditions de sélection peuvent ainsi sembler douteuses.

L'explication de la commune confirme la modification apportée : « Le service gestionnaire a, pour son analyse, égalisé les conditionnements des deux candidats pour pouvoir

²⁵ Basée à Wasquehal.

²⁶ Basée à St-Pol-sur-Mer.

²⁷ « Cette différence s'explique par des conditionnements différents pour certaines fournitures. En mettant les mêmes conditionnements, on obtient un montant de 6 776 € HT pour Bossu-Cuvelier et un montant total pour les 3 simulations de 8 887,72 € HT. » Ceci au lieu de 10 749,92 € pour Bossu-Cuvelier, et de 10 573,92 € pour Trénois-Decamps.

²⁸ Notes finales : 89/100 pour Trénois-Decamps et 94/100 pour Bossu-Cuvelier.

comparer les prix. Le prix Trenois Decamp n'a pas été modifié. Celui de Bossu Cuvelier a été ajusté sur le conditionnement Trenois Decamp. Il est vrai que le détail de la rectification, prix par prix, n'a pas été repris dans le rapport d'analyse, seul le montant global a été indiqué. »²⁹

La chambre relève que le rapport d'analyse des offres n'indique ni la raison ni la méthode de la modification apportée à l'offre de la société retenue.

VII - L'UTILISATION DU PARC AUTOMOBILE ET LA CONSOMMATION DE CARBURANTS

A - La gestion du parc automobile

1 - La réglementation

En l'absence d'une réglementation spécifique, le cadre légal des conditions d'utilisation des véhicules mis à disposition des agents des collectivités locales reprend la réglementation relative aux véhicules de l'Etat prévue par la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997³⁰.

On distingue véhicule de fonction, mis à disposition de l'agent qui en a l'usage exclusif et privatif, et véhicule de service, utilisé par l'agent pendant les heures de travail et pour les besoins du service.

a - Les dispositions relatives aux utilisateurs

Les bénéficiaires doivent être accrédités par leur supérieur hiérarchique. Cette accréditation est permanente ou temporaire. Dans ce dernier cas, la durée doit être précisée. L'attribution d'un véhicule est subordonnée à une décision préalable du conseil municipal, même pour les élus. Dans ce dernier cas, les modalités d'utilisation par les élus sont fixées par la décision d'attribution elle-même.

Le prêt d'un véhicule à une personne extérieure (association, entreprise) est interdit.

L'utilisation d'un véhicule de service non attribué spécifiquement implique un ordre de mission, ponctuel ou pour des périodes plus longues. Le défaut d'ordre de mission présente pour la commune un risque certain en matière d'assurance des personnes.

Si un agent venait à transporter des tiers dans un véhicule communal, sans autorisation de service, sans ordre de mission et sans avoir souscrit d'assurance complémentaire, ces personnes ne seraient pas couvertes par l'assurance de la commune.

En cas de dommages causés aux tiers transportés, les dispositions de la loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 s'appliqueraient. La responsabilité de la commune se trouverait alors, « à l'égard des tiers, substituée à celle de son agent, auteur des dommages causés dans l'exercice de ses fonctions »³¹.

²⁹ Réponse mail du 17 mars 2011 service des marchés publics.

³⁰ Circulaire DAGEMO/BCG BO ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle n° 97-4 du 5 mai 1997).

³¹ Cette substitution n'est obligatoire que pour les fautes de service ou les fautes personnelles de 1^{ère} catégorie (exemple : défaut de maîtrise du véhicule). Elle est facultative pour les fautes personnelles de 2^{ème} et 3^{ème} catégories (jurisprudence du Tribunal des conflits, 2 mai 1959, préfet d'Alger et sieurs Siegwald c/ sieur Le Carme).

b - Les dispositions relatives aux véhicules

La puissance du véhicule est plafonnée à 7 CV, sauf dérogation motivée par l'intérêt du service³².

Chaque véhicule doit disposer d'un carnet de bord, établi selon un modèle-type (circulaire du 14 octobre 1991). Le carnet de bord doit mentionner au moins : le kilométrage, le carburant délivré, la nature et la durée de la mission, l'identité du conducteur ainsi que celle des agents transportés. Le service affectataire doit contrôler mensuellement le carnet de bord et la consommation de carburant au moyen d'une fiche mensuelle de suivi des dépenses.

L'état du véhicule est vérifié chaque mois par un agent désigné par le service affectataire, au moyen d'une fiche de contrôle.

Chaque véhicule se voit affecté un périmètre de circulation.

c - Les dispositions relatives à l'utilisation des véhicules

L'usage est restreint aux nécessités du service. Le véhicule ne doit en aucun cas faire l'objet d'un usage à des fins personnelles (déplacements privés, week-ends, vacances). A la fin de l'utilisation, le véhicule est remis sur le lieu de travail.

Par dérogation, un véhicule peut être remis à domicile. Dans ce cas, l'autorisation, écrite et expresse, est délivrée pour un an renouvelable. L'autorisation doit être contresignée par l'agent. Même dans ce cas, l'usage privatif du véhicule est interdit. L'utilisation pour le trajet domicile-travail doit être précisée dans l'autorisation de remisage à domicile.

La mise à disposition gratuite d'un véhicule est une situation exceptionnelle. L'autorisation doit être écrite et nominative. L'agent bénéficiaire doit souscrire une assurance complémentaire pour cet usage privé.

d - Les véhicules de fonction

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prévoit qu'un véhicule de fonction peut être attribué par nécessité absolue de service. Pour une commune dont le niveau de population est entre 5 000 et 80 000 habitants, seul le directeur général des services peut en bénéficier³³.

Ces véhicules étant affectés à un usage privatif, les bénéficiaires doivent souscrire une assurance complémentaire pour la partie privative de l'utilisation.

³² Par comparaison. La seule exception prévue explicitement est la puissance des membres du Gouvernement : 11 CV.

³³ Par équivalence avec les directeurs d'administration centrale. L'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (repris par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale) établit la liste des bénéficiaires : « les agents occupant un emploi fonctionnel d'un département ou d'une région, les directeurs généraux des services d'une commune de plus de 5 000 habitants, les directeurs généraux des EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que les directeurs généraux adjoints des services des communes ou des EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants... » Les collaborateurs de cabinet peuvent en bénéficier (article 58 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité).

2 - Le parc automobile de Gravelines : une gestion manifestement insuffisante pour un parc important

a - L'importance du parc automobile communal

La commune dispose fin 2010 d'un parc de 77 véhicules automobiles, dont 16 légers.

Elle a récemment entrepris de rationaliser l'usage des véhicules. Ainsi, les véhicules sont affectés par service et par type d'activité. Le reste des véhicules est réparti dans les pools de la mairie (services administratifs, services techniques). Chaque utilisation doit être inscrite dans un planning de réservation.

Hormis les cas ponctuels d'astreinte occasionnelle, où il peut y avoir remisage à domicile selon les nécessités du service, les véhicules sont rendus en fin de journée dans les parkings des services communaux.

Conformément à la réglementation, compte tenu de la population de la commune, le parc propriété de la commune ne compte aucun véhicule de fonction. La totalité des véhicules sont donc des véhicules de service.

Formellement, il n'y a pas d'attribution nominative de véhicule ou de remisage attribué. Les agents amenés à utiliser un véhicule ont recours directement au pool attaché à leur service.

La commune a précisé que le périmètre d'utilisation des véhicules est limité à 25 km autour de la ville, sauf cas particuliers.

La gestion du parc automobile n'est assurée par aucun logiciel. Le suivi de la distribution de carburant, de l'affectation des véhicules aux utilisateurs et de l'entretien des véhicules est assuré sans outil dédié.

b - Les insuffisances du contrôle de l'utilisation des véhicules

Le parc automobile est bien suivi au niveau technique. Le centre technique municipal examine chaque véhicule six fois par an et établit, à cette occasion ou lors de chaque réparation, une fiche détaillée.

Toutefois, la gestion de l'utilisation du parc automobile présente des faiblesses et n'offre aucune garantie sérieuse contre de possibles abus ou détournements d'usage.

En effet, les utilisations des véhicules ne sont gérées par aucun logiciel, mais simplement au sein de chaque service, au gré des besoins exprimés par les agents, sans que les utilisations ne soient répertoriées, sauf pour le planning de réservation des deux pools de la mairie. Lorsqu'un agent souhaite emprunter un véhicule communal, il lui suffit de le manifester, le moment venu, au sein de son service. Chaque service est seulement censé vérifier en fin de journée que l'ensemble de ses véhicules est bien rentré.

Si les véhicules sont bien dotés d'un carnet de bord³⁴, devant mentionner précisément les déplacements effectués (utilisateur, kilométrage, date), les agents utilisateurs les remplissent souvent avec peu de rigueur.

³⁴ Carnet de bord-type selon la circulaire du 14 octobre 1991.

Il a été aussi observé que, sauf exception pour quelques déplacements hors de la proximité de Gravelines, les utilisations de véhicule se font souvent sans ordre de mission.

Les autorisations de remisage à domicile ne font l'objet ni d'un recensement, ni d'une formalisation. Il a été indiqué verbalement lors du contrôle que nombre de personnels d'encadrement remettent à leur domicile le véhicule qu'ils utilisent dans leur journée de travail. Il s'agirait d'une pratique ancienne et tolérée.

Cet usage quasi-privatif des véhicules est encouragé par l'absence de signe distinctif sur le véhicule. Ceci serait dû à un changement en cours de la charte graphique de la municipalité.

Au cours du contrôle, la municipalité a décidé d'acquérir un logiciel spécifique (Atal), à l'usage duquel un agent serait affecté prochainement.

La chambre observe que le mode de gestion du parc automobile présente des défaillances. La ville n'est pas en mesure de s'assurer de la conformité de son usage qui doit être cantonné aux déplacements découlant des nécessités de service, à l'exclusion de toute utilisation à des fins personnelles. L'instruction a été l'occasion pour la commune d'envisager de prendre quelques mesures, qui restent insuffisantes, notamment pour le remisage à domicile, dont la liste des bénéficiaires n'est toujours pas connue. La chambre recommande que la ville rationalise la gestion de son parc automobile et qu'elle se conforme rapidement aux prescriptions réglementaires (ordres de mission, respect des règles d'utilisation des véhicules de service).

B - Les carburants

1 - Le contrôle des consommations de carburant

L'approvisionnement en carburants se fait par l'utilisation de cartes de carburants aux stations services du fournisseur attitré.

Le premier contrôle est théorique : le pompiste est censé vérifier la concordance entre le numéro de carte et la plaque d'immatriculation. Le second contrôle, effectué a posteriori par la commune, consiste à consulter sur la base informatique du fournisseur les approvisionnements des véhicules. A réception des facturations, la commune transcrit les volumes approvisionnés par véhicule sous forme de tableau, afin de détecter les éventuelles anomalies (dans ce cas, on détecte plutôt les volumes inhabituels).

Par ailleurs, la commune ne tient pas de fiche mensuelle de suivi des dépenses, pourtant prévue par la circulaire de 1997 pour suivre la consommation en carburant de chaque véhicule.

2 - Le dispositif des cartes accréditatives de carburant

La ville dispose de 71 cartes permettant de s'approvisionner auprès d'un réseau fournisseur (Total actuellement). Chaque carte est affectée à un véhicule.

Le fournisseur joint à ses factures le relevé mensuel des approvisionnements de carburants et de péages autoroutiers, carte par carte, avec indication de la nature et de la quantité du carburant à chaque utilisation, datée et géographiquement localisée.

La commune n'a pas établi par note de service ou par délibération les règles d'utilisation des cartes accréditatives de carburant. Elle ne peut contrôler le bon usage des cartes par leurs divers utilisateurs que par la simple lecture des relevés du fournisseur où ne sont indiqués ni les noms des utilisateurs ni les véhicules concernés et par la cohérence des fiches de suivi des dépenses de carburant.

La chambre recommande à la ville de mettre rapidement en place un véritable dispositif de suivi des consommations de carburant, d'une part, en se conformant à la réglementation en vigueur en établissant pour chaque véhicule une fiche mensuelle de suivi des dépenses, et, d'autre part, en utilisant un logiciel adapté.

Elle recommande aussi d'améliorer très significativement les modalités et l'effectivité de son contrôle sur les dépenses générées par les cartes accréditatives de carburant, en lui proposant certaines pistes : périodes où les cartes de carburant sont inopérantes, plafonnement des utilisations par véhicule ou par service, suivi du kilométrage.

3 - Les utilisations anormales des cartes accréditatives et des véhicules correspondant

Les factures du fournisseur de carburant relatives aux utilisations des cartes accréditatives ont été examinées pour l'exercice 2009. Les recherches des éléments explicatifs aux anomalies apparentes ont été laborieuses. Parmi les anomalies détectées, seulement deux ont été expliquées. Les autres prises de carburants et déplacements correspondants ne sont pas justifiés par la commune : absence d'ordre de mission, défaut d'identification des véhicules concernés.

Tableau n° 14 : anomalies dans l'utilisation des cartes de carburant 2009

N° de carte	Dates d'utilisation (relevé carburants)	Véhicule utilisateur (n° et utilisateur)	Utilisation et ordre de mission éventuel
69	30.11.2009	location	Paimpol
100	30.11.2009	location	Longeville- ordre de mission Alsace reçu
84	30.9.2009	445ABV59	Normandie – ordre de mission Lisieux reçu
100	31.8.2009	location	tous déplacements du mois
68	31.8.2009	« jerrican » ?	tous déplacements du mois et double approvisionnement le 10.8
68	31.7.2009	« jerrican » ?	double approvisionnement le 24.7
40	31.7.2009	carte non recensée ?	région parisienne et Limoges et doubles approvisionnements les 12 et 29.7
69	30.6.2009	location	région parisienne
100	30.6.2009	location	tous déplacements du mois
40	31.3.2009	carte non recensée ?	tous déplacements du mois
92	28.2.2009	772CNT59 ?	tous déplacements du mois

Source : relevés du fournisseur Total et ordres de mission.

La chambre rappelle que tout déplacement en véhicule de service doit être formellement autorisé par un ordre de mission. La commune devrait se doter d'un dispositif pour suivre correctement l'utilisation des cartes accréditatives de carburant, afin de ne pas rendre possibles d'éventuels usages irréguliers ou privés.

Recommandations

1. Se doter d'outils de suivi financier, notamment un tableau de bord financier et un tableau de bord synthétique d'exécution budgétaire, en vue d'accélérer la mise en place d'un véritable contrôle de gestion.
2. Améliorer significativement la connaissance qu'a la commune de ses charges de fonctionnement, préalable indispensable à l'efficacité d'une politique de maîtrise des dépenses.
3. Réduire fortement l'évolution des dépenses de fonctionnement pour tenir compte de la rigidité à la hausse des ressources et éviter une très sérieuse dégradation des capacités de financement.
4. Améliorer les processus de planification des investissements pour atteindre un niveau de réalisation satisfaisant.
5. Engager une réflexion d'ampleur sur les relations de la commune avec celles des associations investies dans les activités sociales (Agir, Atouts Ville), en poursuivant leur qualification en service social d'intérêt général en introduisant davantage de concurrence entre les prestataires potentiels et en envisageant l'intégration de tout ou partie de celles-ci.
6. Améliorer l'information relative aux concours non financiers accordés aux associations, notamment en les valorisant.
7. Mettre un terme à la pratique ancienne et irrégulière d'accorder des prêts au personnel.
8. Contrôler la durée effective du temps de travail, notamment par l'introduction de sa mesure automatisée, et lutter contre l'absentéisme par des actions sur ses causes et des contrôles plus rigoureux.
9. Introduire une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, ne serait-ce que pour réduire les coûts de gestion.
10. Régulariser la situation administrative du directeur général des services et du directeur des services technique et informatique.
11. Rationaliser et sécuriser les procédures internes de la commande publique, notamment par l'établissement d'un guide applicable à l'ensemble des services.
12. Régulariser le dispositif de gestion des utilisations des véhicules municipaux et des cartes d'approvisionnement en carburants.

* *
*

ANNEXE 1 – LES PRODUITS ET LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

Tableau n° 1 : l'évolution des produits de gestion

Produits de gestion (en k€)	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005 à 2009
Recettes réelles de fonctionnement (c7) <i>évolution annuelle</i> <i>évolution en base 100</i>	51 958 -1,8 % 100	53 554 +3,0 % 103	52 648 -1,7 % 101	53 196 +1,0 % 102	52 320 +0,2 % 102	+2,6 %
Impôts et taxes (c73-732-739) <i>évolution annuelle</i>	10 931 +1,8 %	11 267 +3,0 %	11 635 +3,2 %	11 762 +1,1 %	12 076 +2,6 %	+10,4 %
dont contributions directes (c7311) <i>évolution annuelle</i>	10 538 +2,6 %	10 804 +2,5 %	11 128 +3,0 %	11 345 +1,9 %	11 704 +3,1 %	+11,0 %
Attribution de compensation* (c7321)	32 391	32 391 0	32 391 0	32 391 0	32 391 0	0
Dotation de solidarité communautaire (c7322)	3 228	3 632 +12,5 %	4 036 +11,1 %	4 440 +10,0 %	4 813 +8,4 %	+49,1 %

Source : comptes de gestion et comptes administratifs.

Tableau n° 2 : les produits de fonctionnement par habitant en 2009

Produits de fonctionnement par habitant (€) en 2009	Gravelines		Moyenne strate départementale		Ecart de Gravelines
Total des produits de fonctionnement	4 391		1 220		+260 %
dont impôts locaux avec % des produits	964	22 %	439	36 %	+119 %
dont dotations et participations avec % des produits	100	2 %	236	19 %	-57 %

Source : DGFIP.

Tableau n° 3 : l'évolution des dépenses de fonctionnement

k€	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2002 à 2006
Dépenses réelles (c11+12+65+66+67+68-13-675-676)	43 242	46 159	45 913	47 488	47 009	+8,7 %
variation annuelle	-5,5 %	+6,7 %	-0,5 %	+3,4 %	-1,0 %	
dont personnel (c621+631+633+64)	17 654	18 584	19 698	20 390	20 741	+17,5 %
variation annuelle	+5,0 %	+5,2 %	+6,0 %	+3,5 %	+1,7 %	
dont achats et charges externes (c60+61+62-621)	9 067	9 441	9 819	9 796	9 798	+8,0 %
variation annuelle	+3,0 %	+4,1 %	+4,0 %	-0,2 %	0	
dont charges financières (c66)	1 598	1 672	1 435	1 322	1 078	-32,5 %
variation annuelle	-10,5 %	+4,6 %	-14,2 %	-7,8 %	-18,4 %	
dont subventions versées (c657)	9 096	9 657	9 860	10 216	10 364	+13,9 %
variation annuelle	-7,3 %	+6,2 %	+2,1 %	+3,6 %	+1,4 %	

Source : comptes de gestion, comptes administratifs.

Tableau n° 4 : les charges de fonctionnement par habitant en 2009

Charges de fonctionnement par habitant (€)	Gravelines	Strate	Ecart de Gravelines
Total des charges de fonctionnement (€)	3 872	1 100	+252 %
dont charges de personnel (%)	1 708	588	+190 %
dont achats, charges externes et intérêts (%)	807	254	+218 %
dont subventions (%)	854	96	+789 %
dont contingent (%)	240	30	+700 %

Source : DGFIP.

ANNEXE 2 – LES RECETTES ET LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Tableau n° 5 : les dépenses d'équipement par habitant

Dépenses d'équipement par habitant (€)	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne 2005-2009	Evolution 2005-2009
Gravelines	656	918	533	460	458	605	-30%
Strate 10 000 - 20 000 habitants	283	314	348	320	309	315	+9%
Rapport Gravelines / strate	+159 %	+192 %	+53 %	+44 %	+48 %	+99 %	-70 %

Source : DGFIP.

Tableau n° 6 : l'évolution des dépenses d'investissement

k€	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005-2009
Dépenses d'investissement	14 489	18 549	11 271	10 633	9 185	-36,6%
dont dépenses d'équipement (c 20, 21 et 23)	8 381	11 007	6 219	5 329	4 827	-42,4%
dont immobilisations corporelles (c 21)	1 764	2 463	1 793	1 798	1 366	-22,5%
dont remboursement d'emprunts (c16-1688)	4 782	4 750	4 290	4 234	3 502	-26,7 %

Source : comptes de gestion.

Tableau n° 7 : l'évolution des recettes réelles d'investissement

k€	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2002 à 2006
Recettes réelles d'investissement	9 252	16 243	11 100	9 301	6 663	-28 %
dont emprunts (c1641)	1 006	4 010	1 001	1 008	18	

Source : comptes de gestion, comptes administratifs.

Tableau n° 8 : la rigidité des charges de structure G

Charges de personnel + intérêts de la dette sur recettes réelles de fonctionnement	2005	2006	2007	2008	2009
	37 %	38 %	40 %	41 %	41 %

Source : comptes de gestion.

ANNEXE 3 – LA FISCALITE

Tableau n° 9 : l'évolution du potentiel fiscal par habitant (k€)

	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Gravelines	3 444	3 483	3 550	3 811	3 969	+15 %
Moyenne de la strate	696	719	744	763	796	+14 %
Ecart	+395 %	+384 %	+377 %	+400 %	+398 %	+0,7 %

Source : DGFIP strate de 10 000 à 20 000 habitants.

Tableau n° 10 : l'évolution des ressources fiscales par habitant

Gravelines		2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005 - 2009
Taxe d'habitation	base €/hab	410	426	439	455	501	+22,2 %
	taux	24,15 %	24,15 %	24,15 %	24,15 %	24,15 %	0
	produit k€/hab	99	103	106	110	121	+22,2 %
Taxe foncier bâti	base €/hab	2 514	2 580	2 643	2 709	2 930	+16,5 %
	taux	28,56 %	28,56 %	28,56 %	28,56 %	28,56 %	0
	produit k€/hab	718	737	755	772	837	+16,5 %
Taxe foncier non bâti	base €/hab	10	10	10	10	10	0
	taux	81,00 %	81,00 %	81,00 %	81,00 %	81,00 %	0
	produit k€/hab	6	5	5	5	6	0
Produit fiscal total par habitant		823	845	876	887	964	+17,1 %

Moyenne de la strate de 10 000 à 20 000 habitants *		2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005 – 2009
Taxe d'habitation	base €/hab	1 012	1 060	1 092	1 131	1 176	+16,2 %
	taux	15,22 %	15,19 %	15,24 %	15,29 %	15,56 %	+2,2 %
	produit k€/hab	154	161	167	173	183	+18,8 %
Taxe foncier bâti	base €/hab	942	981	1 021	1 048	1 093	+16,0 %
	taux	22,19 %	21,92 %	21,85 %	21,95 %	22,69 %	+2,2 %
	produit k€/hab	209	215	223	230	248	+18,6 %
Taxe foncier non bâti	base €/hab	9	7	9	9	9	0
	taux	57,23 %	56,63 %	56,91 %	56,70 %	58,30 %	+1,8 %
	produit k€/hab	5	4	5	5	5	0
Produit fiscal total par habitant		368	380	395	408	436	+18,5 %

Source : DGFIP.

* communes appartenant à un groupement fiscalisé (TPU).

Tableau n° 11 : le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 2005 à 2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005-2009
Produit fiscal (k€)	10 538	10 804	11 128	11 345	11 704	+16,6 %
Potentiel fiscal (k€)	44 275	44 773	45 631	46 601	48 167	+8,8 %
Mobilisation	22 %	24 %	24 %	24 %	24 %	+9,0 %

Sources : DGFIP et comptes de gestion.

Tableau n° 12 : la part de la fiscalité locale dans les produits de fonctionnement

k€	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005-2009
Produits de fonctionnement	52 367	53 801	52 915	53 421	53 558	+2,3%
Contributions directes communales c731	10 538	10 803	11 129	11 344	11 703	+11,0%
Contributions indirectes locales c73-c731-c732	402	463	507	417	372	-7,5%
Part de la fiscalité communale dans les recettes de fonctionnement	20,89%	20,94%	21,99%	22,01%	22,55%	+7,9%

Source : comptes de gestion.

ANNEXE 4 – L'ENDETTEMENT

Tableau n° 13 : données brutes de l'endettement au 31 décembre (k€)

Dettes financières	2005	2006	2007	2008	2009	Variation 2009/2005
Encours total	34 987	34 286	30 947	27 764	24 275	-30,6%
<i>variation annuelle</i>	-9,7 %	-2,0%	-9,7%	-10,3%	-12,5%	
Annuités	6 372	6 416	5 721	5 556	4 581	-28,1%
<i>variation annuelle</i>	-13,5%	+0,7%	-10,8%	-2,9%	-17,5%	
Annuités en capital	4 782	4 750	4 290	4 234	3 502	-26,8%
<i>variation annuelle</i>	-14,5%	-0,7%	-9,7%	-1,3%	-17,3%	
Annuités en intérêts	1 590	1 666	1 431	1 322	1 079	-32,1%
<i>variation annuelle</i>	-10,1%	+4,8%	-14,1%	-7,6%	-18,4%	

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 14 : données brutes par habitant - endettement

Dettes par habitant (€)	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne	Evolution
Encours Gravelines	2 740	2 685	2 424	2 174	1 999	2 404	-27,0%
Encours de la strate	905	906	931	951	958	930	+5,8%
Ecart Gravelines/strate	+202%	+196%	+160%	+129%	+108%	+158%	-46,5%
Annuités Gravelines	499	502	448	435	377	452	-24,4%
Annuités de la strate	139	143	137	128	121	110	-12,9%

Source : données DGFIP.

ANNEXE 5 – L'AUTOFINANCEMENT

Tableau n° 15 : l'autofinancement

k€	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005 à 2009
Recettes réelles de fonctionnement (c70+73+74+75+76+77)	51 968	53 554	52 648	53 196	53 320	+2,6%
Dépenses réelles de fonctionnement (c11+12+65+66+67+68)	43 242	46 159	45 913	47 488	47 009	+8,7%
Excédent brut de fonctionnement	11 313	10 579	9 658	8 889	8 754	-22,6%
CAF (épargne brute)	10 280	8 897	8 376	7 573	7 771	-24,4%
CAF sur dépenses réelles de fonctionnement	23,8%	19,3%	18,2%	15,9%	14,6%	-38,6%
Annuités en capital de la dette	4 782	4 750	4 290	4 234	3 502	-26,8%
CAF nette (épargne nette)	5 498	4 147	4 086	3 339	4 269	-22,3%
Epargne brute/intérêts de la dette	6,4	5,3	5,8	5,7	7,2	+12,5%

Source : DGFIP.

Tableau n° 16 : comparaison avec la strate des CAF brute et nette

CAF par habitant (€)		2005	2006	2007	2008	2009
CAF brute	Gravelines	805	697	656	593	640
	strate	157	160	153	149	159
	ratio Gravelines / strate	+412%	+335%	+329%	+298%	+302%
CAF nette	Gravelines	431	325	320	262	352
	strate	53	56	54	60	74
	ratio Gravelines / strate	+713%	+480%	+492%	+336%	+375%

Source : DGFIP.

Tableau n° 17 : situation globale de l'endettement – capacité de désendettement

Endettement (en k€)	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005 à 2009
Encours de la dette k€ (c16-c1688) 31.12	34 987	34 286	30 947	27 764	24 275	-30,6%
Dette/épargne brute (ratio de désendettement)	3,4	3,8	3,7	3,6	3,1	-8,8%
Dette / recettes réelles de fonctionnement	67%	64%	59%	43%	55%	-17,9%
Annuités en capital de la dette k€	4 782	4 750	4 290	4 234	3 502	-26,8%
Intérêts de la dette k€ (c6611)	1 590	1 666	1 431	1 322	1 079	-32,1%

Source : comptes de gestion.

ANNEXE 6– LES CONCOURS AUX ASSOCIATIONS

Tableau n° 18 : l'évolution des subventions

k€	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Subventions aux associations (c6574)	7 182	7 866	8 256	8 510	8 627	+20,2%
Subventions exceptionnelles (c6745)	135	69	73	123	36	-73,3%
Total des subventions accordées	7 317	7 935	8 329	8 633	8 663	+18,4%
Charges de fonctionnement	43 641	46 405	46 180	47 713	47 247	+8,2%
Ratio subventions/charges de fonctionnement	16,77%	17,10%	18,04%	18,09%	18,33%	+9,3%

Source : comptes de gestion.

Tableau n° 19 : les principales subventions aux associations de droit privé

k€	2009	
Sportica	2 715	31,4%
Atouts Ville	1 897	22,0%
AGIR	1 072	12,4%
BCM	241	2,8%
USG Football	332	3,8%
Amicale du Personnel Communal	193	2,2%
USG Handball	140	1,6%
Crèche Les Moussaillons	132	1,5%

Sources : comptes administratifs.

ANNEXE 7 – LES EFFECTIFS ET LES REMUNERATIONS

Tableau n° 20 : l'évolution de l'effectif des employés communaux

	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005/2009
Administratif	99	107	106	104	103	+4,0%
Technique	256	261	259	257	257	0
Social	24	21	21	22	23	-4,1%
Sportif	28	32	33	33	35	+25,0%
Animation	2	6	6	6	6	+200%
Culturel	33	32	32	33	30	-9,1%
Police	6	5	5	5	5	-16,6%
Total titulaires	448	464	462	460	459	+2,4%
Non-titulaires	318	280	280	293	339	+66%
dont saisonniers	204	150	160	160	185	-9,3%
total général	766	744	742	753	798	+4,2%
variation de l'effectif total		- 2,9 %	- 0,3 %	+ 1,5 %	+ 6,0 %	

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 21 : effectif des agents titulaires : budgétaires (B) et pourvus (P)

	2005		2006		2007		2008		2009	
	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P
Effectif titulaires										
Directeurs										
Administratif	119	99	119	107	115	106	114	104	131	103
Technique	322	256	294	261	292	259	294	257	289	257
Social	27	24	23	21	21	21	22	22	31	23
Sportif	33	28	36	32	36	33	35	33	43	35
Animation	2	2	6	6	6	6	6	6	6	6
Culturel	36	33	36	32	36	32	34	33	30	30
Police	6	6	5	5	5	5	5	5	8	5
Total titulaires	545	448	519	464	511	462	510	460	538	459

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 22 : répartition des agents non-titulaires par catégories et taux d'encadrement

	2005	2006	Variation	2007	Variation	2008	Variation	2009	Variation	Période
Cat A	23	26	+ 13%	24	- 7,7%	22	- 8,3%	28	+ 27,2 %	+21,7%
Cat B	20	19	- 5%	22	+ 15,7%	28	+ 27,3%	28	0	+40,0%
Cat C	275	235	- 14,5%	234	- 0,4%	243	+ 3,8%	283	16,5 %	+2,9%
Total	318	280	- 11,9%	280	0%	293	+ 4,6%	339	+ 15,7 %	+6,6%
taux d'encadrement	7,2 %	9,3 %	+ 2,1%	8,6 %	- 0,7%	7,5 %	- 1,1%	8,3 %	+ 0,8 %	+15,3%

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 23: évolution détaillée des rémunérations

€	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2005
Titulaires						
Traitement de base des titulaires c/64111	7 771 166	8 060 351	8 374 948	8 487 181	8 592 309	+ 10,5 %
Variation annuelle des traitements de base		+ 3,7 %	+ 3,9 %	+ 1,3 %	+ 1,2 %	
NBI+SFT+IR+C/64112	387 485	389 036	416 000	420 104	408 774	+ 5,5 %
Autres indemnités c/64118	2 587 898	2 722 828	2 865 696	2 989 770	3 061 542	+ 18,3 %
Total des rémunérations	10 746 549	11 172 215	11 656 644	11 897 055	12 062 625	+ 12,2 %
Variation annuelle des rémunérations		+ 3,9 %	+ 4,3 %	+ 2,1 %	+ 1,4 %	
Part des primes	38,3 %	38,6 %	39,2 %	40,2 %	40,4 %	+ 2,1 %
Effectif	448	464	462	460	459	+ 2,4 %
Variation annuelle de l'effectif		+ 3,6 %	- 0,4 %	- 0,4 %	- 0,2 %	
Non-titulaires						
Rémunérations c/64131	1 745 646	1 600 312	1 841 792	2 042 393	2 106 488	+ 20,6 %
Autres rémunérations c/64138		390 643	451 106	489 598	500 714	+ 28,2 %
Total rémunérations	1 745 646	1 990 955	2 292 898	2 531 991	2 607 202	+ 49,3 %
Charges patronales c/645+c/647	4 733 119	5 046 178	5 247 243	5 399 906	5 524 585	+ 16,7%
Variation annuelle de la masse salariale des non titulaires		+ 12,9 %	+ 7,9 %	+ 10,4 %	+ 2,9 %	
Effectif	318	280	280	293	339	+ 6,6 %
Variation annuelle de l'effectif		- 11,9 %	0 %	+ 4,6 %	+ 15,7 %	
Total masse salariale	12 628 526	13 297 500	13 949 544	14 429 049	14 669 827	+ 16,1 %
Rémunérations non-titulaires/masse salariale	14,9 %	15,9 %	16,4 %	17,5 %	17,7 %	+ 2,9 %
Part des non-titulaires dans l'effectif	41,5 %	37,6 %	37,7 %	38,9 %	42,5 %	+ 0,9 %

Source : comptes de gestion.

ANNEXE 8 – L'ABSENTEISME

Tableau n° 24 : comparaison de l'absentéisme à Gravelines avec la moyenne nationale

2009	Agents ayant eu un arrêt		Arrêts pour 100 agents	
	Global	Maladie ordinaire	Global	Maladie ordinaire
Gravelines	61,7%	55,6%	141,7	129,1
Moyenne	58,5%	46,5%	103,3	90,9

Sources : rapport Dexia Sofcap exercice 2009 données provisoires- moyenne des communes de 200 à 499 agents CNRACL.

Tableau n° 25 : répartition de l'absentéisme par type d'absence

MALADIE ORDINAIRE	8 050 JOURS
LONGUE MALADIE, MALADIE DE LONGUE DUREE, GRAVE MALADIE	4 511 JOURS
ACCIDENTS DE TRAVAIL (IMPUTABLES AU SERVICE OU AU TRAJET), MALADIES PROF	2 032 JOURS
MATERNITE, PATERNITE, ADOPTION	645 JOURS
AUTRES RAISONS (HORS ABSENCE SYNDICALES)	331,5 JOURS

Source : rapport social 2009.

Tableau n° 26 : jours moyens d'absence par agent

	TITULAIRES	NON TITULAIRES
JOURS D'ABSENCE PAR AGENT	31	4
DONT JOURS DE MALADIE ORDINAIRE	15	3
DONT JOURS D'ACCIDENTS DU TRAVAIL – MALADIE PROFESSIONNELLE	4	0,4

Source : rapport social 2009.



Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais

ROD.0517

REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

– Commune de Gravelines –

(Département du Nord)

Ordonnateur en fonction pour la période examinée :

- M. Bertrand Ringot : Réponse de 6 pages + annexe de 2 pages.

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