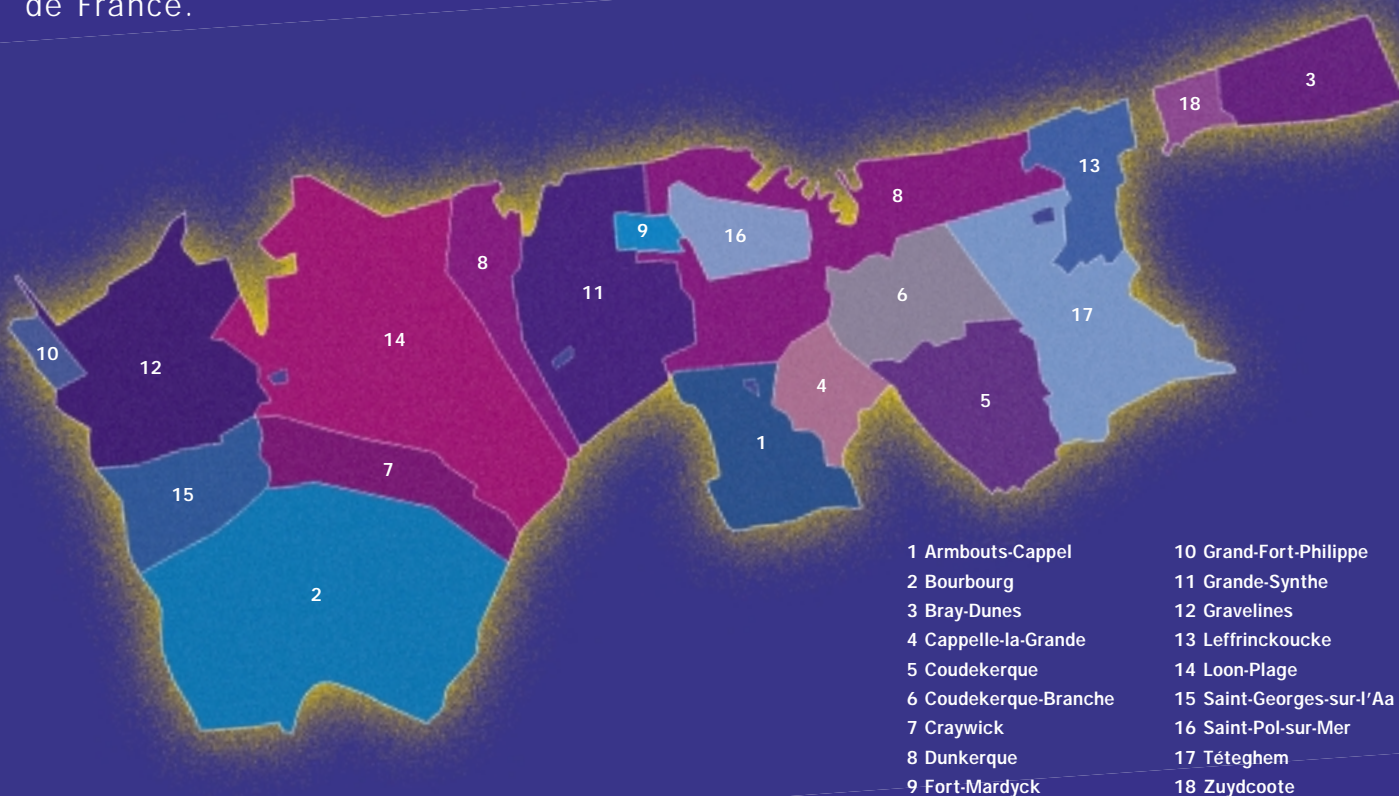


## Rapport financier 1999



# Le territoire de Dunkerque Grand Littoral

La Communauté urbaine de Dunkerque regroupe 18 communes du Littoral de Flandre, sur un territoire qui s'étend de la frontière belge à la limite administrative du Département du Pas-de-Calais : "Dunkerque Grand Littoral". L'agglomération, qui s'étend sur 25.478 hectares, compte ainsi plus de 210.000 habitants qui forment l'un des bassins de population les plus jeunes de France.



## Sommaire

- Le territoire de Dunkerque Grand Littoral 2
- Message du Président 3
- Chiffres et Compétences / Réalisations et Projets 4 à 7
- La méthodologie (les budgets consolidés, les retraitements, les spécificités de la comptabilité publique...) 8-9
- 4 indicateurs clés (fiscalité contenue, épargne brute en hausse, investissements accrus, solvabilité améliorée) 10-11
- Les recettes 12-13
- Intercommunalité et Taxe Professionnelle Unique 14-15
- Les dépenses 16-17
- La gestion de la dette 18
- Glossaire 19

Communes	Date d'adhésion	Population	Superficie
Armbouts-Cappel	1969	2 675	1 015
Bourbourg	1977	6 895	3 849
Bray-Dunes	1969	4 538	857
Cappelle-la-Grande	1968	8 610	546
Coudekerque	1971	1 079	1 203
Coudekerque-Branche	1968	24 135	914
Craywick	1972	464	773
Dunkerque	1968	71 181	3 734
Fort-Mardyck	1968	3 770	141
Grand-Fort-Philippe	1984	6 071	313
Grande-Synthe	1968	23 247	2 144
Gravelines	1970	12 423	2 266
Leffrinckoucke	1968	4 949	728
Loon-Plage	1970	6 501	3 567
Saint-Georges-sur-l'Aa	1971	268	813
Saint-Pol-sur-Mer	1968	23 289	514
Tétéghem	1968	7 233	1 841
Zuydcoote	1969	1 578	260

**L**E 9 décembre 1999, la Communauté urbaine de Dunkerque était la première à adopter la taxe professionnelle unique. Trente ans après sa création, celle qui fut la première communauté urbaine volontaire de France montrait ainsi qu'elle entendait poursuivre et amplifier la coopération intercommunale sur le littoral.



► Michel Delebarre  
Ancien Ministre d'État  
Président du Conseil Régional  
Président de la Communauté  
Urbaine de Dunkerque

Toutefois, conscient que l'application de cette nouvelle mesure, inscrite dans la Loi Chevènement du 12 juillet 1999, ne va pas sans susciter des interrogations, notamment pour les entreprises et les communes de l'agglomération, j'ai souhaité que ce soit l'occasion pour la Communauté urbaine de faire le point sur sa situation financière et budgétaire et sur les conditions de l'exercice de ses missions.

C'est l'objet de ce document, qui s'inscrit aussi dans la politique de transparence que nous avons engagée depuis plusieurs années : information de la population (journaux, Internet, télématique, magazine câblé...), association des usagers, concertation permanente avec nos partenaires.

Je formule le vœu que sa lecture contribue à mieux vous faire connaître l'action de notre collectivité au service de la population et du développement de notre littoral.

# Compétences / Réalisations et Projets

## ■ Les élus de Dunkerque Grand Littoral

→ La Communauté urbaine est administrée par un Conseil de 80 élus, désignés par les conseils municipaux des communes adhérentes. Ils élisent leur président ainsi que des vice-présidents (21) qui ont en charge un

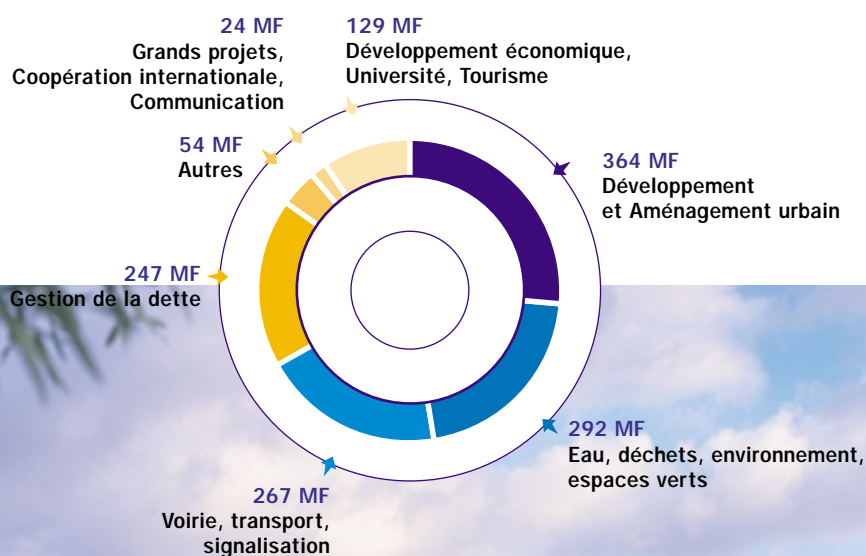
secteur de l'activité de la Communauté urbaine. Les élus communautaires travaillent au sein de onze commissions, qui examinent les projets de délibérations soumis au vote du Conseil.

## ■ Les services communautaires

→ Les services administratifs et techniques de la Communauté urbaine sont chargés de préparer et de mettre en œuvre les décisions du Conseil communautaire. Les 1.400 agents communautaires qui travaillent au service de la population du littoral et du développement de l'agglomération

gèrent notamment les nombreux services publics qui relèvent de la compétence de la Communauté urbaine : eau et assainissement, déchets urbains, voirie et signalisation, transports urbains, logement, sapeurs-pompiers...

## Les dépenses du budget 2000 1.377 MF





## ■ Développement et aménagement urbain : 364 MF

➔ Dunkerque Grand Littoral mène une politique urbaine volontariste pour favoriser l'activité et pour améliorer l'habitat et le cadre de vie. L'aménagement des espaces publics centraux dans les communes, la gestion des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) ou encore l'opération Neptune pour le centre d'agglomération en sont les principaux outils. Désireuse de réduire les disparités entre les quartiers, la Communauté urbaine a aussi lancé des projets de territoire où elle concentre les moyens pour accompagner le développement des zones qui connaissent le plus de difficultés. Le logement, enfin, a toujours été une priorité de la Communauté urbaine : elle apporte de nombreuses aides financières à la construction ou à la rénovation du logement social, elle centralise les demandes de logement HLM, elle mène une action en faveur du logement des familles en difficultés et apporte son

secours aux personnes sans domicile. Partie intégrante d'un développement harmonieux et solidaire, la sécurité mobilise de nombreux moyens : le corps des sapeurs-pompiers de la Communauté urbaine, constitué de près de 250 professionnels et 200 volontaires, effectue chaque année environ 15.000 interventions, réparties sur les 10 centres de secours implantés sur le territoire.



### Chiffres-clés

► **Construire une ville agréable, attractive et solidaire :**  
18 ZAC, 25.000 logements sociaux dont 7.000 logements individuels, 2.430 ha d'espaces verts.



## ■ Eau, déchets, environnement, espaces verts : 292 MF

➔ Pionnière en matière de tri sélectif des déchets depuis 1989, la Communauté urbaine assure la collecte et le traitement des ordures ménagères, tout en développant un réseau de déchetteries et de collectes spécialisées. Elle exerce directement la compétence de l'assainissement (l'alimentation et la distribution étant déléguées à un syndicat intercommunal) et réalise les équipements nécessaires à la qualité de l'eau (bassin d'orage, collecteurs). Intégrant la protection de l'environnement dans l'ensemble de ses actions, la Communauté urbaine assure ainsi l'entretien des espaces

verts et l'aménagement des parcs urbains, à l'origine notamment de la création du Bois des Forts et de la plantation chaque année de plusieurs dizaines de milliers d'arbres et arbustes ; elle investit aussi dans la rénovation des stations balnéaires et le développement de la plaisance. L'ensemble de cette démarche de préservation a valu à Dunkerque Grand Littoral d'obtenir le 1<sup>er</sup> prix européen des villes durables en 1996.



### Chiffres-clés

► **Améliorer la qualité de la vie et développer l'attractivité du territoire :**  
10 % de la superficie en espaces verts, 4 stations d'épuration, 100.000 tonnes de déchets collectés chaque année, 660 km de réseaux d'assainissement, 5 déchetteries, 9 éoliennes.



## ■ Voirie, transport, signalisation : 267 MF



### Chiffres-clés

► **Rapprocher les hommes :**

- 100 bus,
- 12 millions de voyageurs,
- 8.000 bénéficiaires de tarifs sociaux,
- 40 km de pistes cyclables,
- 650 km de voiries communautaires.

→ Autorité organisatrice des transports, la Communauté urbaine élabore un Plan de Déplacements Urbains qui appréhende les transports à travers plusieurs prismes : le service, la solidarité, l'environnement et l'aménagement. C'est ainsi la Communauté urbaine qui décide de l'organisation du réseau : création ou modification de lignes, services spécialisés comme "Handibus" pour les personnes handicapées, "Etoile" pour les personnes à mobilité réduite. C'est aussi elle qui gère la tarification et assume la différence entre le prix payé par les usagers et le coût réel des

transports (réductions accordées aux scolaires, personnes âgées...). C'est enfin la Communauté urbaine qui réalise les investissements matériel (bus, dépôt...) : en 1999, 20 bus propres circulant au gaz sont venus renouveler le parc des transports. Entretien de la voirie, la Communauté urbaine assure aussi la viabilité hivernale des grands axes de circulation, le système de régulation de la circulation (automobiles, piétons et transports en commun), ainsi que la gestion des feux tricolores, de la signalisation et du marquage au sol.



## ■ Développement économique, Université, tourisme : 129 MF



### Chiffres-clés

► **Un territoire en développement :**

*depuis 10 ans, l'agglomération a accueilli 225 implantations industrielles représentant 13,5 milliards de francs et 7.000 emplois ; elle abrite aujourd'hui 10.000 entreprises et 60.000 emplois privés.*

► **Une agglomération jeune et dynamique :**

*depuis sa création (et avant que la décentralisation donne aux départements et aux régions la compétence collèges et lycées), la Communauté urbaine a construit 13 collèges, 7 lycées, 1 LEP, le lycée horticole et 50 écoles maternelles et primaires ; 24.000 élèves et 6.000 étudiants y séjournent actuellement.*

→ Si elle n'est pas directement compétente en matière d'emploi, la Communauté urbaine de Dunkerque entend participer activement à la vie économique du Littoral, et soutenir la modernisation ou la création d'entreprises sur son territoire. Grâce à ses nombreux atouts (façade maritime du Nord, 3ème port français, plate-forme industrialo-portuaire, proximité de 3 capitales européennes...), l'agglomération a pu attirer les plus grandes sociétés internationales (Nutrasweet, Pechiney, Total, BP, Coca-Cola, Sollac...). Pour poursuivre son développement, Dunkerque Grand Littoral a contribué à créer "Dunkerque Promotion", un guichet unique chargé de prospecter des entreprises et de répondre à leurs attentes, ou encore "Flandre Création" et "Flandre Initiative", associations d'aide aux entrepreneurs. Pour que ce dynamisme économique

profite à l'ensemble des habitants et contribue au maintien de la cohésion sociale, Dunkerque Grand Littoral a mis en œuvre des actions en faveur de l'emploi, comme le Plan 3XL qui propose aux jeunes de l'agglomération 3.000 emplois et solutions d'insertion en 3 ans, ou encore le Contrat d'objectif signé avec l'État pour la création de plus de 1.000 emplois jeunes. Cette politique volontariste de lutte contre le chômage passe, enfin, par la formation. À côté des établissements créés avant les Lois de décentralisation,





la Communauté urbaine réalise encore aujourd'hui des équipements scolaires ou para-scolaires : salle de sports à Bourbourg, extension du groupe scolaire à Capelle-la-Grande... C'est aussi la Communauté urbaine qui a été à l'origine de la naissance, en 1992, de l'Université du Littoral Côte d'Opale, qui compte aujourd'hui plus de 12.000 étudiants et abrite de nombreux laboratoires de recherche.

Dynamique et jeune, le littoral se veut aussi attrayant : avec deux stations balnéaires, les "Dunes de Flandre" à l'Est et "Les Rives de l'Aa" à l'Ouest, l'agglomération dunkerquoise est devenue un pôle touristique reconnu. Elle ne néglige pas pour autant le développement du tourisme industriel, la valorisation du patrimoine, notamment portuaire, ou encore le tourisme vert.



## ■ Grands projets, coopération internationale, communication : 24 MF

➔ À l'heure du renforcement de l'Union Européenne et de la mondialisation, Dunkerque Grand Littoral entend affirmer le dynamisme et l'attractivité de son territoire à travers son rayonnement régional, national et international. La Communauté urbaine travaille ainsi en collaboration permanente avec ses partenaires directs : Syndicat Mixte de la Côte d'Opale et métropole lilloise. Régulièrement, des rencontres ont également lieu avec les voisins directs de l'Euro-région que sont la Belgique, l'Angleterre ou les pays de la Mer du Nord et de la Baltique. Confirmant sa vocation de ville portuaire ouverte sur le monde, la Communauté urbaine joue aussi un rôle moteur dans la coopération internationale, en fonction de son histoire et de ses atouts, et sur des sujets tels que le développement durable des villes portuaires ou des

régions sidérurgiques. En matière de grands projets, le Parc animalier de Fort-Mardyck, le Palais de l'Univers et le Planétarium de Cappelle-la-Grande, ou l'embellissement du patrimoine flottant du Musée portuaire constituent autant d'atouts pour l'agglomération. Nécessaire à la qualité de la vie des habitants et au rayonnement de l'agglomération, l'activité culturelle est, enfin, une préoccupation constante de la Communauté urbaine. Favorisant les équipements ludiques et pédagogiques (golf public, parc des sports mécaniques), Dunkerque Grand Littoral soutient la vie artistique et intellectuelle : Bateau Feu – scène nationale, Fonds régional d'art contemporain ou encore création d'un cyberpoint pour faciliter l'accès aux nouvelles technologies.

### Faits marquants

- La Communauté urbaine poursuit le développement du Musée portuaire, symbole de la tradition et de la vocation maritime de l'agglomération. Elle se rend ainsi progressivement propriétaire des bateaux qui entreront dans la collection du Musée et assure leur restauration et leur maintenance.
- Symbole de cette politique, le trois-mâts barque "Duchesse-Anne", classé monument historique, est désormais installé à quai.



# La méthodologie

## (les budgets consolidés, les retraitements, les spécificités de

### ■ Les spécificités de la comptabilité des collectivités locales

➔ La comptabilité d'une collectivité est tenue à la fois par l'autorité locale, ou ordonnateur, et par le comptable public. La comptabilité de l'ordonnateur est en partie simple, et retrace les flux de l'exercice. S'y retrouvent les mouvements des comptes de classes 1 et 2 en investissement (opérations en capital et immobilisations), 6 et 7 en fonctionnement (dépenses et recettes courantes); elle est complétée d'annexes, dont celle afférente à la dette. En définitive, la section de fonctionnement s'apparente au compte de résultat d'une entreprise, et la section d'investissement à un tableau de financement. La comptabilité du comptable public est, elle, en partie double : elle retrace les flux et les stocks de l'ensemble des mouvements et des situations, notamment ceux de trésorerie.

L'ordonnateur élabore et présente le Compte Administratif, qui retrace l'exécution du budget (dépenses et recettes effectivement réalisées au cours de l'année), tandis que le comptable tient le compte de gestion, document en partie double qui retrace les flux et les stocks.

Initialement, la nomenclature M14, qui s'applique depuis le 1-1-1997 dans toutes les communes et établissements publics locaux, vise à rapprocher le résultat de fonctionnement communal du résultat net d'une entité privée. De nombreuses écritures reflétant l'enrichissement ou l'appauvrissement ont donc été introduites, parmi lesquelles : l'obligation d'enregistrer certaines charges calculées (amortissements et provisions, auparavant quasi-ignorées); la recomposition de la section de fonctionnement, des dépenses ou des recettes jusqu'alors imputées à l'investissement car exceptionnelles émergeant désormais en fonctionnement en ce qu'elles modifient le patrimoine net de la commune (il en va ainsi des subventions d'équipement versées, de certains frais d'études ou d'immobilisations); l'obligation de rattacher à l'exercice les charges et les produits relatifs à un service rendu au 31-12; l'enregistrement des plus ou moins-values de cession d'éléments d'actifs.

A une comptabilité de caisse purement chronologique des opérations se

#### Faits marquants

► L'indicateur central de l'analyse demeure l'épargne brute, pendant de la capacité d'autofinancement privée (CAF). Elle représente le flux de liquidités dégagées par l'activité courante de la collectivité, disponible pour le financement des investissements.

L'épargne brute s'apprécie :

- Au vu des seuls mouvements réels, rattachements compris, c'est-à-dire des flux donnant lieu à mouvement de fonds, immédiat ou différé.

- Hors mouvements exceptionnels. Ceci induit plusieurs retraitements systématiques. Les dépenses de fonctionnement vont être allégées des subventions d'équipement versées en ce qu'elles ne revêtent a priori aucun caractère récurrent. D'ailleurs, elles demeurent assimilées par les communes à des investissements. Il en va de même des indemnités de remboursement anticipé, voire des frais d'études.

Toutes ces charges se trouvent être celles dont l'instruction autorise le basculement en investissement (et l'amortissement ultérieur) par le truchement d'un compte d'ordre "transfert de charges".

Les recettes réelles seront de même expurgées des cessions d'immobilisations et se verront adjoindre l'éventuel versement transport, impôt comptabilisé en investissement en 1997.





## la comptabilité publique...)



substitue donc une comptabilité économique multipliant les mouvements d'ordre. La distinction entre les deux sections budgétaires n'est plus fondée sur le caractère

ordinaire ou extraordinaire du mouvement, mais sur des considérations patrimoniales : en fonctionnement ce qui enrichit ou appauvrit, en investissement ce qui maintient la situation nette. Pourtant, si ces mutations semblent de nature à faciliter l'analyse financière, de multiples ajustements ont été introduits : toutes les dépenses de fonctionnement doivent être couvertes par des recettes de même nature, et une application stricte des nouveaux principes, en gonflant précisément les dépenses de fonctionnement, aurait risqué de déséquilibrer nombre de comptes locaux. En réalité, il apparaît que la M14 ne fait pas émerger de nouveaux concepts financiers de portée fondamentale, son principal apport à l'analyse financière se résumant à l'obligation de rattachement.

### ■ Le périmètre de l'étude : les différents budgets et les retraitements

➔ L'analyse qui suit a pour objet de caractériser la situation financière de Dunkerque Grand Littoral sur la période 1996/1999. Les comptes de l'exercice 1996 (ancienne instruction comptable M 12) ont été retraités afin de les rendre homogènes avec la présentation M 14 qui prévaut depuis 1997. L'exercice 1999 a été arrêté à partir du Compte Administratif *estimé* au 27 janvier 2000. L'étude est consolidée puisqu'elle intègre, outre le budget

principal, les budgets annexes de l'abattoir communautaire, de l'assainissement, des ordures ménagères, le Fonds Communautaire de Développement, le budget "Transport" et le budget "Équipement culturel d'agglomération".



#### Faits marquants

► Plusieurs retraitements ont été apportés aux comptes initiaux. Ils visent à rattacher à leurs exercices d'origines certains produits et charges, ou encore à corriger les effets de la prise en charge par la Communauté urbaine de la compétence transports en cours d'année qui a nécessité de multiples écritures comptables.

# Quatre indicateurs clés

## ■ Une fiscalité qui tire son dynamisme des bases et non des taux

→ Le poids des contributions directes (Taxe d'Habitation, Taxes sur le Foncier Bâti et non Bâti et Taxe Professionnelle) a toujours été déterminant à la Communauté urbaine de Dunkerque, les 4 taxes et les compensations fiscales s'élevant à 584,5 MF en 1999, soit 56,7 % des Recettes Réelles de Fonctionnement (RRF) consolidées. Le produit fiscal a ainsi augmenté de plus de 87 MF depuis 1996, mais cette croissance connaît 3 déterminants bien distincts :

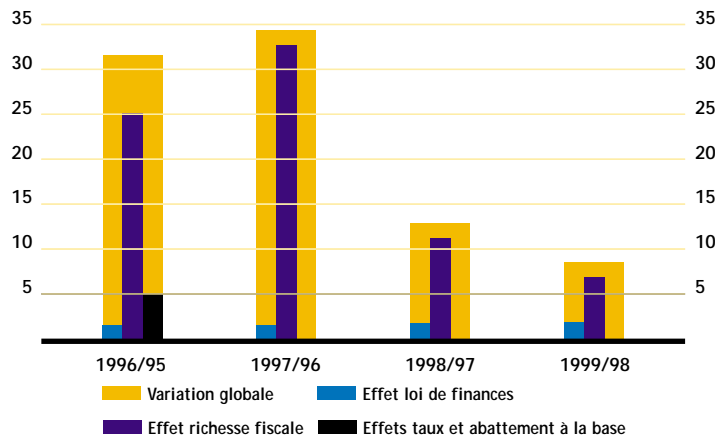
- les revalorisations annuelles des bases des taxes d'habitation et du

foncier bâti, votées par le Parlement, augmentent mécaniquement le produit ; sur la période 1996-99, cet "effet Loi de Finances" explique 7 % de l'augmentation totale du produit – la Communauté urbaine n'ayant pas accru la pression fiscale depuis 1996, "l'effet taux" est marginal puisqu'il ne représente que 6 % de l'accroissement du produit sur la période – c'est en réalité le dynamisme des bases (lié au développement économique de l'agglomération) qui est l'élément moteur de la hausse du produit fiscal, avec 87 % du total.

**Faits marquants**

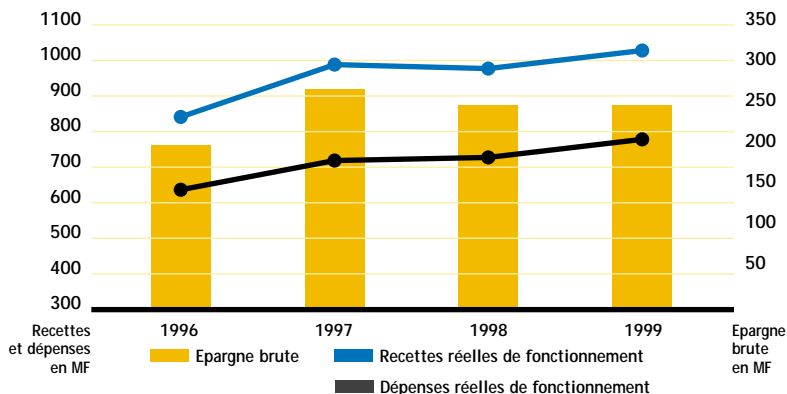
► Les dépenses de fonctionnement de la Communauté urbaine représentent un niveau élevé de service rendu à la population : actions en faveur de la solidarité, subventions accordées, soutien à l'emploi, qualité de la vie, dépenses de personnel, compétences facultatives... Si de telles actions apparaissent assez largement dictées par les caractéristiques socio-démographiques de l'agglomération dunkerquoise (population jeune, nombre élevé de demandeurs d'emploi), elles sont aussi rendues possibles par la richesse fiscale du tissu industriel. Au total, la Communauté aura réussi, sur les 4 derniers exercices, à améliorer son épargne tout en limitant l'action sur le levier fiscal, et à relancer l'investissement tout en réduisant son endettement.

Décomposition de la variation des quatre taxes en MF



## ■ Une épargne brute en hausse continue

Évolution de l'épargne brute avec rattachements



→ Différence entre les recettes réelles de fonctionnement (RRF) et les dépenses réelles de fonctionnement (DRF), l'épargne brute s'apparente à l'autofinancement d'une entreprise ou à l'épargne disponible d'un ménage (salaires et prestations - dépenses). Ce solde est fondamental : affecté à l'investissement, il témoigne de la capacité de la collectivité à rembourser ses emprunts et à autofinancer ses équipements de manière récurrente et autonome.



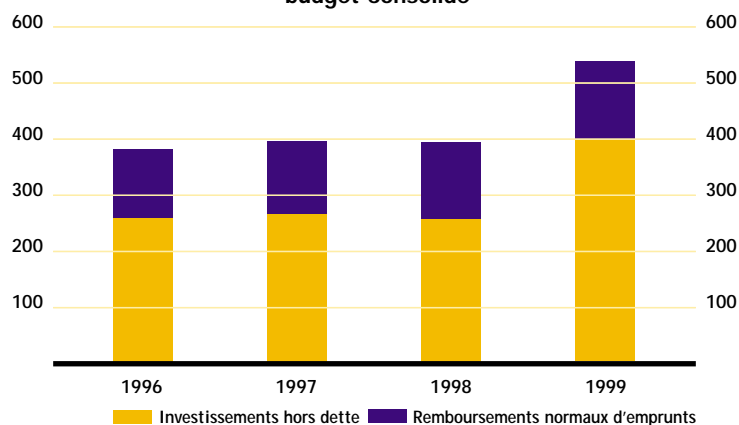
En 1996 et 1997, la bonne adéquation entre le rythme de croissance des recettes réelles de fonctionnement et celui des dépenses réelles de fonctionnement a permis une forte progression de l'épargne brute, qui a culminé à 271 MF en 1997. La même orthodoxie budgétaire a été respectée pour les dépenses réelles de fonctionnement de 1998, qui ont enregistré une croissance limitée à + 1,3 % seulement, qui n'a pas suffi à compenser la pause des recettes cette année-là. En réalité, l'année 1997 a été exceptionnelle car elle tient compte d'une recette de 16 MF liée à la reprise de la compétence transport. L'épargne brute s'est ainsi affichée à 250 MF en 1998, niveau confirmé en 1999.

## Des investissements accrus

→ Le large spectre des services publics assumés par la Communauté urbaine (transports, eau, aménagement urbain, traitement des déchets...) génère de nombreuses charges de fonctionnement, mais aussi, bien sûr, d'importants investissements, qu'ils soient de simple entretien ou de rénovation.

En 1999, les dépenses d'investissement consolidées de la Communauté urbaine (hors dette et avec les différents retraitements évoqués plus haut) se sont ainsi élevées à 399 MF : cette hausse est essentiellement à imputer sur le budget principal, qui voit ses dépenses d'équipement au sens strict passer de 164 MF en 1998 à 255 MF en 1999.

Dépenses réelles d'investissement en MF budget consolidé

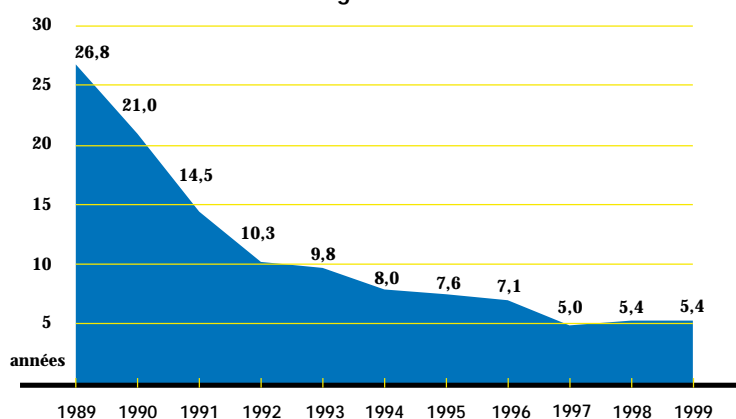


## Une solvabilité très satisfaisante

→ Qu'il s'agisse de la part de l'épargne brute dans les RRF (24,2 % en 1999), de l'épargne nette (109 MF en 1999) ou encore du taux d'autofinancement de l'investissement (62 % en 1999), l'ensemble des indicateurs témoigne d'un bon niveau de solvabilité de la Communauté urbaine, tant dans l'absolu qu'au regard de ses homologues. La capacité de désendettement, ratio de synthèse qui rapporte le stock de la dette à la seule ressource à la fois saine et récurrente permettant de la rembourser, à savoir l'épargne brute, confirme cette bonne santé financière : il ne faut ainsi que 5,4 années d'épargne à la communauté pour rembourser l'intégralité de son capital.

Cette durée est ainsi opportunément calibrée car très inférieure à la durée moyenne des amortissements des investissements, comme à celle des crédits contractés.

Évolution de la capacité de désendettement budget consolidé



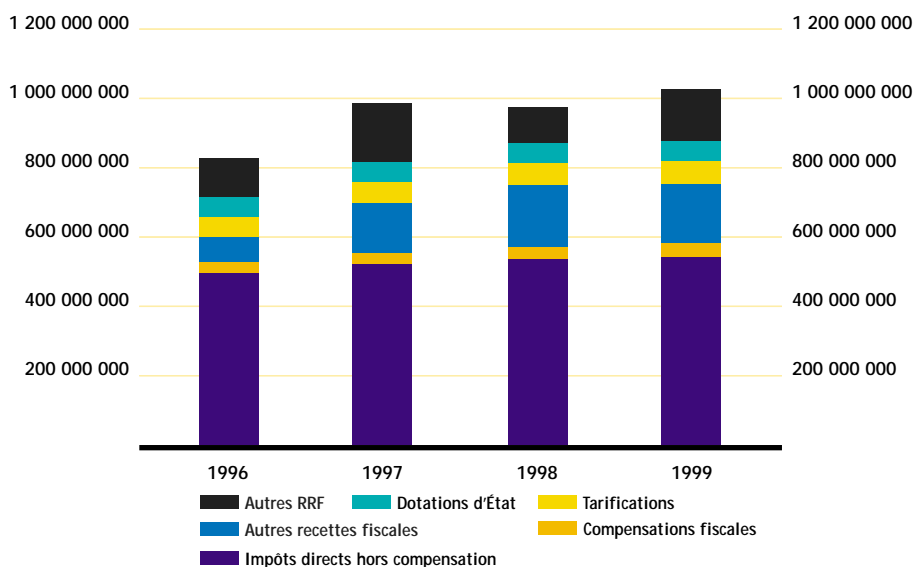
# Les recettes

## ■ Les recettes réelles de fonctionnement consolidées

➔ Les recettes réelles de fonctionnement consolidées ont enregistré une croissance assez dynamique sur la période, passant de 831 MF en 1996 à 1 031 MF en 1999. L'exercice 1997 a vu une augmentation des recettes réelles de fonctionnement de 18 % : cette progression tient compte des recettes exceptionnelles liées à la reprise de la compétence transport et de la forte croissance du produit fiscal, qui a gagné 26,0 MF. Par rapport à l'année 1997 atypique, le léger recul de 1998 (- 1,1 %) doit donc être relativisé, même s'il trouve sa source dans le ralentissement des recettes fiscales (+ 2,7 %). En 1999, la hausse des RRF atteint + 5,4 %.

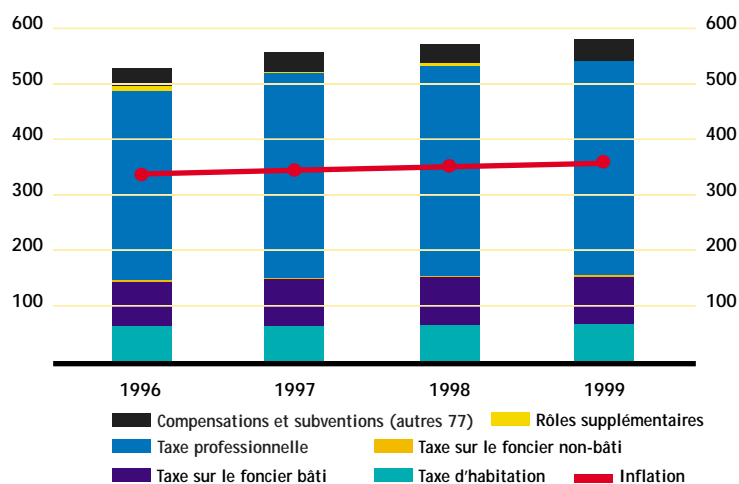
➔ Avec 52,5 % des recettes réelles de fonctionnement pour les **impôts directs** et 4,2 % pour les **compensations**, la fiscalité constitue, en 1999 comme pour les années antérieures, le moteur essentiel des ressources consolidées de la Communauté. La Taxe Professionnelle qui a représenté près de 72 % du total des recettes fiscales en 1999 (produit + compensation) demeure la recette prépondérante et continue de bénéficier du dynamisme du tissu économique local. Toutefois, un ralentissement de la croissance des bases taxables s'est fait sentir entre 1997 et 1999 malgré l'intégration de la compensation liée de la suppression de la part salaires. La Taxe d'Habitation représente, elle, près de 13 % des recettes fiscales (produit et compensations), tandis que la croissance moyenne de ses bases s'est limitée à + 1,1 % sur la période. La politique d'abattements facultatifs adoptée par la Communauté urbaine représente notamment une diminution du prélèvement sur les contribuables de plus de 9,6 MF. La Taxe sur le Foncier Bâti, enfin, qui représente un peu moins de 15 % du produit total, voit ses bases progresser à un rythme d'environ + 1,2 % par an, mais une diminution est à noter en 1999. Au total, la Communauté urbaine bénéficie d'une base fiscale importante concentrée sur la taxe professionnelle qui lui permet d'assurer une croissance continue de son produit fiscal, en maintenant ses taux inchangés depuis 1996.

Évolution des recettes réelles de fonctionnement budget consolidé





Évolution du produit de la fiscalité directe en MF



➔ **Les autres recettes fiscales**, qui représentent 16,4% des recettes réelles de fonctionnement en 1999. Elles sont constituées de 2 éléments :

- la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères, qui est passée de 72,2 MF en 1996 à 77,3 MF en 1999, accompagne l'évolution des dépenses de ce secteur ;
- le Versement Transport, dont le rendement s'élève à 81,9 MF en 1999, permet à la Communauté urbaine de financer une partie de sa compétence transport qu'elle exerce complètement depuis 1997.

➔ Les **tarifications** (67 MF en 1999, soit 6,5 % des recettes réelles de fonctionnement consolidées) sont majoritairement constituées de la redevance d'assainissement et des autres contributions perçues par le Budget Assainissement.

➔ Les **dotations de l'État** (Dotation Globale de Fonctionnement essentiellement) voient leur croissance encadrée par le Législateur : + 1 % en moyenne sur la période, soit 59 MF en 1999 et 5,7 % des recettes réelles de fonctionnement consolidées.

La Communauté urbaine de Dunkerque est pénalisée par les modalités de calcul de la dotation générale de fonctionnement, qui est d'autant plus faible que le potentiel fiscal est élevé, et que le coefficient d'intégration fiscale est faible (le coefficient d'intégration fiscale rapporte le produit fiscal de la structure intercommunale au produit total levé par les communes et la structure. A Dunkerque, ce ratio est historiquement faible.

➔ Les **autres recettes réelles de fonctionnement**, qui atteignent 151 MF soit 14,6 % du total, proviennent de 2 postes :

- les ressources du Fonds Communautaire de Développement, pour près de 95 MF en 1999 sont issues d'un dispositif de péréquation de la taxe professionnelle mis en place au niveau local. L'augmentation de ce poste de recette permet d'accroître la solidarité fiscale sur le territoire dunkerquois
- les autres produits de gestion courante (notamment ceux en provenance du Budget Transport qui s'établissent à 12,4 MF en 1999) et d'autres produits (produits exceptionnels).

## ■ Les recettes réelles d'investissement consolidées

➔ Les recettes définitives d'investissement se composent :

- de dotations de l'État, essentiellement constituées du Fonds de Compensation de la TVA assis sur les investissements de l'antépénultième exercice (26 MF en 1999).
- de subventions d'équipement ponctuelles, pour un montant de 12 MF en 1999
- d'immobilisations, de participations financières et de cessions, pour 23 MF en 1999.

➔ S'étant assignée un objectif d'amélioration et de consolidation de sa solvabilité, la Communauté urbaine a toujours cherché à limiter le **recours à l'emprunt**. Hors les opérations de refinancement des remboursements anticipés, les appels à l'emprunts ont ainsi pu se limiter, après l'étiage de 1997 (30 MF seulement) à 138 MF en 1998 et 123 MF en 1999.

# Intercommunalité et taxe professionnelle unique

En 1969, les communes du littoral dunkerquois décidèrent de se regrouper pour créer la première communauté urbaine volontaire de France. Trente ans plus tard, et après avoir tiré bénéfice de cette gestion intercommunale, Dunkerque Grand Littoral entend continuer à innover : elle a ainsi été la première à s'inscrire dans la démarche proposée par la Loi Chevènement du 12 Juillet 1999, dite "Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale", en adoptant la Taxe Professionnelle Unique (TPU) dès l'an 2000, au lieu de 2002, année de l'application de ce régime fiscal à l'ensemble des communautés urbaines.

## ■ La Communauté urbaine percevra l'intégralité de la taxe professionnelle unique levée sur son territoire

➔ Le taux de taxe professionnelle unique de la première année de mise en place est le taux moyen pondéré de taxe professionnelle des communes adhérentes – syndicats fiscalisés compris – augmenté du taux additionnel de taxe professionnelle de la Communauté urbaine voté l'année précédant la mise en place de la taxe professionnelle unique. Le taux voté par la Communauté urbaine ne devient le taux effectivement

supporté par les contribuables des différentes communes qu'à l'issue d'une période d'harmonisation. La durée minimale de cette période est fonction de l'écart initial entre le taux le plus élevé et le taux le moins élevé de taxe professionnelle observé sur le territoire. Sur le territoire dunkerquois, le taux moyen pondéré ressort à 24,15 %, et la durée d'harmonisation des taux s'élève à 10 ans.

### Faits marquants

► *Incidences de la taxe professionnelle unique sur les entreprises.*  
*Les taux actuels varient entre 10,37 % et 28,21 %.*  
*L'harmonisation va donc induire une baisse des taux pour certaines entreprises et une hausse pour d'autres. Pour ces dernières, toutefois, l'augmentation sera atténuée, parfois annulée, par la prise en compte de plusieurs phénomènes :*

- *le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée*
- *la suppression de la part salaire, prévue dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, entraîne la réduction de l'assiette d'imposition qui viendra annuler l'impact de la hausse du taux de taxe professionnelle unique.*

## ■ Les communes percevront les impôts ménages

➔ La taxe d'habitation et les taxes foncières seront levées par les communes : il s'agit du produit qu'elles encaissent aujourd'hui, majoré de la part ancienne revenant à la Communauté urbaine. Les compensations fiscales relatives aux taxes ménages vont revenir intégralement aux communes, chacune récupérant la part de compensation communautaire afférente à son territoire. Les communes continueront également de percevoir une partie des compensations liées à la taxe professionnelle.

Les contribuables des taxes ménages constateront donc sur leur feuille d'imposition un accroissement de cotisation dans la colonne "commune" compensé par la disparition de la cotisation dans la colonne "intercommunalité". Par ailleurs, le taux définitif devra intégrer le régime des abattements facultatifs en faveur des ménages. En moyenne, la pression fiscale des ménages ne devrait pas évoluer en raison du passage à la taxe professionnelle unique.



## ■ La Taxe Professionnelle Unique, un outil de solidarité

➔ Si la solidarité communautaire s'exprime avant tout par l'exécution du budget de la Communauté urbaine, la Taxe Professionnelle Unique rend obligatoire la création **d'une dotation de solidarité**.

Cette dotation de solidarité permet de réduire les déséquilibres fiscaux entre les communes, en tenant compte du niveau du potentiel fiscal, du niveau de l'effort fiscal, du revenu par habitant des différentes communes.

Elle intègre des dispositifs de péréquation ou de solidarité créés dès 1990 (Fonds Communautaire de Développement, Fonds de Solidarité).

Au niveau local, un dispositif particulier a été imaginé qui permet, durant une période transitoire de 4 ans, de tenir compte des situations particulières des communes en leur permettant d'adapter le profil de leurs dépenses au nouveau profil de leurs recettes. Il s'agit notamment des communes où la part des produits de la Taxe Professionnelle est élevée et qui ne bénéficieront plus à l'avenir de la croissance naturelle de la Taxe Professionnelle.

Par ailleurs, **une attribution de compensation** permet de neutraliser les effets des transferts de fiscalité. Cette attribution de compensation garantit aux communes un niveau de recettes fiscales identique en 2000 à celui atteint en 1999, puisqu'elle tient compte de la situation nette fiscale de 1999 des différentes communes.

L'adoption de la taxe professionnelle unique devrait permettre :

- de mutualiser les gains de richesse à l'échelle de l'agglomération et d'éviter ainsi la croissance de l'inégalité fiscale entre territoires communaux ;
- de mutualiser les risques de pertes de richesse fiscale auxquels sont très sensibles les communes ;
- de mettre en œuvre un véritable dispositif légal et reconnu de péréquation ;
- de mettre un terme à la concurrence économique des territoires communaux, le taux de taxe professionnelle devenant le même pour tous ;
- de financer le développement des politiques communautaires et les nouvelles compétences dont pourrait se doter la Communauté urbaine.

### Faits marquants

► *Un instrument de solidarité financière original : le Fonds Communautaire de Développement Pour réduire les inégalités fiscales du territoire dunkerquois (écarts de richesse en terme de potentiel fiscal par habitant supérieur à 20), un Fonds Communautaire de Développement a été mis en place. Réformé en 1998, il vise la Solidarité et le Développement du territoire :*

- *solidarité : si une commune s'enrichit plus vite que l'enrichissement moyen, elle verse au Fonds Communautaire de Développement une contribution qui la ramène à l'enrichissement moyen ; dans le cas inverse, c'est le Fonds Communautaire de Développement qui verse une contribution ; ces contributions et attributions sont pondérées par l'effort fiscal et par le potentiel fiscal (revenu moyen des habitants) ;*
- *développement : les ressources du fonds communautaire financent les grands projets de développement de l'agglomération.*



# Les dépenses

## ■ Les dépenses réelles de fonctionnement consolidées

Adossées à des recettes réelles de fonctionnement qui bénéficient du dynamisme de la fiscalité, les dépenses réelles de fonctionnement présentent une croissance soutenue, avec + 7,4 % en moyenne annuelle sur la période.

Leur évolution doit toutefois distinguer deux dépenses de nature bien particulière :

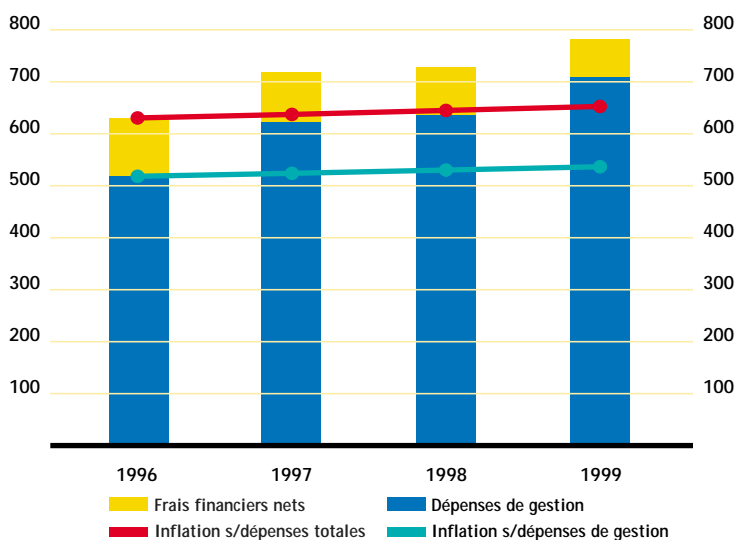
→ Les **dépenses de gestion**, soit les charges courantes hors frais financiers, s'établissent à 709 MF en 1999.

- les charges liées au personnel (335 MF en 1999) sont affectées par les mouvements de personnel, les évolutions légales et réglementaires (nouvelle bonification indiciaire, gestion des carrières...) et la mise en œuvre des actions des services publics. La progression des dépenses des services extérieurs (145 MF en 1999) est à imputer majoritairement sur les frais de sous-traitance générale, qu'il

s'agisse du secteur des transports (43 MF), du traitement des ordures et des déchets (48 MF), ou de celui du Budget général (14 MF) ;

- les allocations et subventions accordées s'établissent à 39 MF en 1999 ; on retrouve là, par exemple, les effets de la politique en faveur du tissu associatif, du sport, de l'Agence d'urbanisme ou de la montée en puissance du dispositif en faveur des emplois jeunes ;
- les charges exceptionnelles (40 MF en 1999) sont notamment alimentées par la politique tarifaire du budget des transports (tarifications sociales et financement du service) ;
- un sort particulier doit être réservé aux dépenses courantes du Fonds communautaire de développement, lesquelles mettent en œuvre des actions de solidarités fiscales et de soutien au développement économique par des reversements aux communes membres; ces actions de redistribution se sont ainsi élevées à 33 MF en 1996, 52 MF en 1997, 61 MF en 1998 pour culminer à 76 MF en 1999.

Évolution des dépenses réelles de fonctionnement en MF budget consolidé





→ Les frais financiers, eux, n'ont cessé de diminuer : - 15 % en 1997, - 5 % en 1998 et - 21 % en 1999, année où ils se sont stabilisés à 71,6 MF, soit 41 MF de moins qu'en 1996. On retrouve là les effets opportuns de la gestion active de la dette, ainsi que ceux de la politique systématique de limitation du recours à l'emprunt.

Assurant le financement des compétences transférées par les communes tout en faisant face aux charges courantes nécessaires à l'attractivité du territoire (tissu économique et industriel qui requiert un certain nombre de prestations - transport, culture...), la Communauté urbaine est néanmoins parvenue à maintenir une certaine orthodoxie budgétaire :

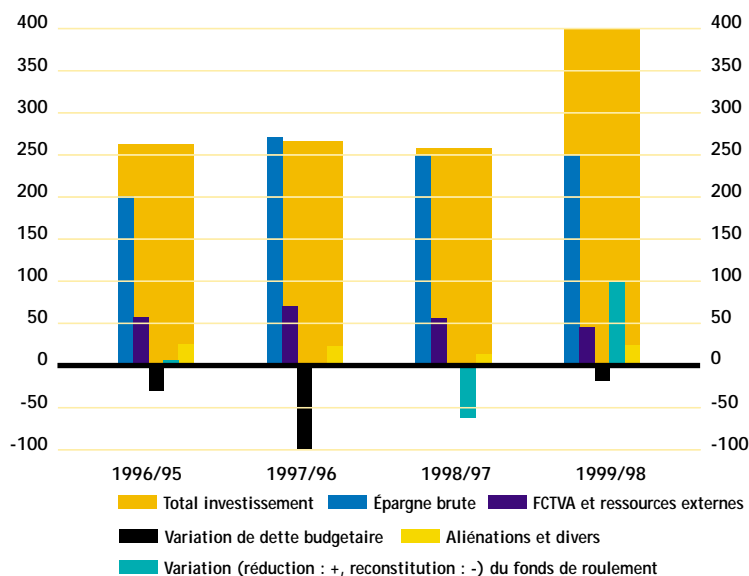
- la part des charges de personnel dans les recettes réelles de fonctionnement a été ramenée de plus de 40 % à moins de 32 % en 1999
- ses frais financiers n'absorbent plus que 6,9 % des recettes réelles de fonctionnement, contre 13,4 % en 1996.

## ■ Les dépenses réelles d'investissement consolidées

→ Les dépenses d'équipement au sens strict (immobilisations) se sont élevées à 332 MF en 1999, dont 263 MF réalisés par le Budget Principal, 34 par celui des Transports et 15 par celui des Ordures Ménagères. Avec les postes retraités en section d'investissement (subventions d'équipement...), les dépenses réelles hors dette se sont ainsi élevées à 399 MF en 1999, soit une progression de 140 MF par rapport à 1996. L'augmentation de l'effort d'équipement consenti sur le territoire dunkerquois a cependant pu se réaliser en conservant une structure de financement saine :

- ainsi, la part de l'épargne brute dans le financement de l'investissement, contribution par nature vertueuse, a oscillé entre 77 % et 101 % de 1996 à 1998 ; l'augmentation des dépenses d'investissement a contribué à ramener ce ratio à 62 % en 1999 ;
- symétriquement, on constate une diminution de l'encours de la dette ;
- le Fonds de compensation de la TVA et les aliénations ont représenté 17 % du financement des dépenses en 1999 ;
- enfin, la diminution du fonds de roulement en 1999 aura permis de financer 25 % des investissements.

Mode de financement des investissements en MF budget consolidé



# La gestion de la dette

## Faits marquants

### ► La stratégie de réduction des frais financiers

L'amélioration de la solvabilité, objectif que s'est assigné Dunkerque Grand Littoral, passe par une gestion active de la dette et de la trésorerie visant à réduire les frais financiers payés :

- la renégociation d'emprunts qui présentent des taux supérieurs aux conditions du marché a été menée à chaque fois que l'opération a pu dégager un gain actuariel pour la collectivité ; ainsi, 47 MF en 1996, 64 MF en 1997, 95 MF en 1998 et 82 MF en 1999

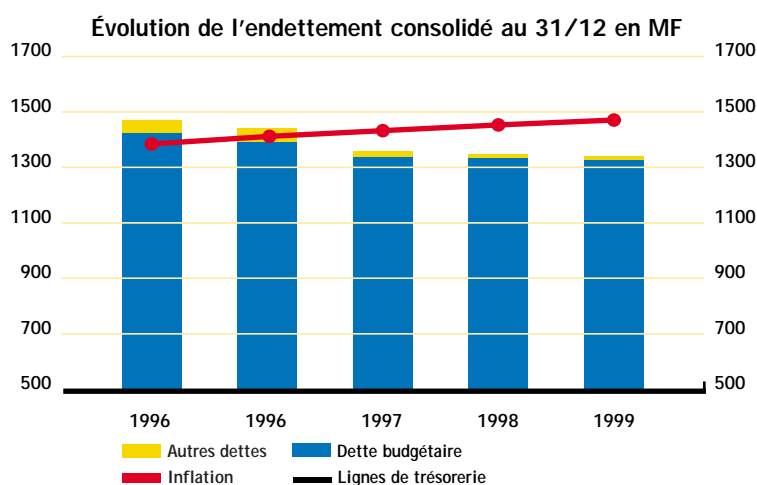
(10 contrats et plus de 1,3 MF de gains actualisés) ont été réaménagés dans des conditions avantageuses (refinancement à un taux fixe plus faible ou baisse de marge sur les taux indexés),

- l'optimisation de la trésorerie journalière vise le même objectif : les fonds libres des collectivités ne sont pas rémunérés mais ont pour contrepartie de la dette appelée trop tôt, qui génère donc des frais financiers inutiles ; afin d'optimiser la gestion de son encaisse, la Communauté s'est dotée de lignes de trésorerie et de produits mixtes d'arbitrage lui permettant de gérer au jour le jour et d'éviter l'appel prématuré à l'emprunt.

- enfin, la gestion active de la dette passe aussi par une répartition judicieuse de l'encours par rapport aux opportunités du marché : en ayant renforcé la part des taux fixes dans son encours (78 % du total fin 1999) la Communauté s'est aussi donnée les moyens de tirer parti des taux fixes historiquement bas (l'OAT 10 ans ayant connu son plancher fin Janvier 1999 avec 3,71 %), et a diminué son risque de taux futur (les anticipations étant toutes aujourd'hui à la hausse).

→ La recherche de la minimisation des frais financiers est l'un des éléments de la stratégie budgétaire de la Communauté urbaine.

Rendue possible grâce à la bonne tenue de l'épargne brute, cette politique porte ses fruits depuis plusieurs exercices, les frais financiers étant en diminution continue depuis 1993. Un cercle financier vertueux a ainsi été mis en place, qui a vu les frais financiers "amortir" la croissance des dépenses courantes, favorisant l'épargne brute, laquelle permettait d'emprunter moins, ce qui limitait les frais financiers de l'exercice suivant...



L'endettement consolidé de la Communauté urbaine (y compris le stock des subventions en annuités) est en recul depuis 1995 : alors qu'il s'élevait encore à 1 469 MF fin 1995.

En diminution depuis 4 exercices, l'endettement budgétaire apparaît aussi très correctement dimensionné au regard de la ressource qui permet de le rembourser, c'est-à-dire l'épargne brute : ainsi, il ne faut à la Communauté urbaine que 5,4 années d'épargne brute pour rembourser la totalité de sa dette.



# Glossaire

- **Annuité** charge du service de la dette, comprenant les intérêts versés et les remboursements en capital.
- **Capacité de désendettement** rapport de l'encours de dette à l'épargne brute.
- **Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal** rapport entre les impositions directes et le potentiel fiscal.
- **Compte administratif** c'est le document chiffré par lequel l'exécutif d'une assemblée délibérante lui rend compte du mandat qu'elle lui a confié. Le compte administratif est le solde d'exécution du budget.
- **Compte de gestion** c'est le document chiffré dans lequel le comptable du Trésor récapitule l'ensemble des opérations auxquelles il a procédé durant la gestion comptable annuelle.
- **Dépenses réelles de fonctionnement** ce sont les dépenses courantes, qui donnent lieu à des mouvements de fonds : il peut s'agir de dépenses d'intervention (aide sociale, transports scolaires...) ou de dépenses de moyens (personnel, frais financiers...). Les dépenses sans mouvements de fonds telles que les amortissements sont des dépenses d'ordre (et non des dépenses réelles).
- **Encours de la dette** capital restant dû des emprunts et dettes à long et moyen terme tel qu'il est reporté dans l'état de la dette annexé aux documents budgétaires.
- **Épargne brute** différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement.
- **Épargne de gestion** excédent des recettes réelles de fonctionnement, avant frais financiers, sur les dépenses réelles de fonctionnement.
- **Épargne nette** épargne brute moins annuité en capital des emprunts.
- **Fonds de roulement** voir résultat brut de clôture.
- **Impositions directes** produit des quatre taxes directes locales : taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti, taxe professionnelle.
- **Mandatement** acte par lequel est donné au comptable du Trésor l'ordre de payer une dépense.
- **Potentiel fiscal** indicateur de richesse fiscale qui correspond au montant que produiraient les quatre taxes directes d'une collectivité si les taux d'imposition qu'elle appliquait à ces quatre taxes étaient égaux aux taux moyens nationaux.
- **Recettes réelles de fonctionnement** total des recettes courantes, qui donnent lieu à des mouvements de fonds : les principales d'entre elles sont la fiscalité directe et indirecte et les dotations reçues.
- **Restes à réaliser** opérations ayant donné lieu à engagement, au cours d'un exercice, mais non encore à mandatement.
- **Résultat brut de clôture** somme algébrique des excédents ou déficits enregistrés, à la clôture de l'exercice, en fonctionnement et en investissement. Le résultat brut de clôture est en fait le solde cumulé des opérations passées par l'ordonnateur, alors que l'encours de trésorerie est le solde cumulé des opérations passées par le comptable.
- **Résultat net de clôture** somme algébrique du résultat brut de clôture et des restes à réaliser à la clôture de l'exercice (dépenses engagées et non encore mandatées, recettes ayant donné lieu à engagement de tiers et non encore recouvrées).
- **Section d'investissement** elle contient, en recettes et en dépenses, les mouvements qui touchent le patrimoine : emprunts contractés ou remboursés, investissements réalisés, subventions d'équipement versées ou reçues par la Communauté urbaine...



## COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE

Pertuis de la Merline - B.P. 5.530 - 59386 Dunkerque cedex 1

Tél. 03 28 62 70 00

[www.dunkerquegrandlittoral.org](http://www.dunkerquegrandlittoral.org)