

Chambre régionale  
des comptes

Nord - Pas-de-Calais,  
Picardie



# Rapport d'observations définitives et ses réponses

## COMMUNE DE DUNKERQUE

(Département du Nord)

*Exercices 2009 et suivants*

**Observations délibérées le 16 avril 2015**

## SOMMAIRE

SYNTHESE .....	4
RAPPELS A LA REGLEMENTATION.....	6
RECOMMANDATIONS.....	7
I. PROCEDURE .....	8
II. OBSERVATIONS DEFINITIVES .....	8
I - PRESENTATION GENERALE.....	8
II - LA FIABILITE DES COMPTES .....	8
A - LES INFORMATIONS PATRIMONIALES .....	9
B - LES AMORTISSEMENTS DES IMMOBILISATIONS .....	9
C - L'ETAT DE LA DETTE.....	9
III - L'EXAMEN DE LA SITUATION FINANCIERE .....	9
A - LE PERIMETRE DE L'ANALYSE .....	9
B - LA SECTION DE FONCTIONNEMENT.....	10
1 - L'évolution des produits de gestion .....	10
2 - Les charges de gestion.....	14
3 - L'autofinancement brut .....	16
C - LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT .....	17
1 - Le financement des investissements.....	17
2 - Le pilotage des investissements .....	18
D - LE BILAN.....	18
E - LE BUDGET 2014, SON EXECUTION ET LES PERSPECTIVES .....	19
1 - Le budget voté en 2014 et son exécution .....	19
2 - Les perspectives 2015 .....	20
IV - LE SOUTIEN FINANCIER AUX ASSOCIATIONS.....	20
A - LA PROCEDURE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE SUBVENTION .....	20
B - L'INFORMATION DES ELUS.....	20
C - LA REPARTITION DES AIDES.....	21
1 - Le secteur social .....	21
2 - La démocratie locale .....	21
3 - Le secteur sportif.....	21
4 - Le secteur du tourisme, de l'économie et du commerce .....	22
D - L'EVALUATION DES ACTIONS .....	22
V - LES RESSOURCES HUMAINES .....	23
A - LES SUITES DE LA FUSION .....	23
B - LES DEPENSES DE PERSONNEL .....	23
1 - L'effectif global.....	24
2 - La création et la gestion des emplois.....	24
3 - Les non-titulaires.....	25
4 - Les collaborateurs de cabinet .....	26
C - LES REMUNERATIONS .....	26
1 - L'évolution des rémunérations .....	26
2 - Le régime indemnitaire applicable à Dunkerque.....	26
D - LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES .....	28
1 - Le pilotage de gestion.....	28
2 - L'évaluation professionnelle .....	28
3 - La formation .....	29
4 - L'évolution de la carrière des agents.....	29
E - LE TEMPS DE TRAVAIL .....	30
1 - Le temps de travail à Dunkerque.....	30
2 - Les heures supplémentaires.....	31
3 - L'absentéisme.....	32

F -	LES MISES A DISPOSITION DE PERSONNEL A DES ORGANISMES EXTERIEURS ET LES ACTIVITES ACCESSOIRES.....	33
1 -	Les mises à disposition de personnel à des organismes extérieurs.....	33
2 -	Les activités accessoires.....	33
G -	LES AVANTAGES EN NATURE.....	34
1 -	Les véhicules.....	34
2 -	Les logements de fonction.....	35
3 -	Les repas lors des surveillances de cantine.....	35
H -	L'ACTION SOCIALE.....	36
1 -	Les aides sociales versées par la commune de Dunkerque.....	36
2 -	L'association du personnel.....	36
	ANNEXES 1 ET 2 – ANALYSE FINANCIERE VISION A PERIMETRE CONSOLIDE.....	39
	ANNEXE 3 – EVOLUTION DES REMUNERATIONS DES PERSONNELS DUNKERQUE, SAINT-POL-SUR-MER ET FORT-MARDYCK.....	41

## Synthèse

La commune de Dunkerque s'est associée, en décembre 2010, avec les communes de Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck, dans le cadre juridique instauré par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. En raison de cette évolution, l'examen de la gestion a distingué deux périodes, 2009-2010, avant la fusion, et 2011-2013 où le budget de Dunkerque regroupe les deux communes associées.

La population de la commune s'est accrue d'un tiers sans toutefois parvenir à atteindre le seuil des 100 000 habitants, qui était un des objectifs attendus. Son budget a progressé dans des proportions semblables à la population ; la mise en commun des moyens a fait bénéficier Dunkerque d'importantes réserves financières apportées notamment par Saint-Pol-sur-Mer (de l'ordre de 29 M€).

L'application de la loi de 1971 précitée a également permis de conserver une forme de représentation territoriale avec des conseils consultatifs élus. La convention signée entre les trois communes associées leur a laissé une marge de manœuvre pour une partie significative des dépenses de fonctionnement. En dehors de ces dispositions financières, aucune forme de mutualisation des services n'a été entreprise. Aucune réorganisation des organigrammes n'a été étudiée. Chacune des trois entités pré-existantes conserve une autonomie de gestion.

Aujourd'hui, l'absence de mutualisation devient préoccupante en raison de la détérioration de la situation financière de la commune : ses marges de manœuvre fiscales sont faibles ; ses recettes se réduisent sous l'effet d'une baisse des contributions indirectes, d'une diminution des dotations d'Etat et d'une progression de sa participation au dispositif de péréquation organisant une solidarité intercommunale. Malgré ce contexte, la commune a choisi d'augmenter chaque année de plus de 10 % la dotation allouée aux budgets spéciaux des deux communes associées.

Elle a interrompu, après la fusion, les efforts d'économie qu'elle avait entrepris. La progression des charges courantes a repris une croissance importante de plus de 3,4 % depuis 2011 ; les subventions de fonctionnement sont en constante augmentation, de plus de 3,5 % entre 2009 et 2013 ; elles représentent 17 % des dépenses de fonctionnement, soit 27 M€

La capacité d'autofinancement de la commune s'est continuellement dégradée entre 2010 et 2013. Elle est passée de 20 M€ à 12 M€ et de 13 % à 8 % de ses produits de gestion. La commune a pourtant accru significativement ses dépenses d'investissement au cours de cette période qui ont progressé de 27 à 40 M€ Elle a financé cette politique par un prélèvement sur son fonds de roulement. A la fin de l'année 2014, celui-ci est presque épuisé. Le recours à l'endettement a été limité en 2011 et inexistant en 2012. La commune a été contrainte d'y recourir à nouveau en 2013, puis en 2014, à hauteur de 10 M€ chaque année. En 2015, la commune a prévu un plan d'économie de fonctionnement pour améliorer sa capacité d'autofinancement et éviter d'avoir une épargne nette négative ; elle a également décidé de limiter ses investissements à 15 M€

L'harmonisation de la situation des personnels des trois communes s'est effectuée sur la base du régime le plus favorable, les maires des communes associées conservant la possibilité de recruter des emplois saisonniers ou d'insertion. Cette situation s'est effectuée sans remise en cause de l'organisation des services ; les efforts de réduction de la masse salariale qui ont été mis en œuvre avant la fusion par Dunkerque ont été abandonnés.

Depuis la fusion, les dépenses de personnel ont augmenté. Pour les maîtriser, la commune devra, comme elle avait prévu de le faire dans son plan de maîtrise des charges en 2009-2010, diminuer les effectifs. La collectivité s'est aussi investie dans la politique d'emplois aidés, sans toutefois procéder à l'intégration systématique des bénéficiaires des contrats. Le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents s'est fait à des grades élevés de la fonction publique territoriale, sans toujours apporter les justifications nécessaires.

La politique des ressources humaines est généreuse dans de nombreux domaines : une progression rapide du régime indemnitaire, de nombreuses primes et une politique d'avancement à l'ancienneté systématiquement au « minimum ». Les rémunérations demeurent supérieures à celles des collectivités de même taille au niveau national, de 7 % pour les titulaires et de 4 % pour les non-titulaires. De ce fait, les rémunérations sont supérieures à la moyenne nationale de 175 € pour les titulaires (2 434 €) et de 68 € pour les non-titulaires (2 010 €).

S'agissant de la gestion du temps de travail, la commune ne respecte pas la durée légale du travail. La durée effective s'établit à 1 491 heures par an, ce qui correspond à une durée hebdomadaire de 32 heures et à un volume d'heures perdues de 146 000 heures, pour un coût annuel d'environ 6,5 M€ représentant 91 emplois temps plein. Les heures supplémentaires sont nombreuses et font l'objet d'un suivi perfectible. Le système de contrôle du temps de travail n'est pas automatisé. L'absentéisme est en baisse, sans qu'aucun dispositif n'ait été déployé.

La politique d'avantages en nature est également favorable pour certains agents, au regard de l'utilisation des véhicules de service et du montant des redevances perçues au titre de l'occupation des concessions de logement.

La commune devra aussi mettre un terme au système de gestion actuel des prêts au personnel interdit par le code monétaire et financier dont le coût est de 135 000 € en 2013.

Rappels à la réglementation			
	Non mis en œuvre	En cours de mise en œuvre	Mis en œuvre
1. Mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif et harmoniser les durées d'amortissement des biens de la nouvelle entité conformément à l'instruction n°12-006-MO du 8 février 2012 <sup>1</sup> .			X
2. Pérenniser l'inscription des opérations du compte 165 « Dépôts et cautionnement et reçus » et faire figurer toutes les opérations du compte 168 à l'état de la dette conformément à l'arrêté du 27 décembre 2005 modifié relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux.		X	
3. Se conformer à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée pour le recrutement des agents non-titulaires.		X	
4. Ajuster le temps de travail annuel des agents à la durée légale en, application des dispositions de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 et du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.		X	
5. Mettre en place le contrôle automatisé requis pour accorder des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, conformément aux dispositions prévues par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaire pour travaux supplémentaires		X	
6. Se conformer à l'article 9 du décret n° 91-928 du 20 mars 1991 relatif aux activités accessoires.		X	
7. Mettre en application les nouvelles dispositions réglementaires sur les logements de fonction, conformément aux dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.		X	
8. Facturer les repas pris par les agents surveillant les cantines, en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 26 juin 2001, Commune d'Allauch.		X	
9. Mettre fin au système de gestion actuel des prêts au personnel en application de l'article L. 511616 du code monétaire et financier.			X

<sup>1</sup> Relative aux comptes de gestion et financiers des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé.

Recommandations			
	Non mise en œuvre	En cours de mise en œuvre	Mise en œuvre
1. Mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements pour améliorer l'information de l'assemblée délibérante.		X	
2. Poursuivre l'amélioration du suivi des associations subventionnées et de l'information du conseil municipal.		X	
3. Engager la fusion des organigrammes des trois communes.		X	
4. Veiller à la maîtrise des dépenses de personnel.		X	
5. Utiliser l'entretien annuel et les avancements d'échelon comme levier de reconnaissance des agents tant du point de vue de l'évolution de carrière que celui du régime indemnitaire.		X	
6. Mutualiser le plan de formation aux agents des communes fusionnées.		X	
7. Moduler le régime indemnitaire des agents pour réduire l'absentéisme.	X		

## I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Dunkerque a été ouvert auprès des ordonnateurs successifs par lettres du président de la chambre adressées par courriers des 27 janvier à M. Michel Delebarre et 15 avril 2014 à M. Patrice Vergriete.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), l'entretien préalable a eu lieu le 18 septembre 2014 avec l'ordonnateur en fonctions et le même jour avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 20 octobre 2014, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises aux ordonnateurs concernés.

La chambre, dans sa séance du 16 avril, a arrêté, après avoir examiné leurs réponses, les observations définitives suivantes :

## II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

### I - PRESENTATION GENERALE

Avec 91 386 habitants, Dunkerque est la quatrième commune de la région. Elle est au centre de la communauté urbaine de Dunkerque grand littoral qui regroupe 19 communes et compte 200 000 habitants.

En octobre 2004, les conseils municipaux de Saint-Pol-sur-Mer, Fort-Mardyck et Dunkerque ont décidé de fusionner leurs communes respectives sous la forme d'une association de communes. Celle-ci est finalement intervenue le 8 décembre 2010 au terme d'une longue procédure contentieuse. Elle s'inscrit dans le cadre législatif antérieur à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010. Ceci lui permet de conserver des conseils consultatifs, élus au suffrage universel direct, pour les deux communes associées.

Le port de Dunkerque est le 3<sup>ème</sup> port français avec un trafic de 43,57 millions de tonnes en 2013. Il représente le premier secteur d'emplois de la commune devant la grande distribution. Le port est également la première plateforme énergétique de la région via la centrale nucléaire de Gravelines, la centrale DK 6 et le futur terminal méthanier.

La population de la commune est relativement jeune. Le taux des personnes de plus de 60 ans (22,1 %) est supérieur au taux national (21,6 %), mais inférieur au taux départemental (18,2 %). Le taux de chômage de 13,4 % en 2013, inférieur au taux régional de 14 %, est supérieur au taux national de plus de 3 points.

### II - LA FIABILITE DES COMPTES

Le contrôle de la fiabilité des comptes n'appelle pas d'observation en ce qui concerne les intérêts courus non échus, les provisions, les restes à réaliser, le rattachement des charges et produits à réaliser à l'exercice, les restes à recouvrer, les recettes et les dépenses à classer ou à régulariser. En revanche, la qualité de l'information patrimoniale, la passation des amortissements et l'information sur l'état de la dette doivent être améliorées.

#### A - Les informations patrimoniales

Trois inventaires ont continué de subsister jusqu'en 2014, alors même que la commune ne dispose plus que d'un bilan unique et d'une seule section d'investissement. Par ailleurs, l'écart constaté entre l'inventaire et l'état de l'actif figurant à l'appui du compte de gestion révèle une information patrimoniale incomplète. L'état de l'actif ne retrace pas le montant des amortissements d'un grand nombre de comptes d'immobilisation.

La chambre prend acte de l'intention de l'ordonnateur de mettre en place une convention de service avec le comptable public et de travailler étroitement avec lui pour mettre un terme aux nombreuses discordances relevées. Cette démarche devra notamment permettre de résorber les 11 500 fiches en attente, ainsi que les écarts entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif. L'inventaire devra également être actualisé pour transférer en immobilisation quelques 16 M€ d'opérations enregistrées en 2009 et toujours classées en « en cours ».

La chambre invite les services de la commune et du comptable public à veiller à la concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif.

#### B - Les amortissements des immobilisations

L'instruction avait relevé que les durées d'amortissement des immobilisations appliquées résultaient de délibérations prises séparément par les trois communes désormais associées, sans qu'elles s'inscrivent dans les durées indicatives de l'instruction comptable applicable aux communes. La chambre prend note que la délibération du conseil municipal du 15 janvier 2015 a uniformisé les durées d'amortissement pour l'ensemble de la collectivité.

#### C - L'état de la dette

Le montant de la dette inscrit à l'état annexé au compte administratif est différent de celui figurant au compte de gestion pour toute la période examinée, y compris dans le compte administratif 2013 après que ces écarts aient été signalés. Ils correspondent aux écritures comptabilisées au titre des dépôts et cautionnements reçus et des autres dettes. La commune indique avoir corrigé cette information dans l'annexe du budget primitif 2015. Elle devra également l'effectuer dans le compte administratif 2014.

La chambre invite la commune à inscrire les opérations du compte 165 « Dépôts et cautionnements reçus » à l'état de la dette et celles du compte 168 « Autres dettes » dans le compte administratif 2014.

### III - L'EXAMEN DE LA SITUATION FINANCIERE

#### A - Le périmètre de l'analyse

La fusion des trois communes s'est accompagnée d'une modification profonde du périmètre du budget qui a augmenté de près d'un tiers. Le budget principal de la nouvelle entité reprend, à partir de 2011, l'ensemble des ressources, charges de personnel et financières, investissements et capital de la dette des trois communes. La convention d'association prévoit le versement, aux deux communes associées, d'une dotation globale qui leur permet de couvrir leurs dépenses de fonctionnement courante, hors personnel, c'est-à-dire les charges à caractère général et les subventions de fonctionnement. Ces dépenses sont regroupées dans deux budgets spéciaux, conformément à la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon (loi PLM) s'agissant des mairies d'arrondissement.

L'analyse financière qui suit distingue systématiquement deux périodes : avant et après fusion. Les comparaisons sont circonscrites à chacune des périodes. Lorsque des comparaisons sont effectuées entre 2009 et 2013, elles le sont à périmètre constant pour les trois communes, à partir de données agrégées depuis 2009, présentées en annexe du présent rapport d'observations. Pour les investissements, le graphique présenté s'appuie également sur un périmètre constant de l'ensemble des trois communes depuis 2009<sup>2</sup>.

## B - La section de fonctionnement

### 1 - L'évolution des produits de gestion

#### Evolution des produits de gestion de Dunkerque

En M€	Avant fusion		Après fusion				
	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne 2011- 2013	2014 (provisoire)
<b>Produits de gestion</b>	<b>125,721</b>	<b>129,804</b>	<b>162,535</b>	<b>163,665</b>	<b>165,186</b>	0,8 %	164,498

Source : comptes de gestion de Dunkerque - budget principal et budgets spéciaux - net du reversement de fiscalité au syndicat intercommunal des Dunes de Flandres et net des restitutions.

L'évolution des produits de gestion est sensible entre 2010 et 2011, du fait du changement de périmètre. Rapporté au nombre d'habitants, le montant est passé de 1 820 € en 2009 à 1 612 € en 2011 ; il est de 1 644 € en 2013<sup>3</sup>. La chambre relève que d'autres éléments structurels et conjoncturels décrits ci-après expliquent cette évolution.

#### a - Les recettes fiscales

##### 1) Les conséquences de l'intégration fiscale pour la commune et ses contribuables

L'article 1638 du code général des impôts prévoit la possibilité, pour les communes qui appliquaient des taux de fiscalité différents, d'harmoniser progressivement leur taux sur une période de douze ans. L'Etat accorde en outre une aide financière sur une période identique, de manière dégressive ; pour Dunkerque, elle représente un total d'un peu moins 8,2 M€ dont 1,4 M€ la première année.

Au terme d'un travail de plusieurs mois, dont l'ancien ordonnateur a souligné la complexité, la commune est parvenue à mettre en place cette harmonisation selon le processus décrit ci-après.

Chacune des trois communes applique, jusqu'en 2024, un taux différent, ajusté progressivement en fonction des calculs effectués par la direction des finances publiques. Le conseil municipal vote un taux cible correspondant à celui qui ne sera réellement appliqué qu'en 2024. L'intégration fiscale a également porté sur la politique d'abattement qui a été alignée sur la plus favorable pour le contribuable.

<sup>2</sup> Les montants indiqués pour 2014 résultent des données du compte administratif provisoire transmis par la commune.

<sup>3</sup> Parallèlement, la moyenne de la strate des communes de 50 à 100 000 habitants est passée de 1 530 € par habitant en 2009 à 1 467 € en 2011 et à 1 510 € en 2013.

Cet ensemble de réformes se traduit par un relèvement progressif de la fiscalité pour les résidents du territoire de Dunkerque, une hausse de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et une baisse de la taxe foncière pour les propriétés bâties de Fort-Mardyck<sup>4</sup>, une baisse pour les contribuables de Saint-Pol-sur-Mer pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties, une hausse pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties<sup>5</sup>. Le travail d'harmonisation a pris en compte la fiscalité additionnelle versée au syndicat intercommunal des dunes de Flandre (SIDF) par la commune de Dunkerque, mais il n'a pas pu intégrer celle versée par les communes de Saint-Pol-sur-Mer et de Fort-Mardyck au syndicat à vocation unique pour le réseau câblé. Le service offert par ce deuxième syndicat ne couvre pas l'ensemble du territoire de la commune nouvelle, ce qui rend impossible la pérennisation d'une fiscalité additionnelle spécifique. La commune a alors choisi de le financer par l'intermédiaire d'une dotation budgétaire, sans récupération fiscale. Ceci représente un coût net de 1,3 M€ par an, absorbant ainsi le bénéfice apporté par l'aide de l'Etat.

## 2) L'évolution des ressources fiscales

### Evolution des ressources fiscales de Dunkerque

En M€	Avant fusion		Après fusion				
	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne 2011-2013	2014 (provisoire)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	40,944	41,683	54,317	54,768	56,330	1,8 %	56,478

Source : *comptes de gestion de Dunkerque - net du reversement de fiscalité au syndicat intercommunal des Dunes de Flandres - détail en annexe 1-1 - CA provisoire pour 2014.*

La variation moyenne annuelle des ressources fiscales au cours des trois dernières années, nette des restitutions, est de 1,8 %. En intégrant les deux communes associées pour l'ensemble de la période, cette variation est de 2,4 % et de 2,7 % pour les seuls impôts locaux. Cet accroissement s'explique principalement par la progression des bases fiscales<sup>6</sup>.

Les marges de manœuvre fiscale de la commune apparaissent limitées.

En termes d'imposition locale, elles sont très faibles du fait d'une base taxable par habitant très inférieure à la moyenne nationale et de taux se situant parmi les plus élevés de France. Ainsi, le taux cible de la taxe d'habitation est de 30,96 % pour Dunkerque, il est de 18 % pour la moyenne nationale de la strate des communes de 50 à 100 000 habitants en 2013<sup>7</sup>. La base taxable de Dunkerque est en outre plus faible que la moyenne nationale de sa strate. Ainsi en 2013, elle est pour la taxe d'habitation de 839 € par habitant à Dunkerque contre 1 292 € pour la moyenne nationale, pour la taxe sur le foncier bâti 1 076 € par habitant à Dunkerque et 1 371 € pour la moyenne nationale. Par ailleurs, toute évolution de la fiscalité locale entraîne un impact différent entre les trois communes associées, elle a également une répercussion pour la communauté urbaine du fait de la règle de lien des taux<sup>8</sup>. Selon les simulations effectuées par la

<sup>4</sup> + 1,2 % par an pour la taxe d'habitation.

<sup>5</sup> Respectivement - 2,1 %, - 1,7 %, + 0,3 %.

<sup>6</sup> Les bases fiscales ont fait l'objet d'un relèvement forfaitaire déterminé en loi de finances, qui a un impact de 2 % en 2010 et de 1,8 % ensuite. L'effet « physique » de la variation des bases contribue à hauteur de 1,2 % à cette hausse à partir de 2011.

<sup>7</sup> Les grandes communes de la région Nord-Pas-de-Calais ont adopté des taux voisins de ceux de Dunkerque, voire plus élevés : Tourcoing 34,57 % ; Roubaix 32 %, Villeneuve d'Ascq 30,56 %. Le taux de taxe sur le foncier bâti est également au-dessus de la moyenne nationale de la strate, celle-ci s'établissait à 22,9 % en 2013 contre 29,10 % à Dunkerque. Cette tendance se retrouve pour la taxe sur le foncier non bâti : 84 % à Dunkerque contre 53 % en moyenne nationale en 2013.

<sup>8</sup> La CUD verrait ses propres marges de manœuvre réduites en termes d'évolution de la CFE.

commune, une diminution du taux de la fiscalité de 2 points se traduirait à Dunkerque par - 1,5 point, - 0,8 point à Fort-Mardyck et - 4 points à Saint-Pol-sur-Mer, ce qui, en valeur, représenterait une perte de recettes de 0,5 M€

Les perspectives ne sont pas plus favorables pour les contributions indirectes qui sont globalement en baisse, notamment pour le prélèvement sur les produits des jeux en diminution de 2,7 M€ à 2,4 M€<sup>9</sup> liée à la baisse constatée de l'activité du casino du fait, notamment, de la concurrence des jeux en ligne.

L'ensemble des autres contributions indirectes est resté stable à l'exception de la recette liée à la taxe additionnelle sur les droits de mutation pour laquelle la commune n'a pas de pouvoir de taux. En 2013, en revanche, la baisse des transactions immobilières se fait sentir pour la commune et cette recette a diminué à 1,9 M€ Elle a diminué à nouveau en 2014 à 1,6 M€

b - Les recettes institutionnelles et la fiscalité reversée par la communauté urbaine

1) Recettes institutionnelles

Evolution des ressources institutionnelles

En M€	Avant fusion		Après fusion				
	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne 2011-2013	2014 (provisoire)
<b>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>22,395</b>	<b>24,115</b>	<b>37,700</b>	<b>37,201</b>	<b>36,981</b>	- 1,0 %	36,518
<i>Dotations reversées aux budgets spéciaux</i>			10,469	11,956	12,925	11,1 %	13,209
<b>= Ressources institutionnelles hors dotations reversées</b>	<b>22,395</b>	<b>24,115</b>	<b>27,231</b>	<b>25,245</b>	<b>24,056</b>	- 6,0 %	23,309

Source : comptes de gestion de Dunkerque.

A périmètre constant, le montant des ressources institutionnelles diminue de 1 % en variation annuelle moyenne depuis 2011. Le montant total s'établit ainsi à 37 M€ en 2013. Il devrait être en diminution plus importante en 2014 sous l'effet de la baisse des dotations de l'Etat et principalement de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui en constitue les deux tiers. Cette baisse aurait été plus forte sans le versement de l'aide de l'Etat liée à l'intégration fiscale, de 1,3 M€ en 2012 et 1,2 M€ en 2013. Cette évolution était amorcée à Dunkerque avant même la décision de gel des dotations par l'Etat en 2012 et 2013, puis de leur diminution à partir de 2014. En effet, un des mécanismes de calcul de la part forfaitaire de la DGF porte sur la démographie. Or la population baisse dans la commune. Ce phénomène qui ne parvenait pas à être compensé, lorsque la DGF était revalorisée, se traduit par une diminution à partir de 2012, qui s'accroît du fait de la décision de l'Etat de baisser l'enveloppe de dotation aux collectivités locales.

<sup>9</sup> Ce prélèvement correspond à celui prévu par l'article L. 2333-55 du code général des collectivités territoriales, soit 10 % du prélèvement de l'Etat, auquel s'ajoute un prélèvement conventionnel supplémentaire de 15 % au profit de la commune.

### Evolution de la dotation globale de fonctionnement des trois communes

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotation Globale de Fonctionnement	24,471	24,501	24,933	24,569	23,900	22,154
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>18,679</i>	<i>18,451</i>	<i>18,739</i>	<i>18,264</i>	<i>17,784</i>	<i>16,116</i>
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>5,792</i>	<i>6,050</i>	<i>6,194</i>	<i>6,304</i>	<i>6,116</i>	<i>6,038</i>

Source : comptes de gestion, y compris les communes de Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck en 2009 et 2010.

Cette tendance n'a pourtant pas été répercutée dans les dotations allouées aux deux communes associées par le budget principal. Au contraire, elles ont bénéficié de hausses substantielles de leurs budgets, en progression de 11 % en variation annuelle moyenne, bien au-delà du maintien de leurs structures et de leurs moyens propres ; ce constat se confirme pour l'année 2014. Selon l'ancien ordonnateur, cette progression était nécessaire pour prendre en compte les actions d'harmonisation et les dimensions sociales, culturelles et psychologiques de la fusion.

### Dotations globales versées aux communes associées

En M€	2011	2012	2013	Variation annuelle moyenne 2011/2013	2014
Fort-Mardyck	1,283	1,472	1,656	13,6 %	1,689
Saint-Pol-sur-Mer	9,187	10,485	11,269	10,8 %	11,520

Source : comptes de gestion de Dunkerque. CA provisoire pour 2014.

## 2) Fiscalité reversée

### Evolution de la fiscalité reversée à la commune de Dunkerque

En M€	Avant fusion		Après fusion				2014 (provisoire)
	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne 2011- 2013	
<b>Fiscalité reversée par l'Etat et la CUD</b>	<b>56,185</b>	<b>57,199</b>	<b>64,581</b>	<b>65,415</b>	<b>65,080</b>	<b>0,4 %</b>	<b>64,784</b>

Source : comptes de gestion de Dunkerque – cf. annexe 1-2 pour le détail. CA provisoire pour 2014.

La fiscalité reversée, présentée ici en solde, comprend l'attribution de compensation versée par la communauté urbaine de Dunkerque (CUD). Son montant n'a pas fait l'objet de révision depuis 2004. La CUD verse également une dotation de solidarité communautaire, laquelle a été enrichie progressivement. Dunkerque a plutôt été bénéficiaire des évolutions du système puisque sa dotation a progressé de 3 % en variation annuelle moyenne contre 2,7 % pour les autres communes membres. Elle se classe en quatrième position des villes de la CUD pour le montant de DSC par habitant. La fiscalité reversée par la CUD représente ainsi 40 % des produits de gestion de la commune de Dunkerque et sa part relative augmente chaque année.

Depuis 2011, la fiscalité reversée comprend également le fonds de péréquation des recettes fiscales et intercommunales (FPIC) ; ce dispositif de péréquation a vocation à redistribuer des ressources entre les collectivités et son évolution est progressive<sup>10</sup>. Dunkerque, en 2013, a été contributrice nette pour un montant de 0,745 M€; elle est, en 2014, contributrice nette à hauteur de 1,1 M€; ce coût s'accroîtra à partir de 2015.

<sup>10</sup> Instauré par la loi de finances initiale de 2011, il s'accroîtra chaque année jusqu'en 2016. La mesure de la richesse s'effectue de façon consolidée à l'échelon intercommunal ; une même commune peut être à la fois contributrice et bénéficiaire du fonds.

## 2 - Les charges de gestion

### Evolution des charges courantes

En M€	Avant fusion	Après fusion					Structure moyenne 2011-2013	2014 (provisoire)
	2009	2010	2011	2012	2013			
Charges à caractère général	20,758	21,011	27,789	29,234	29,687	20 %	30,526	
+ Charges de personnel	69,858	70,021	84,154	86,770	89,254	59 %	91,961	
+ Subventions de fonctionnement	20,625	20,848	25,343	26,532	27,442	18 %	28,369	
+ Autres charges de gestion	1,482	1,512	2,286	3,984	4,050	2 %	2,084	
+ Charges d'intérêt et pertes de change	3,120	2,873	2,917	2,656	2,294	2 %	2,383	
<b>= Charges courantes</b>	<b>115,843</b>	<b>116,265</b>	<b>142,489</b>	<b>149,175</b>	<b>152,729</b>	<b>100 %</b>	<b>155,325</b>	
<b>Charges de personnel / charges courantes</b>	<b>60,3 %</b>	<b>60,2 %</b>	<b>59,1 %</b>	<b>58,2 %</b>	<b>58,4 %</b>		<b>59,2%</b>	

Source : comptes de gestion y compris budgets spéciaux – cf. annexe 2-1 – CA provisoire pour 2014.

En dépit de quelques efforts pour contenir leur progression à 1,2 % en 2009-2011, les charges à caractère général ont progressé à un rythme soutenu. Comme le souligne l'ancien ordonnateur, le contexte local de la fusion provoque à partir de 2012, un ressaut important de plus de 1,5 M€ soit près de 7 % par rapport à 2011. Si l'on intègre les deux communes associées, les charges à caractère général ont progressé de 3,4 % en variation moyenne annuelle entre 2011 et 2013. Au cours de la même période, la variation moyenne annuelle des charges à caractère général de la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants a été de 3 %.

La mise en service d'équipements rénovés, offrant de meilleurs services et répondant à des exigences techniques plus contraignantes, entraînera par ailleurs un coût de fonctionnement plus important à l'avenir ; les charges supplémentaires du seul théâtre sont estimées à 1,1 M€ ce surcoût serait supporté à hauteur de 0,9 M€ par le contribuable local ou national et à hauteur de 0,2 M€ par le futur usager du théâtre. La chambre prend acte, en revanche, que la commune a renoncé à la création de 7 équivalents temps-plein pour le service des piscines dans le cadre de la rénovation de la piscine intercommunale.

#### a - L'initiation de bonnes pratiques dans le pilotage de la gestion

La commune a entrepris, depuis 2008, une démarche spécifique pour maîtriser ses dépenses courantes. Elle a créé une direction « pilotage de la gestion » et développé, à partir de 2008, un budget par politique publique inspiré du modèle mis en place par l'Etat<sup>11</sup>. Elle a entrepris des chantiers de gestion spécifiques à partir de 2010 sur la politique globale d'animation, les subventions aux associations, l'organisation des équipes techniques, la gestion des véhicules, les achats, la politique globale de communication, la gestion du patrimoine, la programmation pluriannuelle des investissements, la politique tarifaire des services municipaux.

Quelques résultats ont été obtenus de ces premières initiatives en matière de maîtrise des coûts, sans toutefois atteindre les objectifs fixés. Ainsi, la commune souhaitait économiser 1,2 M€ sur trois ans pour sa politique d'achats en mettant en place des mesures en ce sens, entre autres : création d'un service achats, adoption d'une procédure intégrée de contrôle juridique et économique de l'achat, gestion spécifique d'une cinquantaine de marchés, animation d'un réseau d'acheteurs, mise en place d'un marché à procédure adaptée pour l'acquisition de titres de transport.

<sup>11</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances entrée en vigueur à partir de 2006 et qui présente désormais le budget de l'Etat par grande politique publique, mission, programme et action.

La commune a également cherché à améliorer la gestion des fluides, par la mise en place de tableau de bord mensuel et par une analyse technique des différentes composantes de la facture énergétique. Elle a également choisi d'investir dans des programmes relatifs aux économies d'énergie qui s'intègrent dans le plan climat de la ville.

Le budget par politique consiste en 10 politiques stratégiques constituées chacune de 5 à 10 missions et regroupant plus de 200 activités. Cependant, ce budget par mission reste d'un usage interne. Il n'a été présenté que lors du budget primitif 2010 au conseil municipal. La fusion intervenue en 2011 a remis en cause cette présentation, car elle n'était pas étendue aux deux communes associées. Cette expérience reste inaboutie, même si, en 2014, la direction du pilotage de la gestion est capable de présenter, de cette façon, 73 % du budget de la commune.

#### b - Les résultats du pilotage de la gestion

La maîtrise des dépenses a porté partiellement ses fruits au cours des trois premières années mais n'a néanmoins pas rempli l'objectif d'économie fixé. La progression des dépenses s'est ensuite relancée à partir de 2012, après la fusion. Si des groupements d'achats ont été effectués, les services en eux-mêmes n'ont pas été regroupés, la cellule des achats n'est pas coordonnée avec les services administratifs et financiers des deux communes associées. Les lettres de cadrage adressées par le directeur général des services pour la préparation des budgets primitifs successifs ne concernaient jusqu'en 2012 que le seul périmètre de Dunkerque, hors budgets spéciaux.

A périmètre constant, le poste « achats » a été l'un des plus dispendieux au cours des deux dernières années et c'est lui qui compose l'essentiel des charges à caractère général.

#### c - La progression d'un tiers des autres charges de gestion

Les autres charges de gestion progressent de plus d'un tiers en moyenne annuelle entre 2011 et 2013.

Cette progression s'explique en partie par la budgétisation de la dépense correspondant au SIVU pour le réseau câblé, celle-ci étant accueillie sur le budget de Saint-Pol-sur-Mer à hauteur de 1,4 M€ Elle s'explique ensuite par l'augmentation de 24 % des dépenses d'indemnité des élus en 2011, passant de 0,9 M€ en 2010 pour l'ensemble des trois communes à 1,2 M€ en 2011. Après la fusion, la commune de Dunkerque a eu une interprétation large des possibilités offertes par les articles L. 2113-6 et L. 2113-7 du CGCT et a constitué un conseil de 74 membres dont 46 postes d'adjoints. La loi a fixé pour le nombre d'adjoints un seuil de 30 % de l'effectif légal du conseil municipal. En cas de fusion, il peut néanmoins être dépassé et des adjoints spéciaux peuvent être désignés. La commune de Dunkerque avait ainsi désigné 32 adjoints, 4 adjoints de quartiers et 10 adjoints spéciaux. Après le recours d'un membre du conseil municipal, le Conseil d'Etat a annulé l'élection des adjoints, considérant que le conseil municipal ne pouvait valablement désigner que 22 adjoints au maire, 7 adjoints de quartier et des adjoints spéciaux.

Le conseil municipal a procédé à de nouvelles désignations lors de sa séance du 7 janvier 2012, mais la dépense d'indemnité des élus est restée constante entre 2011 et 2013.

A la suite du changement d'équipe municipale intervenu en mars 2014, 19 adjoints et 3 maires délégués ont été désignés. Le montant de ces dépenses est en diminution de 1,2 %.

d - Les subventions de fonctionnement versées augmentent plus vite que l'ensemble des autres charges

Les subventions versées aux associations représentent une part importante du budget de la commune et un moyen d'intervention privilégié qui représente près de 17 % de ses charges de fonctionnement. Bien que le suivi des associations ait fait l'objet d'un chantier de gestion spécifique, la progression des dépenses de subvention a été plus rapide que celle des charges courantes (respectivement 3,5 % en variation moyenne annuelle contre 2,4 % à périmètre consolidé entre 2009 et 2013, la progression est de 11,45 % pour Fort-Mardyck, 4,5 % pour Saint-Pol-sur-Mer, 3,07 % pour Dunkerque). Le rythme de progression de la dépense s'est notamment accéléré après la fusion. Le système mis en place y contribue. Les deux communes associées reçoivent une dotation qu'elles répartissent librement.

L'objectif affiché de maîtrise de l'enveloppe des subventions est ainsi loin d'avoir été atteint. Au contraire, la dépense à ce titre n'a fait que progresser pour atteindre en 2013 plus de 27,4 M€

e - Les frais de personnel

Les charges de personnel ont progressé de 3 % en variation moyenne annuelle au cours des quatre dernières années pour atteindre 92 M€ en 2014. Cette progression a été tirée à la hausse par le régime indemnitaire, lequel a progressé de 4,7 % après la fusion. En intégrant les deux communes associées depuis 2009, la charge de personnel n'a progressé que de 1,9 % en variation moyenne annuelle, mais le régime indemnitaire a, quant à lui, progressé de 4,1 %. Ce dernier est à l'origine de la progression des rémunérations.

3 - L'autofinancement brut

Capacité d'autofinancement de la commune de Dunkerque

En M€	Avant fusion		Après fusion				
	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne 2011-2013	2014 (provisoire)
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>12,998</b>	<b>16,412</b>	<b>22,803</b>	<b>17,023</b>	<b>14,575</b>	- 20,1 %	11,195
<i>en % des produits de gestion</i>	10,3 %	12,6 %	15,0 %	11,2 %	9,6 %		7,0 %
<b>= CAF brute</b>	<b>10,359</b>	<b>14,099</b>	<b>20,389</b>	<b>14,961</b>	<b>12,601</b>	- 21,4 %	8,715
<i>en % des produits de gestion</i>	8,2 %	10,9 %	13,4 %	9,9 %	8,3 %		5,5 %

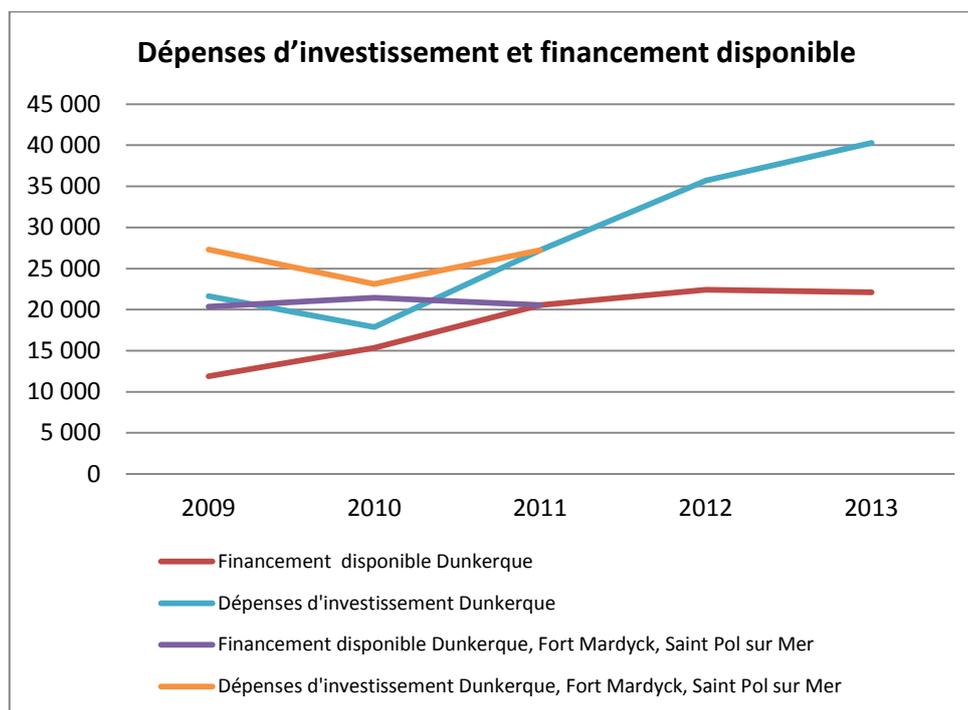
Source : comptes de gestion de Dunkerque et DOB 2015.

Au cours des trois dernières années, l'excédent brut de fonctionnement a baissé de 20 % en moyenne annuelle du fait d'un rythme d'évolution des charges, + 3,2 % qui a repris une progression dynamique, alors que les produits de gestion ont stagné. Le ratio excédent brut de fonctionnement rapporté aux produits de gestion est ainsi en 2013 inférieur à 10 %, alors que le taux habituellement observé pour une commune se situe au-dessus de 20 %.

Le montant des intérêts des emprunts diminue mais le résultat financier reste déficitaire et la capacité d'autofinancement brute diminue de 21 % en moyenne annuelle. En 2013, la capacité d'autofinancement brute de Dunkerque représente 8 % de ses produits de gestion. En 2014, elle serait réduite en valeur à 9,1 M€ Rapportée au nombre d'habitant, elle est passée de 214 € en 2011, à 135 € en 2013 et 98 € par habitant en 2014, soit désormais en dessous de la moyenne nationale des communes de la même strate démographique qui est de 165 €

## C - La politique d'investissement

### 1 - Le financement des investissements



Source : comptes de gestion des trois communes – Investissement présenté en brut –

Alors que le financement propre diminuait au cours des trois dernières années, le montant des dépenses d'investissement a continué de progresser, ce qui a accru le besoin de financement des investissements. Le fonds de roulement a ainsi été particulièrement sollicité. Il a même été la seule source de financement en 2012. L'apport des réserves des deux communes associées a ainsi constitué un élément significatif dans le financement des investissements.

En dépit des avertissements de la direction des finances qui, dans plusieurs notes stratégiques, a souligné la diminution des marges de manœuvre financière de la commune et plaidé pour un cantonnement de la dépense d'investissement, le rythme d'investissement n'a fait que s'accroître. Les marges de manœuvre apportées par les deux communes associées ont permis d'ignorer les mises en garde de la direction financière.

La part des dépenses consacrée aux grands projets est croissante dans les dépenses d'investissement même si ces derniers bénéficient de cofinancements. Deux de ces projets initiés avant l'opération de fusion ont été poursuivis : la rénovation de l'hôtel de ville de Saint-Pol-sur-Mer (11,9 M€) et la rénovation de l'hôtel de ville de Fort-Mardyck (3 M€). Les autres projets emblématiques correspondent à des choix de mandat dont l'essentiel des dépenses est apparu en fin de période : la rénovation du théâtre Bateau Feu (22 M€ dont 8 M€ pour la commune), la rénovation de la piscine intercommunale située entre Dunkerque et Saint-Pol-sur-Mer (22 M€ dont 9 M€ pour la commune), la construction d'une maison des services publics dans le cadre du programme de rénovation urbaine (6 M€ dont 3 M€ pour la commune).

Plusieurs projets ont été remis en cause en 2014. Le projet de construction du complexe nautique Paul Asseman initialement prévu à hauteur de 34 M€, dont 15 M€ pour la commune, a été infléchi. Il a fait l'objet d'une dépense de 9,4 M€ au cours de la période 2009-2013, dont 5,4 M€ à la charge de la commune. Il voit sa poursuite ajournée sine die après l'achèvement des travaux de la première phase.

La charge de relocalisation de la patinoire et du bowling sur un nouveau site (26 M€) a, quant à elle, été transférée à la CUD. Elle ne sera donc pas supportée par la commune.

En ce qui concerne la piscine intercommunale, le cofinancement serait réalisé à parité entre la CUD et la ville.

L'ensemble des projets a ainsi été conduit de front à partir de 2011. La commune a pour cela, et en dépit des cofinancements, consommé en l'espace de deux ans la manne de la fusion. Elle a néanmoins été obligée de réorienter ses choix en 2014 au vu du niveau de ces opérations d'investissements.

## 2 - Le pilotage des investissements

Il n'existe pas de présentation organisée d'un programme pluriannuel d'investissement devant le conseil municipal, même si les dépenses de la section d'investissement sont détaillées dans le rapport de présentation du budget primitif. Les engagements pris au cours de la période récente auraient mérité d'être éclairés par une telle programmation puisqu'ils engagent l'avenir alors que la situation financière de la commune se tend.

Un chantier de gestion a été initié en 2011 sur le thème de la programmation pluriannuelle des investissements. La commune indique avoir mis en place une programmation sous la forme d'un « panier de projets glissant et dimensionné en fonction des arbitrages budgétaires [...] priorisé en fonction d'objectifs politiques et stratégiques et également de son articulation avec la programmation de la communauté urbaine ». Un comité de pilotage des investissements a été institué et chaque projet d'investissement fait l'objet d'une fiche, remplie par les initiateurs du projet et sur laquelle est prévu l'avis de ce comité de pilotage. Dans la pratique, aucune des fiches présentées lors de l'instruction ne comporte ce visa et très peu comportent des informations détaillées. Le comité de pilotage s'est transformé en réunion de direction générale élargie qui arrête l'ordre des priorités. Les différents projets sont ensuite suivis à l'aide d'un tableau partagé entre les directions.

La chambre recommande de mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements comme s'y est engagé l'ordonnateur, afin de faciliter l'information de l'assemblée délibérante.

## D - Le bilan

### Le fonds de roulement

#### Fonds de roulement

Au 31 décembre, en M€	Avant fusion		Après fusion			Var. annuelle moyenne 2011-2013	2014 (provisoire)
	2009	2010	2011	2012	2013		
<b>= Fonds de roulement net global</b>	<b>0,427</b>	<b>4,445</b>	<b>30,705</b>	<b>17,452</b>	<b>9,147</b>	- 45,42 %	<b>6,779</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>1</i>	<i>14</i>	<i>85</i>	<i>46</i>	<i>24</i>		<i>16</i>

Source : comptes de gestion de Dunkerque.

Lors de la fusion, la commune de Saint-Pol-sur-Mer a apporté un fonds de roulement net global de 28 M€ représentant 458 jours de charges courantes, Fort-Mardyck un fonds de roulement de 1 M€ représentant 156 jours de charges courantes. La commune de Dunkerque, quant à elle, ne disposait que d'un fonds de roulement équivalent à 14 jours de charges courantes.

Après la fusion, la nouvelle commune présente, en 2011, un fonds de roulement de 30,7 M€, soit l'équivalent de 85 jours de charges courantes. La commune a financé une partie de ses investissements par un prélèvement sur son fonds de roulement. En deux années, ce dernier a ainsi été ramené à 9 M€, soit 24 jours de fonctionnement. La commune a ainsi pratiquement épuisé fin 2013 ses marges de manœuvre en matière de prélèvement sur fonds de roulement. En 2014, le fonds de roulement serait ramené à 6,8 M€, soit un peu plus de 16 jours de charges courantes.

#### Le stock de dettes

En M€	Avant fusion		Après fusion				
	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne 2011-2013	2014 (provisoire)
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	3,120	2,873	2,917	2,656	2,294	- 11,31 %	2,383
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	78,900	79,455	75,924	68,999	72,511		75,869
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)</b>	<b>7,6</b>	<b>5,6</b>	<b>3,7</b>	<b>4,6</b>	<b>5,8</b>		<b>8,4</b>

Source : comptes de gestion de Dunkerque – annexe 2-2.

La commune a poursuivi une stratégie de désendettement jusqu'en 2012. Cette stratégie a bénéficié en 2011 et 2012 de la circonstance favorable que représentait l'apport des réserves des deux communes associées. L'encours de dette a diminué ainsi que le montant des charges financières. La commune a, par ailleurs, amélioré sa capacité de désendettement jusqu'en 2011 où elle a atteint un point bas de 3,7 années. En 2012, la diminution de son autofinancement a néanmoins conduit à un allongement de ce ratio, puis à nouveau en 2013, lorsqu'elle a eu recours à l'emprunt pour financer ses investissements. En 2014, ce ratio passerait à 8,4 années.

### E - Le budget 2014, son exécution et les perspectives

#### 1 - Le budget voté en 2014 et son exécution

Le budget primitif 2014 avait été construit sur l'hypothèse d'une stabilisation des recettes par rapport à l'exécution 2013, à hauteur de 172,3 M€<sup>12</sup>. Il a maintenu le principe de l'accroissement de la dotation versée aux deux communes associées de près de 10 %<sup>13</sup>. La volonté était de favoriser les dotations versées à Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck pour « prendre en compte l'harmonisation des politiques publiques ».

L'exécution provisoire du budget 2014 montre que les recettes de fonctionnement auraient baissé de 0,7 M€. Les dépenses de fonctionnement se seraient accrues, notamment de 2,7 M€ au titre des dépenses de personnel et 0,8 M€ au titre de la subvention versée au CCAS.

<sup>12</sup> Hors reversements de fiscalité (5,6 M€ dont 3,5 pour le SIDF et 2,1 pour le FPIC) atténuations de charges (0,7 M€), la ressource de gestion prévue au BP s'établissait à 166 M€, dont 14,2 M€ reversés aux dotations des deux communes associées.

<sup>13</sup> La dotation de Fort-Mardyck progresse de 14 % à 1,89 M€ et celle de Saint-Pol-sur-Mer de 9 % à 12,3 M€

Les investissements demeurent, mais le décalage structurel lié au rythme de consommation des dépenses conduirait à une prévision de dépense d'investissement actualisée à 26 M€ Le recours à l'emprunt serait de 10 M€; le prélèvement sur fonds de roulement serait de 3 M€

## 2 - Les perspectives 2015

L'impact de la participation des collectivités à l'effort d'économie de 11,5 Md€ pour les collectivités locales, a été estimé à 3,8 M€ dans le budget primitif 2015. A cette baisse s'ajoutent d'autres pertes de recettes, telles que l'effet dégressif de l'aide à l'intégration fiscale et l'effet de la suppression des ventes exceptionnelles, pour un total supplémentaire de 2,3 M€

Face à cette évolution, la progression des dépenses de fonctionnement serait limitée à 1 % pour la masse salariale et 0 % sur les autres postes. La commune envisage de lancer un plan d'économies qui vise à dégager 8 à 9 M€ Il permettrait d'assurer l'équilibre budgétaire, de reconstituer l'épargne et de réaliser 2 M€ de projets nouveaux. Le cadrage des dépenses d'investissement serait de 17 M€

Les perspectives dessinées par la commune mettent en évidence la détérioration de la capacité d'autofinancement. Si elles s'avèrent relativement réalistes pour les recettes, à fiscalité constante, le respect de l'objectif de dépense nécessitera un renforcement des efforts de gestion. Comme marges de manœuvre, la commune dispose du montant de la dotation versée aux communes associées, des dépenses effectuées au titre des subventions, de la rationalisation des dépenses des services des trois communes associées, de la mise en commun de leurs moyens et de la réduction des dépenses de personnel.

## IV - LE SOUTIEN FINANCIER AUX ASSOCIATIONS

### A - La procédure d'instruction des demandes de subvention

La politique de subventionnement repose le plus souvent sur la reconduction et l'actualisation de l'existant, les conventions anciennes faisant l'objet d'avenants annuels pour ajuster le montant des subventions. Les demandes s'effectuent à l'aide d'un logiciel spécifique pour le suivi des bénéficiaires. Cet outil demeure avant tout budgétaire et financier, mené sous la forme d'un tableau de bord à partir d'indicateurs et de ratios.

### B - L'information des élus

L'information du conseil municipal n'est pas parfaite, les demandes sont soumises au vote du conseil municipal en fonction d'une présentation thématique qui regroupe les subventions en grands secteurs (tourisme, démocratie locale, environnement, éducation, affaires sociales, sports...). Cependant, la convention qui lie les trois communes laisse dans les faits un pouvoir de décision presque total aux deux conseils consultatifs de Fort-Mardyck et Saint-Pol-sur-Mer pour les associations qui relèvent de leur ressort. L'état annexe des subventions qui est présenté lors du vote du budget primitif distingue ainsi le détail des subventions du budget principal et celui des subventions des deux budgets spéciaux qui sont mentionnées à titre d'information. Le détail du compte administratif ne laisse ainsi pas apparaître au compte par nature dédié<sup>14</sup> du budget principal le total des dépenses de subventions des trois communes. La présentation au compte administratif liste par ailleurs les apports en nature mais ne les valorise pas, même si une partie de ce recensement est désormais effectué lors des commissions municipales.

---

<sup>14</sup> 657 « Subventions de fonctionnement ».

## C - La répartition des aides

Les aides sont distribuées à 69 % vers le secteur privé et 31 % vers des organismes publics (principalement les CCAS). Deux secteurs sont les principaux bénéficiaires : les affaires sociales et la démocratie locale à travers des organismes en charge de la mise en œuvre de la politique de la commune ou de la communauté urbaine. Ils reçoivent près de 16 M€ de subventions, soit plus de 60 % de leur total qui s'élève à 27 M€

### 1 - Le secteur social

La part du secteur social est la plus élevée, et se trouve en progression, elle représente près de 10 M€ pour Dunkerque et Saint-Pol-sur-Mer. Sur ce total, 7 M€ sont consacrés aux subventions de fonctionnement versées aux CCAS des trois communes, chacune ayant conservé sa propre section de CCAS<sup>15</sup>.

### 2 - La démocratie locale

En 2014, le secteur de la démocratie locale est représenté par huit associations ; 98 % des subventions du secteur reviennent à l'association Dunkerquoise de gestion des équipements sociaux (ADUGES) qui perçoit 7,5 M€

L'ADUGES fédère l'ensemble des maisons de quartier et sa mission est la gestion, l'organisation et l'animation d'équipements sociaux (centres sociaux, halte-garderie, maisons de quartier, crèches) ainsi que des services de proximité tels que les centres de loisirs, les modes d'accueil de la petite enfance. Le caractère concurrentiel de son activité a été souligné par la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, lors d'un contrôle de l'association. A la suite de ce rapport, la commune de Dunkerque a fait procéder à un audit pour examiner notamment les formes juridiques possibles pour l'exercice des missions confiées à l'association. La chambre prend note que la municipalité réfléchit à une internalisation des activités de l'ADUGES.

### 3 - Le secteur sportif

Les associations sportives perçoivent plus de 2,4 M€ de subventions par an. Elles bénéficiaient en 2014 à 57 associations différentes dans le budget principal de Dunkerque pour 2,1 M€

Les deux tiers des sommes versées, soit près de 1,6 M€, bénéficient à un petit nombre de clubs sportifs, mais les deux plus importantes reviennent à l'USLD Football et au club de handball pour un montant de 0,4 M€ chacun. En 2012, conformément au code du sport, le club de handball, qui figure parmi l'élite au niveau national, s'est doté d'une entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée (EUSRL)<sup>16</sup>. La commune verse désormais une subvention à

---

<sup>15</sup> L'article L. 2113-13 du CGCT prévoit que la création d'une commune associée entraîne de plein droit la création d'une section du centre d'action sociale. A côté des CCAS deux associations interviennent dans le domaine de l'insertion : « Entreprendre ensemble » cofinancé par plusieurs acteurs institutionnels et qui a repris en 2007 les missions du fonds local emploi solidarité, de la mission locale et du programme local pour l'insertion et l'emploi. L'association reçoit de l'ordre de 600 k€ annuels de la commune de Dunkerque, émergeant à la fois au guichet du budget principal et du budget spécial de Saint-Pol-sur-Mer, elle bénéficie également de trois agents titulaires mis à disposition (contre remboursement) ainsi que des locaux. L'association Villenvie remplit à Saint-Pol-sur-Mer un rôle qui est à la frange entre l'insertion sociale et l'animation locale. Elle recevait plus de 1,2 M€ entre 2009 et 2013, mais 1,5 M€ ont été inscrits au budget primitif 2014 en sa faveur.

<sup>16</sup> Lorsqu'une association sportive participe à l'organisation de manifestations sportives payantes dont les recettes et la masse salariale dépassent un certain seuil (1,2 M€ et 0,8 M€), elle est tenue de constituer une société commerciale pour gérer son activité (article R. 122-1 du code du sport).

l'association (0,3 M€), une subvention à l'EUSRL (0,1 M€) mais verse également à cette dernière société un montant de 83 612 € pour l'utilisation de son image. Le club reçoit ainsi près de 0,5 M€ de financement de la commune. Après cette transformation, les deux structures ont enregistré un déficit de 0,4 M€ au total qui s'explique notamment par une forte évolution des charges de personnel de la société.

Parmi les autres associations subventionnées, Odea-Amcala propose des loisirs sportifs et culturels, elle reçoit une subvention de 0,2 M€ la moitié au titre de ses activités culturelles, l'autre de ses activités sportives. Elle bénéficie également de locaux qui sont mis à sa disposition. Cette association a connu plusieurs exercices déficitaires (71 000 € de 2008 à 2011), en partie du fait de l'augmentation importante de ses charges de personnel.

#### 4 - Le secteur du tourisme, de l'économie et du commerce

Les onze associations bénéficiaires dans ce secteur perçoivent près de 1,8 M€ en 2014, dont 70% à destination de l'Office du tourisme et de Dunkerque Congrès. Cette dernière devrait recevoir, à partir de 2014, une subvention de l'ordre de 0,6 M€. Elle s'était vue confiée l'exploitation du palais des congrès « Le Kursaal », par affermage, le 22 janvier 2004 pour une durée de 10 ans. La convention d'origine prévoyait le versement au fermier de subventions pour sujétion de service public fixées à l'origine à 1,3 M€. Ce dernier, de son côté, devait verser une redevance avec partie fixe estimée à 900 000 € ainsi qu'une partie variable. Au fur et à mesure des avenants, des évolutions ont modifié l'équilibre initial du contrat et ont fait peser une charge nette pour la commune de l'ordre de 0,5 M€ par an<sup>17</sup>. Le taux de remplissage insuffisant du palais des congrès explique ces modifications, un bilan d'activité effectué en 2012 mentionnait ainsi un taux d'occupation de 32 %. Son chiffre d'affaires était par ailleurs généré à 25 % par les manifestations organisées par la commune de Dunkerque, la communauté urbaine ou le CCAS.

Au terme de la délégation, une nouvelle mise en concurrence a été effectuée qui a conduit au renouvellement de la délégation de « Dunkerque Congrès » pour 6 ans<sup>18</sup>. La commune n'a pas cherché dans ce renouvellement à améliorer la rentabilité de l'exploitation pour elle-même.

#### D - L'évaluation des actions

Le chantier de gestion sur le suivi des associations prévoyait la mise en place d'évaluation des actions subventionnées. Cet aspect du chantier n'a cependant pas encore été mis en œuvre. En 2015, la commune a mis en place une nouvelle direction du pilotage, de l'évaluation et de la qualité et créé une fonction d'évaluation des politiques publiques. Celle-ci serait chargée notamment du suivi des associations.

La chambre recommande à la commune de poursuivre l'amélioration du suivi des associations subventionnées et l'amélioration de l'information du conseil municipal.

---

<sup>17</sup> Le montant de la redevance était calculé en fonction du montant des amortissements des investissements effectués par la commune et résultait d'une obligation fiscale, en l'état du droit de l'époque, en contrepartie du droit à déduction de la TVA. Un avenant n° 1 en 2006 a supprimé la partie variable et a diminué la partie fixe à 250 000 € pour tenir compte de l'évolution du droit fiscal. Le montant de la subvention versée par la commune a été ramené à 780 000 €. Un avenant n° 2 en 2012 a transféré à la charge de la collectivité la taxe foncière de 130 000 €.

<sup>18</sup> Seuls trois candidats ont répondu à l'offre, une d'entre elle a été jugée insuffisante et le deuxième candidat retenu s'est désisté. Il est vrai que la rentabilité du projet n'est pas démontrée, au point que la proposition portée par le candidat retenu prévoyait une perte sur l'activité équilibrée par la subvention versée par la commune.

## V - LES RESSOURCES HUMAINES

### A - Les suites de la fusion

La commune a, en fin d'année 2011, procédé au règlement définitif de la situation des agents de Saint-Pol-sur-Mer et de Fort-Mardyck, en application de l'article L. 431-1 du code des communes. Leur déroulement de carrière et leur rémunération, hors régime indemnitaire, sont désormais alignés sur ceux des agents de Dunkerque. En outre, le personnel bénéficie du surclassement de Dunkerque dans la strate des communes de 150 à 400 000 habitants, en tant que ville-centre, avec pour avantage la possibilité d'accès à des grades supérieurs et une offre de postes élargie.

L'harmonisation progressive des régimes indemnitaires et des avantages acquis des agents des 3 communes a été décidée sans qu'aucun calendrier précis n'ait été arrêté. A ce jour, seule la situation des agents d'exécution a été prise en compte. Pour l'encadrement intermédiaire et supérieur, les services de l'ordonnateur ont commandé un audit à un cabinet extérieur.

Malgré la fusion, chaque entité présente un organigramme pyramidal, sans véritable réorganisation d'ensemble, ni mutualisation des services. Bien que la commune respecte la réglementation applicable aux agents en cas de fusion, il n'en demeure pas moins qu'elle a simplement maintenu en place les personnels, y compris de direction, sans chercher à concevoir une nouvelle organisation. Ainsi, la commune de Dunkerque élargie compte encore trois directeurs généraux des services (DGS), un par entité, auxquels s'ajoutent six directeurs généraux adjoints (DGA), dont un à Saint-Pol-sur-Mer.

La chambre recommande à la commune d'engager une réflexion sur l'organisation des services et unifier l'organigramme afin d'améliorer la gouvernance. L'ordonnateur a précisé que le processus de convergence des 3 communes associées se poursuivait, avec l'harmonisation des règles, des méthodes, des régimes de rémunération, de temps de travail et de commande publique. Une programmation pluriannuelle unique des emplois est en cours d'élaboration.

### B - Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à un peu plus de 92 M€ en 2014, contre 70 M€ avant la fusion. Alors qu'elles étaient maîtrisées en 2009 et 2010 avec une progression annuelle de 0,23 %, elles ne le sont plus depuis. Au cours de la période 2011-2014, l'évolution moyenne s'est élevée à près de 3 %, ce qui représente 8 M€ environ.

L'évolution significative des dépenses de personnel contribue à limiter les marges de progression de la collectivité du fait du caractère rigide de celles-ci.

La chambre recommande à la commune de veiller à la maîtrise de ses dépenses de personnel. L'ordonnateur a indiqué que le conseil municipal du 15 janvier 2015 avait voté un budget salarial en hausse de 0,2 % pour les trois communes associées par rapport au budget précédent.

## 1 - L'effectif global

Alors qu'avant la fusion la commune de Dunkerque maîtrisait ses effectifs ; après la fusion, le constat inverse est effectué : le nombre d'agents a progressé fortement en passant de 2 329 en 2011 à 2 538 en 2013, soit une augmentation de 9 % pour l'ensemble des trois communes, liée exclusivement à la progression des effectifs non-titulaires, notamment des contrats aidés et des saisonniers. En 2014, les effectifs se seraient accrus de plus de 4,7 % pour s'établir à 2 658.

### Evolution des effectifs sur la période contrôlée

Au 31.12.n	Avant fusion		Après fusion			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effectifs (en agents)	1 918	1 808	2 329	2 387	2 538	2 658

Source : *comptes administratifs*.

Les agents sont relativement âgés : au 31 décembre 2013<sup>19</sup>, l'âge moyen est de 47 ans ; 46 % des agents ont plus de 50 ans ; 2,8 % de l'effectif a moins de 30 ans.

La proportion des agents titulaires est stable au cours de la période ; ceux-ci représentent, en 2013, 76,44 % des effectifs, soit 1 940 agents. La commune se situe dans la tendance nationale de la structure de la fonction publique territoriale, constituée à 77 % de personnels titulaires.

En 2013, les effectifs, toutes filières et tous statuts confondus, se répartissent en 179 agents d'encadrement représentant 6,63 % du total, en 424 agents d'encadrement intermédiaire, soit 16,47 %, et 1 935 agents d'exécution, soit 76,89 %. Les agents d'encadrement sont légèrement sous-représentés au profit de l'encadrement intermédiaire.

Par filière, les effectifs de l'animation sont ceux qui ont le plus progressé, ils ont augmenté de 64 agents en raison du recours à des agents non-titulaires pour pallier l'absentéisme dans le secteur enfance-jeunesse. 294 agents y sont répertoriés en 2013.

## 2 - La création et la gestion des emplois

Un écart important est constaté entre le nombre d'emplois budgétaires et le nombre d'emplois pourvus. Le taux d'occupation des emplois budgétaires progresse après la fusion, puisqu'il passe de 77 % en moyenne à 80 %. En 2013, sur les 3 148 emplois budgétaires, seuls 2 538 sont pourvus.

Cet écart est dû à l'absence de transformation des emplois au fur et à mesure des décisions de promotion. Malgré une mise à jour intervenue en 2014, un écart subsiste.

Dans un souci de meilleure information de l'assemblée délibérante et de justesse des éléments à l'appui des documents budgétaires<sup>20</sup>, la chambre recommande à la commune de disposer d'un tableau des emplois à jour. L'ordonnateur a précisé que la balance des effectifs devait être proposée au comité technique pour une mise à jour du tableau des effectifs au conseil municipal en 2015.

<sup>19</sup> Rapport sur l'état de la collectivité au 31 décembre 2013.

<sup>20</sup> Annexe C1 « Etat du personnel ».

### 3 - Les non-titulaires

Les 460 agents non-titulaires représentent, en 2011, presque 20 % des effectifs, ce qui est identique au taux national. La tendance est cependant à la hausse. En deux ans, la part des non-titulaires sur l'effectif global est passée à 23,56 %, ce qui correspond à près de 600 agents en 2013. Cette augmentation provient principalement du recrutement d'emplois saisonniers.

Le nombre de contractuels recrutés dans des emplois permanents sur la base de l'article 3-3 2° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée<sup>21</sup>, est peu élevé au regard de l'effectif global fin 2013 : 14,6 ETP, soit 18 personnes physiques. Ils occupent des postes d'encadrement dans la collectivité et sont recrutés sur des grades élevés de la fonction publique territoriale. C'est ainsi que l'on compte, par exemple, parmi les contractuels : 2 agents dans le grade de directeur territorial à la direction de la culture et dans une mairie de quartier, 2 agents dans le grade d'attaché principal à la direction générale et aux affaires juridiques, 4 agents dans le grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle à la direction des systèmes d'information et à la direction du développement et des grands projets et, en 2013, 1 agent dans le grade de conservateur en chef des bibliothèques, comme « chargé de mission » à la direction générale.

Le contrôle d'une trentaine de dossiers individuels sur place a conduit la chambre à relever que les conditions de recours aux agents contractuels auraient mérité plus de justifications sur les conditions du recrutement et sur le niveau de rémunération. Ainsi, le recours à des contractuels n'était pas toujours motivé, alors que les listes d'aptitude comportaient de nombreux lauréats. De même, le niveau de rémunération n'était pas toujours suffisamment justifié par rapport aux fonctions exercées. En outre, l'alinéa permettant le recrutement ne figurait pas dans tous les contrats comme l'impose la réglementation.

La chambre rappelle l'obligation de mentionner dans le contrat précisément l'alinéa de l'article de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>22</sup> auquel elle se réfère pour procéder au recrutement d'un agent non-titulaire. L'ordonnateur s'est engagé à modifier ses procédures afin de rendre plus lisible le recours aux agents non-titulaires dans le respect de la réglementation.

Dunkerque s'est toujours investie dans les politiques d'insertion. En 2013, les 291 emplois d'insertion, comprenant 124 emplois d'avenir<sup>23</sup>, ont représenté un coût de 2,87 M€ soit 3,21 % des charges totales générales de personnel qui a été compensé en partie par l'Etat ; l'ordonnateur estime le coût net de l'insertion à 574 470 €. Pour mener à bien cette politique, la collectivité dédie environ l'équivalent de 6 emplois temps-plein (ETP) à l'accompagnement socio-professionnel et à la gestion administrative. Tous les contrats emploi consolidés (CEC) ont été intégrés dans une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois (GPEC). En revanche, l'intégration dans les effectifs permanents est marginale pour les contrats uniques d'insertion (CUI), les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et pour les emplois d'avenir.

Dunkerque a mis en œuvre les différents dispositifs successifs de résorption de l'emploi précaire conformément à la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Trente-deux agents ont vu leur contrat à durée déterminée transformé en contrat à durée indéterminée ; vingt-huit agents ont, quant à eux, été nommés dans un des grades de la fonction publique territoriale, suite à une commission de sélection professionnelle.

---

<sup>21</sup> « Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ».

<sup>22</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>23</sup> La région Nord-Pas-de-Calais accueillait, en 2013, 4 086 emplois d'avenir, dont 35 % dans les collectivités locales ([www.travail-emploi.gouv.fr](http://www.travail-emploi.gouv.fr)).

#### 4 - Les collaborateurs de cabinet

Pour former son cabinet, la loi autorise l'autorité exécutive à recruter de manière discrétionnaire un ou plusieurs collaborateurs en vue de l'assister personnellement dans son rôle de chef de l'administration locale et de responsable politique.

Malgré 22 personnes placées au cabinet, la commune de Dunkerque n'a pas dépassé le plafond légal de collaborateurs de cabinet autorisé par l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987. Elle a en effet indiqué dans l'état du personnel, 1 collaborateur de cabinet avant la fusion et 4 avec les communes associées.

Les rémunérations des quatre collaborateurs de cabinet respectent bien la réglementation applicable en la matière et ne dépassent pas la rémunération de l'emploi fonctionnel le plus élevé.

#### C - Les rémunérations

##### 1 - L'évolution des rémunérations

Les rémunérations du personnel sont restées stables durant les années 2009-2010, autour de 60 M€ Mais la hausse est apparue après la fusion. Ainsi, au cours de la période 2011-2014, les rémunérations des personnels, atténuations de charges déduites, ont évolué en moyenne de 2,7 % pour atteindre 64,4 M€ alors que l'harmonisation du régime indemnitaire n'est toujours pas terminée.

Quant aux rémunérations des personnels en insertion, y compris les emplois d'avenir, l'évolution significative de 35,18 % provient de l'accroissement du nombre d'emplois aidés notamment les emplois d'avenir de 2011 à 2013.

Les rémunérations sont supérieures à la moyenne nationale. En effet, le traitement moyen mensuel brut d'un agent titulaire est d'environ 2 434 € contre 2 259 € soit une différence de 175 € En ce qui concerne les non-titulaires, la différence est moindre, 68 € environ, le traitement moyen brut est de 2 010 € contre 1 942 € au niveau national<sup>24</sup>.

A périmètre constant, entre 2009 et 2014, les rémunérations des titulaires ont connu une variation annuelle moyenne de 1,7%, tandis que celles des non-titulaires, hors emploi d'insertion, ont varié de 5,4 % (voir annexe 3). Si la collectivité élargie veut stabiliser la masse salariale, elle devra, comme avait prévu de le faire Dunkerque dans son plan de maîtrise des charges, diminuer les effectifs.

##### 2 - Le régime indemnitaire applicable à Dunkerque

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est mise en œuvre de manière assez large puisque les NBI « fonctions », « ZUS (zones urbaines sensibles) » et « emplois fonctionnels » peuvent être accordées aux agents. En décembre 2013, 1 227 agents, soit environ 48 % de l'effectif, les ont perçues pour une valeur de 15 683 points, représentant environ 72 615 €. A l'année, le montant des NBI octroyées s'élève à plus de 871 000 € soit 0,98 % des charges de personnel.

---

<sup>24</sup> Insee Première – n° 1514 – septembre 2014 « Les salaires dans la fonction publique territoriale ».

S'agissant du régime indemnitaire lui-même, l'objectif de la collectivité est de l'harmoniser. Actuellement, il demeure triple, dans la mesure où cohabitent les régimes existants dans chaque entité avant la fusion<sup>25</sup>. Seules les primes vacances et 13<sup>ème</sup> mois sont accordées à tous. Pour celles-ci, les services ont transmis à l'équipe de contrôle la délibération du 23 décembre 1985 indiquant que les primes attribuées par l'amicale du personnel, mais sans préciser lesquelles, seraient versées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986 par budgétisation en application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

Le conseil municipal a délibéré sur le 13<sup>ème</sup> mois le 26 mars 1986 pour en fixer les modalités d'attribution. Il a ensuite fixé le montant et les modalités d'attribution de la prime de vacances par une délibération du 28 mars 1997. Ces deux primes sont irrégulières si elles n'existaient pas avant 1984. Les deux ordonnateurs ont affirmé que ces deux primes existaient avant 1984, sans toutefois en apporter la preuve.

D'une manière générale, la commune de Dunkerque a toujours mis en application le principe de parité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale<sup>26</sup> en transposant les textes réglementaires correspondants. Elle a, par exemple, institué en 1998<sup>27</sup> l'indemnité exceptionnelle créée par le décret n° 97-215 du 10 mars 1997, au bénéfice de certains fonctionnaires civils, aux militaires à solde mensuelle et aux magistrats de l'ordre judiciaire<sup>28</sup>. En décembre 2013, cette indemnité était servie à 161 agents, pour un montant total de 150 172 € soit en moyenne 933 €/agent.

De la même manière, elle a instauré, dès 1999<sup>29</sup>, l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (IEMP), créée au bénéfice de certaines catégories d'agents de l'Etat, par le décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997. A titre comparatif, Fort-Mardyck ne l'a mise en place qu'en décembre 2004<sup>30</sup>.

Pour toute la période, le régime indemnitaire a progressé de 3,9 % en variation moyenne annuelle ; il a participé à la progression des rémunérations. Pour les titulaires, il représente, en 2013, 15 M€

Ce régime indemnitaire généreux accordé aux agents de la ville de Dunkerque profite aussi aux agents des deux communes associées. En effet, depuis la fusion, Fort-Mardyck est revenu sur deux points de son propre régime indemnitaire. Par délibération du 14 décembre 2011, il a supprimé l'abattement pour absences et mesures disciplinaires qui n'existait pas à Dunkerque.

---

<sup>25</sup> Compte-rendu du comité technique paritaire du 13 avril 2012 : « Dans le cadre de l'association de communes, l'harmonisation du régime indemnitaire de la catégorie C est entrée en vigueur en décembre 2011, à effet du 1<sup>er</sup> septembre 2011. L'harmonisation du régime indemnitaire des autres catégories fera l'objet d'une étude dans les mêmes conditions que celle engagée pour la catégorie C ».

<sup>26</sup> Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

<sup>27</sup> Délibération du 7 avril 1998.

<sup>28</sup> Cette indemnité exceptionnelle était destinée à couvrir la différence des assiettes de cotisation lors de la mise en place de la contribution sociale généralisée.

<sup>29</sup> Délibération du 5 mars 1999.

<sup>30</sup> Délibération du 15 décembre 2004.

## D - Le pilotage des ressources humaines

### 1 - Le pilotage de gestion

Chaque commune a une démarche de pilotage différente. Dunkerque est la plus avancée en la matière. Elle a déployé un système d'information pour la gestion des ressources humaines. Sa direction des ressources humaines assure la gestion des carrières et des traitements, la gestion de l'emploi, l'insertion, la formation etc... En revanche, la gestion prévisionnelle de l'emploi dépend de la direction du pilotage de gestion.

La commune a mis en œuvre, au cours de la période 2008-2013, une stratégie de gestion de l'emploi et des compétences, fixant un objectif de maîtrise de la masse salariale et de diminution de l'effectif municipal. L'objectif était de diminuer les budgets annuels de 1 M€ en diminuant l'effectif de 30 à 50 ETP chaque année. Un bilan a été établi pour la seule année 2011, au cours de laquelle 22 postes ont été supprimés. La chambre estime qu'un bilan global aurait pu être établi.

Dunkerque a aussi développé un outil de gestion appelé « contrat d'effectifs », récompensé par le prix du management local de l'AFIGESE<sup>31</sup> en 2012. Il s'agit de sécuriser les services dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle de leurs niveaux d'effectifs. Ce contrat décline les modalités mises en œuvre pour maintenir les niveaux de service, sur la base d'une évaluation des niveaux d'activité et des organisations des services. Cet outil a été initié avec les services de l'enfance. La démarche est en cours de déploiement dans d'autres services tels que la propreté ou les espaces verts.

La chambre observe que la stratégie de gestion développée par Dunkerque n'a pas été étendue aux communes associées. Saint-Pol-sur-Mer établit une étude des départs à la retraite sur trois ans et indique prendre en compte le développement des services, les départs en retraite et les capacités budgétaires, sans autre outil de pilotage. Fort-Mardyck indique que la gestion prévisionnelle des effectifs se fait en lien avec le développement des services, en prenant en compte les départs en retraite et la capacité budgétaire de la commune.

### 2 - L'évaluation professionnelle

La politique en matière d'évaluation professionnelle a été étendue aux communes associées depuis la fusion. Elle repose sur une procédure rénovée de l'appréciation basée sur un entretien annuel au cours duquel est renseignée la fiche d'appréciation de l'année.

Pour autant, en matière d'avancement d'échelon, le dispositif ne produit pas son plein effet, puisque la règle reste l'avancement à l'ancienneté minimale, la fiche d'appréciation ne servant qu'à motiver des propositions d'avancement à l'ancienneté maximale.

La chambre recommande à la commune de tenir compte de l'entretien annuel d'évaluation des personnels pour l'évolution de leur carrière et la modulation de leur régime indemnitaire.

---

<sup>31</sup> AFIGESE = Association Finances Gestion des collectivités territoriales.

### 3 - La formation

Au cours de la période contrôlée, le budget de formation a légèrement diminué. De 654 800 € en 2009, il est passé à 623 211 € en 2013, alors que les effectifs ont augmenté en raison de la fusion. Le budget formation par agent a diminué, il est passé de 347 € en 2010<sup>32</sup> à 246 € en 2013.

En moyenne, sur la période contrôlée, chaque agent compte 1,04 jour de formation par an, une baisse pouvant être constatée l'année de la fusion et la suivante. La reprise se fait à partir de 2013, les agents en 2010 et 2011 ayant sans doute été attentifs à une éventuelle réorganisation. Ce sont les agents d'encadrement intermédiaire qui bénéficient le plus du dispositif de formation mis en place, l'encadrement intermédiaire étant par ailleurs plus développé à Dunkerque.

Chaque entité élaborant son plan de formation, la chambre recommande de réfléchir à la confection d'un document unique.

### 4 - L'évolution de la carrière des agents

La carrière des agents de Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck est régie, depuis 2012, selon les mêmes critères que celle des agents de Dunkerque, sur proposition des maires délégués.

Pour les avancements de grade, aucune modification des critères n'a été effectuée depuis la fusion, sauf pour le dernier grade d'avancement de chaque cadre d'emploi des agents d'encadrement intermédiaires et d'exécution, ainsi que pour tous les agents d'encadrement. L'accès au dernier grade est conditionné depuis 2011 à un critère interne variable en fonction des grades<sup>33</sup>. Le ratio d'avancement est toujours fixé à 100 % pour les agents remplissant cette double condition.

Entre 2009 et 2013, le nombre des avancements de grade est passé de 163 agents à 233 agents, entraînant une hausse de 220 000 à 242 800 €. En revanche, 207 agents ont été promus avant la fusion en 2010 et 321 l'ont été après en 2011. La fusion a ouvert de nouvelles possibilités de promotion aux agents des communes associées. Le budget correspondant a ainsi progressé de 317 000 à 368 000 €, soit de plus de 16 %.

S'agissant de l'avancement d'échelon, la règle est l'avancement à l'ancienneté minimale pour 100 % des agents avant la fusion et 98 % après. Depuis 2011, seuls 8 à 9 agents par an n'ont pas bénéficié de cet avantage.

En permettant des évolutions de carrière basées sur un avancement d'échelon à l'ancienneté minimale, la collectivité se prive d'un outil de management et de motivation des agents et alourdit sa masse salariale. En 2013, le surcoût de l'avancement à l'ancienneté minimale est de 140 800 €<sup>34</sup>, soit 32 % du coût annuel des avancements d'échelon (annexe 3-1).

La chambre rappelle à la commune les principes en matière d'avancement d'échelon destinés à la motivation des agents et à la reconnaissance de leur valeur professionnelle.

---

<sup>32</sup> Observatoire CNFPT 2010 : « en 2008, dépense moyenne formation dans la fonction publique territoriale était, pour les communes de plus de 80 000 habitants, de 365 €/an/agent ; 320 €/an/agent pour les communes de moins de 80 000 habitants ».

<sup>33</sup> Ex : attaché principal → « exercer une fonction d'encadrant d'un ou plusieurs services, ou assurer l'exercice d'une expertise ou d'une responsabilité particulière » ; adjoint administratif ou technique principal de 1<sup>ère</sup> classe → « exercice d'une fonction nécessitant une qualification spécialisée, reconnue par un diplôme, une certification ou nécessitant une technicité ».

<sup>34</sup> Calcul coût annuel des avancements - coût à l'ancienneté maximal.

## E - Le temps de travail

### 1 - Le temps de travail à Dunkerque

La commune de Dunkerque, suite à la fusion, n'a pas harmonisé les règles applicables en matière de temps de travail. Il subsiste ainsi trois régimes distincts, les communes associées appliquant toujours le régime qu'elles avaient adopté avant la fusion.

Pour Dunkerque, une délibération du conseil municipal du 15 octobre 1999 a fixé à 35 heures la durée hebdomadaire du travail, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000, avec une anticipation au 1<sup>er</sup> novembre 1999 pour les services à forte pénibilité. Une délibération du 17 décembre 2001 a d'ailleurs validé les termes de la délibération de 1999, conformément à ce que prévoyait la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 pour les collectivités ayant procédé à la réduction du temps de travail antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

La commune a élaboré un règlement du temps de travail, qui s'applique à ses agents ainsi qu'à ceux du centre communal d'action sociale occupant un emploi permanent. La référence hebdomadaire de travail fixée par celui-ci est de 35 heures, soit 7 heures par jour.

Les agents bénéficient de 27 jours de congés légaux, ainsi que 2 jours de fractionnement, auxquels s'ajoutent 3 jours de ducasse, 2 jours et demi de carnaval et des « jours de permanences ». Ces derniers sont des jours de congés exceptionnels accordés en contrepartie de la présence des agents la veille ou le lendemain de jours fériés ou de fête locale. Huit à 12 jours par an de congés dits « exceptionnels » sont ainsi dénombrés.

Au total, les agents de la commune bénéficient de 35 à 41 jours de congés, selon les années. A ces droits peuvent s'ajouter :

- des congés dits d'ancienneté : un jour par fraction de 5 ans effectués à Dunkerque ou dans d'autres collectivités ;
- des congés de bons et loyaux services, lorsqu'un agent est admis à faire valoir ses droits de pension à retraite (15 jours de congés entre 5 et 10 ans de service ; 1 mois de congés pour 10 ans de service et plus).

La commune accorde aussi de nombreuses autorisations d'absence, à l'occasion d'événements familiaux, de préparation de concours ou encore des congés d'éducation populaire<sup>35</sup>.

Par ailleurs, et contrairement à ce que prévoit le règlement intérieur, les durées annuelles de temps de travail ne sont pas soumises au comité technique; seule une note de service indique aux agents les jours de permanence.

Selon le règlement du temps de travail en vigueur, la durée annuelle de travail de référence correspond à 7 heures de travail quotidien multipliées par le nombre de jours travaillés. Ce dernier est calculé par différence entre le nombre de jours de l'année après déduction des 104 jours de repos hebdomadaire, des 11 jours fériés en moyenne, des 27 jours de congés annuels (hors fractionnement) et d'une moyenne de 10 jours de congés exceptionnels, soit un total de 152 jours.

---

<sup>35</sup> Congé de 6 jours ouvrables maximum pour participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire des fédérations et associations sportives et de plein air.

Le nombre d'heures annuelles travaillées s'élève donc à 1 491 heures par an<sup>36</sup>. Un agent travaille environ 116 heures de moins que la durée annuelle réglementaire, ce qui correspond à une durée hebdomadaire moyenne de 32h et à une réduction annuelle du temps de travail de 10 % par rapport à la durée légale.

Le nombre de jours de congés est en moyenne de 37 jours alors que le décret du 26 novembre 1985, relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, fixe ces congés à 25 jours (5 fois la durée hebdomadaire). Le maintien de congés au-delà de ce contingent légal n'est admis que lorsque les cycles de travail excèdent 35 heures hebdomadaires comme l'a rappelé la cour administrative d'appel de Nantes dans son jugement du 28 mai 2004 – Communauté d'agglomération de Tours.

Du fait du non-respect de la durée réglementaire<sup>37</sup> fixée à 1 607 heures, le volume d'heures non faites en 2013, par Dunkerque, hors communes associées, se monte à 146 044 heures pour 1 259 ETP<sup>38</sup>, soit un coût de 6,44 M€<sup>39</sup>, représentant 7,22 % des charges de personnel. En respectant la durée annuelle légale du temps de travail, la collectivité bénéficierait de 91 ETP<sup>40</sup> supplémentaires, soit 6 % de l'effectif de la collectivité.

La chambre considère que ce régime est irrégulier<sup>41</sup>. Elle rappelle à la commune l'obligation de se conformer à la réglementation en matière de congés et de temps de travail. L'ordonnateur indique que le règlement relatif au temps de travail (édité en 2000) doit faire l'objet d'une actualisation. Après concertation avec les représentants du personnel, il pourra être proposé pour validation au comité technique.

## 2 - Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont rémunérées sous forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) pour les agents d'exécution, ainsi que les cadres intermédiaires quand leur traitement est inférieur à l'indice brut 380. Le volume d'heures supplémentaires se monte, en 2013, à 36,8 heures supplémentaires par agent et par an, pour un montant moyen annuel de 644,49 €/agent.

De nombreuses heures supplémentaires sont effectuées chaque année ; l'évolution est progressive durant la période de contrôle. Entre 2011 et 2013, le nombre d'heures supplémentaires a augmenté de 4,64 %. Elles ont représenté, en 2013, un budget de 1 176 199 € pour un volume de 67 185 heures.

Les agents déclarent leur activité en renseignant une fiche « décompte mensuel du temps de travail ». Celle-ci est validée par le responsable de service, qui vérifie le respect des plages horaires et les pointages individuels.

La commune est pourtant équipée d'un progiciel ressources humaines qui pourrait gérer le temps de travail. Elle envisage d'ailleurs, à moyen terme, de déployer la fonctionnalité « gestion du temps » de son système d'information ressources humaines, après l'achèvement du chantier sur la gestion des emplois.

---

<sup>36</sup> Soit 7h x (365-152).

<sup>37</sup> FIJ – Gestion des ressources humaines – La gestion du temps de travail – 9 février 2012.

<sup>38</sup> Effectifs de Dunkerque : 1 515 ETP desquels il convient de déduire 256 ETP au titre des vacataires saisonniers, soit 1 259 ETP. Calcul du volume heures « perdues » (1 259 x 1 607) - (1 259 x 1 491) = 146 044 heures ».

<sup>39</sup> Calcul des charges de personnel pour 1 491 h : (89,25 M€ x 1 491) / 1 607 = 82,80 M€

<sup>40</sup> Calcul du sureffectif : 146 044 / 1 607 = 90,88 ETP.

<sup>41</sup> CAA Nantes – Commune de Landerneau – 21/04/2006.

Le suivi des heures supplémentaires est déconcentré dans les services depuis 2009. Les heures supplémentaires sont effectuées à la demande du chef de service, lors d'un surcroît d'activité ou pour assurer la continuité du service public. A ce jour, la direction des ressources humaines n'exerce pas de contrôle du temps de travail. L'augmentation sensible des heures supplémentaires ne lui a pas échappée. Elle a adressé, à l'ensemble des services, en juillet 2014, une note sur les conditions de recours aux heures supplémentaires, en déterminant par service et en fonction de l'activité habituelle, un volant horaire maximal annuel d'heures supplémentaires. Tout dépassement doit être justifié avec l'aval de la direction générale.

Au cours de la période contrôlée, certains agents ont effectué, de façon répétée, des heures supplémentaires dans des volumes importants. De nombreux agents perçoivent entre 2 000 et 6 000 € d'heures supplémentaires par an. Deux agents du service « propreté et signalisation » et « propreté plage » ont perçu, en 2013, 15 009 € et 11 519 € bruts, ce qui représente 34 et 29 % de leur rémunération cf. annexe 3-2.

De même, un autre agent du service « propreté et signalisation » a doublé ses heures supplémentaires en 5 ans et augmenté sa rémunération de 11 606 € brut. Il effectue en moyenne 4 heures supplémentaires par jour, ce qui porte sa semaine de travail à 55 h, au-delà de la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 h<sup>42</sup>.

La mise en place d'un contrôle automatisé des heures supplémentaires, d'ailleurs imposé par le décret n° 2002-60<sup>43</sup> du 14 janvier 2002, serait de nature à maîtriser le volume d'heures supplémentaires.

La chambre invite la commune de Dunkerque à réfléchir à la mise en place d'un contrôle automatisé, pour se mettre en conformité avec la réglementation sur les IHTS. L'ordonnateur explique que, dans le cadre de l'étude sur le régime indemnitaire et la gestion des carrières, une réflexion est engagée sur la gestion des IHTS et sur l'organisation des services.

### 3 - L'absentéisme

Le volume de jours d'absence, environ 17,5 jours par agent et par an, est plus faible que celui de la moyenne nationale qui se situe, en 2013, à 23 jours par agent et par an<sup>44</sup>. Le taux d'absentéisme est passé de 9,96 % en 2009 à 8,34 % en 2013.

Une diminution de l'absentéisme est constatée depuis la fusion cf. annexe 3-3, alors qu'aucun dispositif particulier n'a été déployé pour lutter contre celui-ci, hormis des formations relatives aux risques professionnels. Seule la maladie ordinaire, qui représente environ 50 % des absences, a légèrement augmenté, + 3,74 %. Les autres causes telles que la longue maladie, les accidents de travail et maladies professionnelles sont, en revanche, en diminution à l'inverse de la tendance nationale.

Malgré la baisse tendancielle du volume de jours d'absence, ces derniers ont coûté à la commune environ 7,35 M€ en 2013. La modulation du régime indemnitaire pourrait servir de levier afin de poursuivre la réduction de l'absentéisme.

---

<sup>42</sup> Articles L. 3121-34 et suivants du code de travail.

<sup>43</sup> Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, dans son article 1<sup>er</sup>, dispose que « 2° Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires que les agents auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors des locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à 10 ».

<sup>44</sup> Calculs effectués sans tenir compte des week-ends.

## F - Les mises à disposition de personnel à des organismes extérieurs et les activités accessoires

### 1 - Les mises à disposition de personnel à des organismes extérieurs

Dunkerque a adopté une délibération cadre lors du conseil municipal de juillet 2010, prenant en compte les changements introduits par la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements et son décret d'application n° 2008-580 du 18 juin 2008. Cette délibération arrête le principe du remboursement, par les associations bénéficiaires, des charges et rémunérations à la commune, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010 en contrepartie d'une augmentation des subventions. Actuellement, 51 agents sont dans cette position, dont 42 auprès de 16 organismes<sup>45</sup>.

Saint-Pol-sur-Mer met 9 agents à disposition auprès de 2 organismes dont 7 auprès du centre communal d'action sociale (CCAS) et 2 auprès de l'association Villenvie. S'agissant des mises à disposition du CCAS, la commune s'appuie sur une délibération du 25 mars 2002 qui ne prévoit pas l'exonération du remboursement. L'exonération est uniquement prévue par la convention associée, alors que le décret susvisé précise que l'étendue et la durée de la dérogation doivent être précisées dans la délibération et la convention.

La chambre invite la commune à mentionner dans les conventions, lorsque les délibérations le prévoient, la durée et l'étendue de la dérogation au remboursement des charges de personnel.

### 2 - Les activités accessoires

Le principe général posé par le statut de la fonction publique territoriale est l'interdiction du cumul d'activités<sup>46</sup>. Les dispositions en vigueur<sup>47</sup> prévoient des dérogations à ce principe ; certaines activités sont possibles avec, le cas échéant, une autorisation préalable de l'employeur.

A Saint-Pol-sur-Mer, les durées d'activités accessoires autorisées par la commune sont globalement importantes, même si le cumul avec l'activité principale respecte toujours la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures. Ainsi, deux agents bénéficient de cette autorisation au titre de l'enseignement musical pour une durée de 8h30 et 11 heures hebdomadaires. Alors qu'ils occupent un emploi à temps complet à titre principal, leur temps de travail hebdomadaire s'élève donc à 43h30 et 46h. Un troisième agent occupe un emploi de collaborateur de cabinet à temps complet à titre principal et à raison de 24 heures hebdomadaires une activité d'attaché parlementaire auprès du député-maire. Enfin, un quatrième exerce une activité accessoire auprès du SIVU de télédistribution, soit un temps de travail hebdomadaire de 47h30.

En outre, trois agents de Saint-Pol-sur-Mer<sup>48</sup> bénéficient d'une autorisation pour exercer une activité accessoire d'enseignement musical également pour celle-ci. L'employeur principal et l'employeur secondaire sont par conséquent les mêmes. L'article 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 dispose que si le fonctionnaire territorial perçoit une rémunération à temps complet, il ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet de la même collectivité ou d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement.

---

<sup>45</sup> Dont 9 auprès de l'orchestre symphonique de Dunkerque, 5 auprès de l'établissement public de coopération culturelle « Ecole nationale d'art du Nord-Pas-de-Calais / Dunkerque-Tourcoing et 5 auprès de l'association ADUGES.

<sup>46</sup> Article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée.

<sup>47</sup> Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 et décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011.

<sup>48</sup> Respectivement au service des rémunérations, à l'académie de musique et à la cellule initiative emploi.

S'agissant de Dunkerque, 37 agents ont exercé une activité accessoire autorisée, pour la période 2013-2014, principalement pour des activités d'enseignement artistique et de formation. Les temps d'exercice d'activités accessoires sont toutefois moindres qu'à Saint-Pol-sur-Mer. Néanmoins, dans le tableau transmis par l'ordonnateur, il manque, pour bon nombre d'agents, la quantité d'heures autorisées, ainsi que les conditions de rémunération. Par ailleurs, les courriers d'autorisation de l'employeur sont, de manière quasi-systématique, rétroactifs de 2 à 8 mois.

La chambre invite la commune à se conformer à la réglementation en matière d'activités accessoires et à respecter la procédure d'autorisation.

## G - Les avantages en nature

### 1 - Les véhicules

A Fort-Mardyck, il n'y a pas de véhicule de fonction, seuls deux véhicules de service font l'objet d'un remisage à domicile et sont utilisés par l'équipe technique.

A Saint-Pol-sur-Mer, le remisage à domicile est privilégié « par nécessité de service et compte tenu de l'absence d'un système d'astreinte ». Quatorze agents bénéficient ainsi d'un véhicule de service avec remisage à domicile.

A Dunkerque, le conseil municipal a abordé à plusieurs reprises la question des véhicules de fonction. Par délibération du 2 avril 2001, il en a étendu le bénéfice à « l'ensemble des emplois administratifs de direction de la ville, directeur général des services et directeur général adjoint des services ». Celle-ci gagnerait à être rédigée de manière plus précise en remplaçant « emplois administratifs » par « emplois fonctionnels » pour être en conformité avec l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée<sup>49</sup>.

La commune de Dunkerque accorde également le bénéfice du remisage des véhicules de service à de nombreux agents. Une procédure a été mise en place, adossée à un règlement d'utilisation des véhicules de service. Les motifs de remisage à domicile sont appréhendés de manière extensive<sup>50</sup>. Ainsi, sur les 86 véhicules de tourisme que compte la flotte de la commune, 74 font l'objet d'une autorisation de remisage à domicile, au bénéfice d'agents dont certains occupent des fonctions ne correspondant pas aux critères énoncés, notamment les fonctions ressources telles que les affaires juridiques et administratives, les finances, les ressources humaines, l'état-civil.

---

<sup>49</sup> L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée dispose : « ...un véhicule peut être attribué par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels de... directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants, ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune... de plus de 80 000 habitants ».

<sup>50</sup> « Ne sont autorisés à remiser le véhicule au domicile que les agents justifiant de déplacements journaliers sur l'ensemble de la ville et pour lesquels la restitution du véhicule au lieu de départ est une contrainte qui présente un coût supplémentaire pour la ville et une perte de temps préjudiciable au bon fonctionnement du service ».

Par ailleurs, lors du contrôle sur place de quelques dossiers individuels, un courrier adressé à certains agents<sup>51</sup>, en date du 23 décembre 2012, révèle que « la commune met fin au principe d'attribution systématique d'un véhicule aux directeurs nouvellement nommés lesquels, en substitution, percevront une indemnité compensatrice mensuelle de 400 € ». Ce courrier précise toutefois qu' « au titre de votre antériorité dans le poste, vous pouvez prétendre au bénéfice d'un véhicule de service avec remisage à domicile... Je tiens toutefois à vous offrir la possibilité de renoncer au véhicule en bénéficiant d'une indemnité compensatrice de 400 € par mois ». La commune a ainsi décidé d'indemniser un avantage qui n'est pas dû en modulant le régime indemnitaire individuel.

La chambre recommande à la commune d'identifier les fonctions requérant un véhicule avec remise à domicile afin de limiter les coûts induits par ces pratiques.

## 2 - Les logements de fonction

Le décret du 9 mai 2012, en modifiant la partie réglementaire du code de la propriété des personnes publiques, a de ce fait réformé le régime applicable aux logements de fonction qui a été complété également par les dispositions de l'arrêté du 22 janvier 2013. Cette réforme est entrée en vigueur le 11 mai 2012. Toutefois, selon les dispositions de l'article 9 du décret n° 2012-752, les agents bénéficiaires d'une concession de logement avant cette date pouvaient en conserver le bénéfice conformément aux anciennes dispositions jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2013. Cette date a été repoussée au 1<sup>er</sup> septembre 2015<sup>52</sup>.

La chambre prend acte de l'engagement de la municipalité de réformer rapidement son dispositif de logement de fonction, de manière à se conformer à la nouvelle réglementation. Elle devra ainsi réétudier les conditions d'attribution des 36 logements pour nécessité absolue de service, dont la situation de deux responsables de service qui en bénéficient à tort.

## 3 - Les repas lors des surveillances de cantine

271 agents municipaux effectuant des missions de surveillance de cantine bénéficient gratuitement du repas pris sur place. Toutefois, le Conseil d'Etat a considéré<sup>53</sup> qu'une collectivité ne pouvait accorder la fourniture gratuite de repas aux agents territoriaux assurant la surveillance des enfants, la préparation des repas, le service de la cantine et du restaurant municipal, au motif que les agents de l'Etat supportant les mêmes contraintes ne peuvent en bénéficier.

La chambre invite la commune à se mettre en conformité avec cette jurisprudence. L'ordonnateur indique avoir pris en compte l'observation et l'avoir appliquée au cumul tickets repas / remboursement des frais de repas lors d'un déplacement (concours, formations hors CNFPT, missions, formations avec indemnisation par le CNFPT des frais de repas), d'une part, et, d'autre part, à la suppression du cumul tickets repas / gratuité du repas pour les agents titulaires qui assurent la surveillance des cantines (environ 40 agents).

---

<sup>51</sup> Par exemple, le directeur des systèmes d'information organisation, le directeur de la culture et des relations internationales.

<sup>52</sup> Une réponse ministérielle (JO Sénat du 27/12/2012 QE n° 1863) a fait état d'une mise en œuvre au moment de la libération du logement par changement de fonction et au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2015.

<sup>53</sup> CE 26/06/2001, n° 204346, Commune d'Allauch.

## H - L'action sociale

### 1 - Les aides sociales versées par la commune de Dunkerque

A Dunkerque, le personnel municipal bénéficie des prestations sociales proposées par le fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS), auquel la commune adhère, moyennant une cotisation de 1 % du salaire net imposable ou une cotisation annuelle forfaitaire de 235 €/agent. Le coût en 2013 se monte à 442 078 €

La commune octroie aussi à ses agents des titres restaurant à hauteur de 220 titres par an, d'une valeur faciale de 5 €, avec une participation de l'employeur allant de 50 à 60 %, en fonction de l'indice de l'agent, pour un coût en 2013 de 846 277 €. Par ailleurs, elle a mis en place des prestations sociales, par transposition des dispositions applicables à l'Etat : allocations vacances, séjour éducatif, centre de loisirs, colonie, enfant handicapé.

En outre, la commune a mis en place des dispositifs de prévoyance au bénéfice de ses agents :

- une garantie prévoyance décès prise en charge par l'employeur. Le capital assuré s'élève à 45 734 €, auquel est appliqué un taux de 0,21 % (soit 96,04 €/an/agent), sur le nombre d'agents de l'année (coût 2013 = 153 089 €) ;
- une garantie « maintien de revenus » proposée dans le cadre d'un contrat à adhésion facultative négocié par la collectivité, sans participation de l'employeur.

Toutes ses prestations sociales directes ont fortement évolué depuis la fusion puisqu'elles sont passées de 279 à 431 €par agent, soit une hausse de 56 %. La commune a d'ailleurs engagé une réflexion sur l'harmonisation de la situation avec les deux communes associées. L'état des lieux présenté aux organisations syndicales en juin 2013 a révélé une situation hétérogène, le montant moyen des prestations sociales offertes aux agents allant de 22 €environ par an et par agent à Fort-Mardyck à 60 €environ par an et par agent, Dunkerque se situant à environ 54 €par an et par agent.

Plutôt qu'un empilement des prestations existantes, la commune a décidé de mettre en place un système global, dans le cadre du décret du 8 novembre 2011, avec l'appui d'un expert extérieur. Le chantier a été engagé début 2014 dans le cadre d'une négociation avec les organisations syndicales visant à mettre en place un système de prévoyance unique au profit du personnel, au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La chambre prend acte de la décision de la commune de mettre un terme au système irrégulier de prêt à l'accession à la propriété qu'elle avait mis en place au bénéfice de son personnel en 1991.

### 2 - L'association du personnel

Au moment du contrôle coexistent encore trois structures différentes, toutes constituées sous la forme d'associations loi 1901, issues de la situation existante avant la fusion : l'amicale du personnel communal de Fort-Mardyck, l'association du personnel territorial de Saint-Pol-sur-Mer et la société d'entraide du personnel municipal de Dunkerque. Les trois entités bénéficient d'une subvention versée par la commune de Dunkerque et les communes associées.

La commune de Dunkerque a versé, en 2013, 610 711 € aux trois associations du personnel, déduction faite des remboursements des charges de personnel, soit 240,63 €agent.

La commune a conclu avec la société d'entraide du personnel municipal de Dunkerque une convention le 22 mars 2000, dont le dernier avenant date du 4 décembre 2012. Elle met à sa disposition à titre gratuit des locaux, du matériel et « le personnel nécessaire à son bon fonctionnement ». L'association, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, rembourse à la commune les frais de personnel<sup>54</sup>, la subvention ayant cependant été augmentée pour compenser cette dépense.

L'article 21 du règlement intérieur de l'association prévoit que tout amicaliste actif, à jour de sa cotisation, peut solliciter auprès d'elle une aide financière remboursable « égale au maximum au montant de la prime « vacances » versée en mai pour le premier semestre ou à la moitié du 13<sup>ème</sup> mois versé en novembre, pour le deuxième trimestre dans la limite de 5 000 francs sauf circonstances exceptionnelles ». L'article précise par ailleurs « qu'à la demande de la direction des ressources humaines, une avance sur salaire pourra être consentie aux bénéficiaires ci-dessus avisés sur présentation d'une attestation délivrée par cette direction ».

Le règlement intérieur mériterait d'être modifié car, d'une part, une avance sur salaire remboursable ne peut être versée que par l'employeur et, d'autre part, la direction des ressources humaines ne peut pas prendre des décisions d'attribution, d'autant que les décisions sont entérinées par le conseil d'administration.

La commune élargie a consacré 3,02 % de ses charges de personnel à la politique sociale en faveur de ses agents en 2013, soit environ 2,7 M€ Les données nationales indiquent que les collectivités importantes, dont les communes supérieures à 40 000 habitants, y consacrent annuellement en majorité 1 à 3 % de leur masse salariale, 15 % d'entre elles dépassant les 3 %<sup>55</sup>.

La chambre constate cependant une légère inflexion (- 1,44 %) des sommes consacrées à la politique sociale en faveur du personnel municipal entre 2011 et 2013. Mais la fusion a entraîné une très forte évolution de certaines prestations, par exemple, le reste à charge des titres restaurant pour Fort-Mardyck s'élevait à environ 8 000 € en 2011 pour passer à 22 000 € environ en 2012.

#### Bilan des coûts de la politique sociale en faveur du personnel

En €	Avant fusion		Après fusion		
	2009	2010	2011	2012	2013
Subventions <sup>56</sup>	405 990	405 449	593 005	610 037	610 711
Coût ETP	-	62 743	126 300	131 619	135 097
Aides directes	134 121	156 204	329 455	184 247	207 559
Titres restaurant	883 872	859 579	1 015 948	1 038 563	1 047 828
Adhésion FNASS	429 696	442 548	515 647	512 309	543 377
Prévoyance décès	166 468	162 796	156 835	147 422	153 089
<b>TOTAL</b>	<b>2 020 147</b>	<b>2 089 319</b>	<b>2 737 190</b>	<b>2 624 197</b>	<b>2 697 661</b>
Montant 012	69 858 285	70 021 361	84 154 443	86 769 676	89 254 493
<b>Ratio politique sociale / 012</b>	<b>2,89 %</b>	<b>2,98 %</b>	<b>3,25 %</b>	<b>3,02 %</b>	<b>3,02 %</b>
Effectif	1 918	1 808	2 329	2 387	2 538
<b>Ratio/agent/an</b>	<b>1 053,26 €</b>	<b>1 155,60 €</b>	<b>1 175,26 €</b>	<b>1 099,37 €</b>	<b>1 062,91 €</b>

Source : commune, retraitement CRC pour calculs.

<sup>54</sup> 3 agents : 2 affectés au secrétariat et à l'accueil et 1 responsable.

<sup>55</sup> Rapport du conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 12 mars 2014.

<sup>56</sup> Déduction faite des remboursements du personnel mis à disposition.

Le nouveau système de prévoyance mis en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, conformément à la loi de 2007, constitue, pour la commune élargie, une première étape de redéfinition de sa politique sociale pour le personnel municipal.

\*  
\* \*

ANNEXES 1 ET 2 – ANALYSE FINANCIERE VISION A PERIMETRE CONSOLIDE

Annexe 1-1 – Evolution des produits de gestion de Dunkerque,  
Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	51,138	52,004	54,317	54,764	56,328	2,4 %
+ Ressources d'exploitation	5,284	5,909	5,937	6,284	6,797	6,5 %
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>56,422</b>	<b>57,913</b>	<b>60,254</b>	<b>61,048</b>	<b>63,125</b>	2,8 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	36,694	40,198	37,700	37,201	36,981	0,2 %
+ Fiscalité reversée par la communauté urbaine et l'Etat	62,317	61,631	64,581	65,415	65,080	1,1 %
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>99,010</b>	<b>101,829</b>	<b>102,281</b>	<b>102,617</b>	<b>102,061</b>	0,8 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	1,468	1,346	0	0	0	- 100,0 %
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>156,900</b>	<b>161,087</b>	<b>162,535</b>	<b>163,665</b>	<b>165,186</b>	1,3 %

Source : comptes de gestion de Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck - Produits réels, net du reversement de fiscalité au syndicat intercommunal des Dunes de Flandres.

Annexe 1-2 – Evolution de la fiscalité reversée, Dunkerque,  
Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	44,168	44,168	46,056	46,054	46,054	1,1 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	18,127	17,463	18,524	19,220	19,643	2,0 %
+ Fonds de péréquation (FPIC et de solidarité)	0,021	0	0	0,001	- 0,745	NC
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	0	0,141	0,129	NC
<b>= Fiscalité reversée par l'Etat et la communauté urbaine</b>	<b>62,317</b>	<b>61,631</b>	<b>64,581</b>	<b>65,415</b>	<b>65,080</b>	1,1 %

Source : comptes de gestion de Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck - retraitement chambre régionale des comptes – solde net du FPIC et du FNGIR.

Annexe 2-1 - Structure des charges courantes Dunkerque,  
Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	Structure moyenne
Charges à caractère général	27,001	27,264	27,789	29,234	29,687	19,4 %
+ Charges de personnel	84,269	84,959	84,154	86,770	89,254	59,1 %
+ Subventions de fonctionnement	23,932	24,196	25,343	26,532	27,442	17,5 %
+ Autres charges de gestion	2,056	2,083	2,286	3,984	4,050	2,0 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	3,212	2,941	2,917	2,656	2,294	1,9 %
<b>= Charges courantes</b>	<b>140,471</b>	<b>141,442</b>	<b>142,489</b>	<b>149,175</b>	<b>152,729</b>	
<b>Charges de personnel / charges courantes</b>	<b>60,0 %</b>	<b>60,1 %</b>	<b>59,1 %</b>	<b>58,2 %</b>	<b>58,4 %</b>	
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>2,3 %</i>	<i>2,1 %</i>	<i>2,0 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>1,5 %</i>	

Source : comptes de gestion de Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck - retraitement chambre régionale des comptes.

Annexe 2-2 – Encours de dette Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Charges d'intérêts et pertes nettes de change	3,212	2,941	2,917	2,656	2,294	- 8,1 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,0 %	3,6 %	3,8 %	3,8 %	3,2 %	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	80,408	80,794	75,924	68,999	72,511	- 2,6 %
Capacité de désendettement BP en années	4,8	4,0	3,7	4,6	5,8	

Source : comptes de gestion de Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck - retraitement chambre régionale des comptes.

ANNEXE 3 – EVOLUTION DES REMUNERATIONS DES PERSONNELS DUNKERQUE,  
SAINT-POL-SUR-MER ET FORT-MARDYCK

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	38,950	38,568	37,961	38,527	39,181	0,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	11,383	12,213	12,116	13,032	13,259	3,9 %
+ Autres indemnités	1,805	1,840	1,837	1,798	1,845	0,6 %
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>52,137</b>	<b>52,621</b>	<b>51,915</b>	<b>53,356</b>	<b>54,285</b>	<b>1,0 %</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	0	0	0	0	0	
Rémunération principale	5,493	5,783	6,466	7,185	6,774	5,4 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0	NC
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	NC
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>5,493</b>	<b>5,783</b>	<b>6,466</b>	<b>7,185</b>	<b>6,774</b>	<b>5,4 %</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	0	0	0	0	0	
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>2,676</b>	<b>3,161</b>	<b>2,208</b>	<b>2,472</b>	<b>2,966</b>	<b>2,6 %</b>
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>60,306</b>	<b>61,565</b>	<b>60,589</b>	<b>63,013</b>	<b>64,025</b>	<b>1,5 %</b>
Atténuations de charges	0,403	1,176	1,133	1,330	1,249	32,7 %
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>59,903</b>	<b>60,389</b>	<b>59,456</b>	<b>61,683</b>	<b>62,777</b>	<b>1,2 %</b>

Source : comptes de gestion de Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck - retraitement chambre régionale des comptes.

Annexe 3-1 – Bilan des avancements d'échelon

	Avant fusion		Après fusion		
	2009	2010	2011	2012	2013
Nb total d'agents ayant bénéficié d'un avancement d'échelon	466	349	614	542	655
A l'ancienneté minimale	466	349	605	534	647
A l'ancienneté maximale	0	0	9	8	8
Coût annuel des avancements d'échelons en €	226 750	171 400	314 200	352 200	439 600
Projection si avancement à l'ancienneté maximale pour tous les agents en €	244 881	211 900	215 800	319 000	298 800

Source : commune.

Annexe 3-2 – Exemples de volume important d’heures supplémentaires

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Nom agent</b>	M. X				
Service affectation	Agent service propreté et signalisation				
Nb annuel HS	474,5	687,5	882,75	905,75	900
Montant annuel brut HS (en €)	9 967	15 152	20 204	20 576	21 573
Rémunération annuelle brute	43 089	49 961	56 387	59 727	58 020
<b>Ratio montant HS / rémunération annuelle brute</b>	<b>23 %</b>	<b>30,33 %</b>	<b>35,83 %</b>	<b>34,45 %</b>	<b>37,18 %</b>
<b>Nom agent</b>	M. X				
Service affectation	Agent service propreté et signalisation				
Nb annuel HS	586	638	644	695	655
Montant annuel brut HS (en €)	11 945	12 879	13 853	15 983	15 009
Rémunération annuelle brute	37 612	39 009	41 039	45 427	44 132
<b>Ratio montant HS / rémunération annuelle brute</b>	<b>31,76 %</b>	<b>33,01 %</b>	<b>33,76 %</b>	<b>35,18 %</b>	<b>34,01 %</b>
<b>Nom agent</b>	M. X				
Service affectation	Agent service propreté plage				
Nb annuel HS	542	575,5	578	529	584.50
Montant annuel brut HS (en €)	8 923	10 156	10 057	9 549	11 519
Rémunération annuelle brute	32 930	34 990	35 544	37 020	39 791
<b>Ratio montant HS / rémunération annuelle brute</b>	<b>27,09 %</b>	<b>29,02 %</b>	<b>28,29 %</b>	<b>25,79 %</b>	<b>28,95 %</b>

Source : commune, retraitement CRC pour calculs.

Annexe 3-3 – Bilan du nombre de journées par type d’absence (en 5/7<sup>ème</sup>)

En jours, base 5/7 <sup>ème</sup>	Avant fusion		Après fusion			Evolution 2011-2013
	2009	2010	2011	2012	2013	
Maladie ordinaire	18 904	20 934	22 640	20 556	23 486	3,74 %
Longue maladie, maladie longue durée	15 240	15 561	16 349	17 000	15 878	- 2,88 %
Accidents travail & maladies professionnelles	3 743	4 218	4 529	5 040	3 303	- 27,07 %
Maternité, paternité, adoption	2 811	2 265	2 282	2 214	1 858	- 18,58 %
<b>TOTAL</b>	<b>40 699</b>	<b>42 977</b>	<b>45 801</b>	<b>44 809</b>	<b>44 524</b>	<b>- 2,79 %</b>
Effectif total	1 918	1 808	2 329	2 387	2 538	-
<b>Nb moyen jours/agent en 5/7<sup>ème</sup></b>	<b>21,22</b>	<b>23,77</b>	<b>19,66</b>	<b>18,77</b>	<b>17,54</b>	<b>- 10,63 %</b>

Source : commune, retraitement CRC pour calculs.



# Réponses au rapport d'observations définitives

## COMMUNE DE DUNKERQUE

(Département du Nord)

*Exercices 2009 et suivants*

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Michel Delebarre : réponse de 6 pages.
- M. Patrice Vergriète : réponse de 3 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).