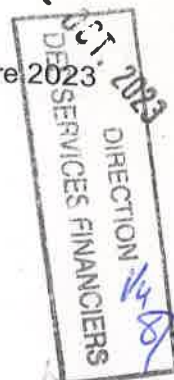




11 OCT. 2023

0 -> Finances
X -> DGD Ressources
X -> DGS
X -> Maire-Président

Dijon, le 09 octobre 2023



Le président

Réf. : 23 ROD2 FR 66

Objet : Notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion
de Dijon Métropole

P.J : 1 rapport d'observations définitives et sa réponse

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de Dijon Métropole pour les exercices 2017 et suivants, ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt, encore à ce stade, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil métropolitain. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil métropolitain et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Monsieur François REBSAMEN
Président de Dijon Métropole
40 avenue du Drapeau - CS 17510
21075 DIJON Cédex

16982

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Bien à vous

Emmanuel ROUX





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

METROPOLE DE DIJON

(Département de la Côte d'Or)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS.....	8
1.1 Le rappel au droit	9
1.2 Les recommandations.....	9
1.2.1 Les flux comptables entre la métropole et la commune de Dijon.....	9
1.2.2 Les états annexes et l'ajustement des effectifs budgétaires	10
1.2.3 La mutualisation des services avec des communes membres	10
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET DE LA COMPTABILITE.....	11
2.1 La communication budgétaire et financière	11
2.2 La qualité comptable	12
2.2.1 L'exécution budgétaire.....	12
2.2.2 La gestion des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP).....	14
2.2.3 Les restes à réaliser et les rattachements	15
2.2.4 Les écritures du bilan	16
2.2.4.1 L'état de l'actif et l'inventaire comptable	16
2.2.4.2 Les provisions	17
2.2.5 Les budgets annexes de la collecte et du traitement des ordures ménagères.....	18
3 LA SITUATION FINANCIERE	18
3.1 Le budget principal.....	19
3.1.1 Les charges de fonctionnement.....	19
3.1.1.1 La fiscalité reversée.....	21
3.1.1.2 Les charges à caractère général	22
3.1.1.3 Les frais de personnel.....	22
3.1.1.4 Les autres charges	24
3.1.2 Les produits de fonctionnement	25
3.1.2.1 Les recettes fiscales.....	25
3.1.2.2 Les recettes institutionnelles	26
3.1.2.3 Les recettes d'exploitation	26
3.1.2.4 Les autres recettes	28
3.1.3 L'autofinancement	28
3.1.4 La section d'investissement	31
3.1.4.1 Les investissements et leur financement	31
3.1.4.2 La dette	32
3.2 Les budgets annexes et l'approche consolidée de la situation financière	33
3.2.1 L'analyse individualisée des budgets annexes	33
3.2.1.1 Les transports urbains	33

3.2.1.2	Le budget des parkings.....	36
3.2.1.3	Les budgets annexes de collecte et de traitement des ordures ménagères.....	37
3.2.1.4	Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement	37
3.2.2	La situation financière consolidée de la métropole et sa stratégie	39
3.2.2.1	Une situation financière globale saine.....	39
3.2.2.2	La stratégie financière et fiscale de la métropole	41
4	LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES EXTERIEURS	42
4.1	La prévention des risques juridiques	42
4.1.1	La gestion des conflits d'intérêt	43
4.1.2	Subventions et compétences métropolitaines.....	44
4.2	La gestion des risques financiers.....	45
4.2.1	Les garanties d'emprunt	45
4.2.2	Les avances de trésorerie.....	45
4.2.3	La détention de parts de capital	46
4.3	Le traitement et le suivi des subventions aux organismes de droit privé.....	47
4.3.1	Les aides au secteur économique :	48
4.3.1.1	Les aides directes	48
4.3.1.2	Les aides à l'immobilier d'entreprise.....	49
4.3.2	Les subventions et les prestations de service des clubs sportifs	50
4.3.2.1	Les subventions (article 65748)	50
4.3.2.2	Les contrats de prestations de services (article 611) :	52
ANNEXES		53
Annexe n° 1.	Moyenne des taux d'exécution des mouvements réels sur la période.....	54
Annexe n° 2.	Rapprochement entre état de l'actif et inventaire comptable	55
Annexe n° 3.	Évolution des produits et des dépenses de gestion (budget principal)	56
Annexe n° 4.	Modalités de calcul des charges de structure	57
Annexe n° 5.	Charges et produits de fonctionnement BA des transports urbains	58
Annexe n° 6.	Charges et produits de fonctionnement BA des parkings	59
Annexe n° 7.	Produits fiscaux Dijon Métropole comparée aux moyennes nationales des métropoles (2021 hors Paris)	60
Annexe n° 8.	Extrait du document distribué aux maires des communes membres le 1 ^{er} février 2022 relatif à l'impact d'une diminution de 2 M€ de la DSCR.....	61
Annexe n° 9.	Impact moyen de l'augmentation de la taxe foncière sur les propriétés bâties par commune.....	62
Annexe n° 10.	Les emprunts garantis.....	63
Annexe n° 11.	La répartition capital détenu.....	64
Annexe n° 12.	Subventions et prestations de service versées aux clubs sportifs.....	65

SYNTHÈSE

La qualité de l'information budgétaire et la qualité comptable sont de bon niveau mais certaines améliorations devraient être apportées

Dijon Métropole met à disposition du citoyen l'ensemble des documents prévus par la loi. Ils sont accessibles sur le site internet et présentent des explications globalement claires et détaillées.

La qualité comptable est plutôt bonne. L'inventaire tenu par l'ordonnateur est complet et fidèle. Les taux d'exécution budgétaires sont satisfaisants à l'exception de certains budgets annexes notamment en section d'investissement, les délais de paiement sont en moyenne inférieurs aux exigences réglementaires et les restes à recouvrer font l'objet d'un suivi régulier avec le comptable. La métropole doit en revanche revoir le suivi comptable et budgétaire des services de collecte et de traitement des ordures ménagères dont les mouvements comptables sont répartis entre le budget principal et deux budgets annexes, ce qui est contraire au principe d'unité comptable. Elle doit également revoir sa politique de provision pour risques et charges, notamment au regard des contentieux en cours.

Enfin, la métropole a enregistré depuis 2015 et jusqu'en mars 2021 sur le budget principal les redevances d'occupation du domaine public perçues dans le cadre des délégations de service de l'eau et de l'assainissement, alors qu'elle aurait dû les comptabiliser dans les budgets annexes afférents. Si cette pratique n'a pas substantiellement modifié l'équilibre du budget principal, elle a nécessairement eu un impact, sur le calcul du coût réel des services concernés.

La situation financière est saine

Le budget principal représente près des 2/3 des recettes réelles de fonctionnement, et 95 % avec le budget annexe des transports urbains. Ce dernier représente 183 M€ d'encours de dette sur les 298 M€ consolidés, soit un peu plus de 60 %.

La métropole de Dijon présente, tant du point de vue du budget principal que dans le cadre d'une approche consolidée, une situation financière saine avec une CAF nette supérieure à 25 % des recettes de gestion et une capacité de désendettement proche de 5 ans. Elle s'est désendettée pendant la période sous revue et sa capacité d'autofinancement s'est consolidée.

Sa stratégie, retracée dans le pacte financier et fiscal 2022-2026, s'oriente vers un maintien à un niveau élevé de son autofinancement, afin de proposer une enveloppe d'investissement de l'ordre de 500 M€. Pour atteindre cet objectif, elle a décidé d'augmenter notamment le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de réduire la solidarité intercommunale à travers la diminution de la dotation de solidarité versée à certaines communes membres, cette dotation restant toutefois supérieure à la moyenne des métropoles.

Les relations avec les organismes extérieurs présentent quelques points de vigilance

D'un point de vue des risques juridiques, la métropole doit améliorer sa vigilance sur la prévention des conflits d'intérêts, ce qu'elle a commencé à faire au cours de l'année 2022.

La prévention des risques financiers n'appelle en revanche pas de remarque particulière, l'établissement opérant un suivi de la situation financière des principaux organismes qu'elle subventionne ainsi que ceux auxquels elle accorde une garantie d'emprunt.

Enfin, la métropole est invitée à améliorer la gestion de ses subventions, tant du point de vue de l'instruction que du contrôle de leur utilisation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Constituer des provisions dans le strict respect du cadre réglementaire en vigueur, que ce soit en matière de risque ou de contentieux.

Recommandation n° 2 : Conditionner le versement des subventions aux clubs sportifs professionnels à l'adoption de la compétence nécessaire.

Recommandation n° 3 : Améliorer, d'une part, la qualité du contrôle des dossiers de demande de subventions et, d'autre part, le suivi de l'utilisation de ces subventions par les bénéficiaires, sous la réserve de la régularisation statutaire qui s'impose en ce qui concerne les compétences exercées.

INTRODUCTION

Procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de Dijon Métropole a été inscrit au programme des travaux 2022 de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté par arrêté n° 2022-02 de la présidente de cette juridiction. L'établissement a également fait l'objet d'un rapport thématique sur la gestion quantitative de l'eau dont le rapport définitif a été présenté au conseil métropolitain le 2 février 2023. Dijon Métropole fait également partie de l'échantillon constitué dans le cadre de l'audit flash relatif aux dépenses énergétiques.

L'ordonnateur en fonction de Dijon Métropole sur l'ensemble de la période, M. François Rebsamen, également maire de Dijon, a été informé de l'engagement de cette procédure en application des dispositions des articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières par lettre du 5 septembre 2022, notifiée le 6 septembre 2022. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 8 septembre 2022 avec M. François Rebsamen.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 13 mars 2023 avec le président, en présence du directeur général des services. Lors de sa séance du 30 août 2023, la chambre a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Présentation de l'établissement contrôlé

Dijon Métropole a été créée le 28 avril 2017 par transformation de la communauté urbaine du Grand Dijon. Elle regroupe 23 communes¹ sur un territoire d'une superficie totale de 240 km². Elle compte une population totale de 260 376 habitants (population DGF avec double compte)² en croissance régulière depuis une cinquantaine d'années.

La répartition de la population par âge est proche de celle du département de la Côte-d'Or : 25 % des habitants ont 60 ans et plus (contre 27,1 % dans le département), les moins de 14 ans représentent 15,1% (contre 16,3%). Les actifs constituent 70,8 % de la population des plus de 15 ans, contre 74,1 % pour le département. Les retraités forment une tranche de 5,7 % de la population de plus de 15 ans, contre 7,1 % en Côte-d'Or.

Le commerce et les services divers tiennent une place importante et représentent 71 % des établissements à fin 2020, cette part étant plus conséquente que celles constatées au niveau de la région ou du département. Le taux de chômage est de 6,3 % (données Dijon Métropole) et de 5,7 % pour le département de la Côte-d'Or (cf. INSEE 2022).

Le budget principal de Dijon Métropole est en 2021 de l'ordre de 300 M€, dont 232 M€ en fonctionnement et 68 M€ en investissement, auxquels s'ajoutent neuf budgets annexes :

¹ Dijon, Ahuy, Bresse-sur-Tille, Bretenière, Chenôve, Chevigny-Saint-Sauveur, Corcelles-les-Monts, Daix, Fénay, Flavignerot, Fontaine-les-Dijon, Hauteville-les-Dijon, Longvic, Magny-sur-Tille, Marsannay-la-Côte, Neuilly-Crimolois, Ouges, Perrigny-les-Dijon, Plombières-les-Dijon, Quetigny, Saint-Apollinaire, Sennecey-les-Dijon, et Talant.

² 255 127 habitants selon INSEE 2019 sans double compte.

- Budget annexe de la décharge de produits inertes (DPI) et des déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI) ;
- Budget annexe des transports publics urbains ;
- Budget annexe du crématorium ;
- Budget annexe du Groupe turbo-alternateur (GTA) ;
- Budget annexe des parkings en ouvrage ;
- Budgets annexes des services de collecte et de traitement des ordures ménagères ;
- Budget annexe de l'eau ;
- Budget annexe de l'assainissement.

Le périmètre des budgets annexes eau et assainissement représente respectivement 2,2 M€ et 12,5 M€.

Tous budgets confondus, l'encours de la dette consolidée est de 298 M€ au CA 2021³, en diminution de 57 M€ sur la période sous revue (2017 à 2021).

Cette dernière a été marquée par de nombreux changements : tout d'abord comptable et budgétaire, car Dijon Métropole a dû adopter l'instruction comptable et budgétaire M57 en raison de son passage au statut de métropole à compter de l'exercice 2018, ce qui a nécessité certains retraitements et n'a pu permettre de procéder à une analyse financière de l'évolution par sous-fonction. Ensuite, la période a également été marquée par plusieurs transferts de compétences et par une mutualisation importante de plusieurs services.

1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Lors de son contrôle précédent⁴, la chambre avait formulé :

- un rappel au droit : veiller au respect de la durée annuelle du temps de travail de ses agents, de 1 607 heures légales par an et par agent ;
- trois recommandations, qui avaient été émises :
 - respecter les dispositions comptables concernant les flux croisés avec la ville de Dijon (en particulier pour les charges courantes autres que les charges de personnel) et veiller aux imputations budgétaires de ces flux réciproques ;
 - veiller à la fiabilité des états annexés aux documents budgétaires et procéder régulièrement à l'ajustement des effectifs budgétaires aux besoins des services ;
 - accentuer et consolider la mutualisation de ses services avec les communes membres, et notamment la ville centre, par la rédaction d'un schéma de mutualisation en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT (code général des collectivités territoriales).

³ Source : Logiciel d'analyse financières des juridictions financières (ANAFI).

⁴ Rapport d'observations définitives réf. 17 ROD2-FR-14 en date du 9 octobre 2017 (ROD)

1.1 Le rappel au droit

Lors de son précédent contrôle, la chambre, par un rappel au droit, recommandait au Grand Dijon de veiller au respect de la durée annuelle du temps de travail, de 1 607 heures légales par an et par agent (la durée au sein de la collectivité étant évaluée à environ 1 567 heures). Elle prenait acte également, des négociations en cours avec les représentants du personnel sur le retour à la durée annuelle légale de 1 607 heures dès 2017.

Depuis, Dijon Métropole a adopté deux délibérations. La première, le 30 novembre 2017, fixait la durée annuelle du temps de travail à 1 607 heures avec une mise en application effective à compter du 1^{er} janvier 2018 dans ses services. La seconde, le 16 décembre 2021 « réaffirme l'application pour les agents de Dijon Métropole de la durée légale du travail fixée à 1 607 heures annuelles au 1^{er} janvier 2022 ». La collectivité indique qu'à l'issue de la première délibération, une réflexion globale sur sa mise en œuvre a été conduite en lien avec un cabinet extérieur. Les 1 607 heures ainsi que le pointage ont été expérimentés au sein de certains services. Du fait de la crise sanitaire, le travail a été retardé. La durée légale n'a en réalité été généralisée qu'au 1^{er} janvier 2022. Toutefois, un dispositif de contrôle automatisé conforme au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 n'a pas été mis en place.

Un protocole d'accord fixe le cadre général de gestion du temps de travail, et prévoit une mise en application différenciée à travers quatre cycles pour lesquels chaque unité de travail décide d'opter en fonction de ses choix. Le passage aux 1 607 heures s'est traduit par l'augmentation du temps de travail hebdomadaire de 30 à 40 minutes pour chacun des cycles de travail (certains aménagements étant prévus pour des services spécifiques tels que le cycle annuel ou pluri-hebdomadaire).

1.2 Les recommandations

Le précédent rapport de la chambre faisait état de trois recommandations.

1.2.1 Les flux comptables entre la métropole et la commune de Dijon

La première recommandation portait sur le respect des dispositions comptables concernant les flux croisés avec la commune de Dijon (en particulier pour les charges courantes autres que les charges de personnel), et les imputations budgétaires de ces flux réciproques.

S'agissant du premier point, les mutualisations ne concernaient pas des services entiers, et la collectivité comptabilisait uniquement les charges de personnels sans prendre en compte les autres charges de gestion courantes.

Depuis, conformément à son engagement, Dijon Métropole a élaboré deux schémas de mutualisation concernant des services entiers (voir recommandation n° 3 du précédent rapport). La chambre relève que de la même manière, dans le cadre de ces deux schémas, seuls les coûts des personnels ont été pris en compte pour déterminer les coûts globaux des services mutualisés (Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) - mutualisation des services octobre 2021), la CLECT n'ayant pas souhaité prendre en compte les coûts indirects (locaux,

fluides, etc.) pour des raisons de simplification. L'ordonnateur précise que *« les agents transférés restent (...) hébergés dans leurs locaux d'origine, qui peuvent être Ville ou Métropole, sans surcoût pour la Métropole dans la mesure où la Ville de Dijon continue de supporter directement le coût de ses locaux »*. L'absence de prise en compte des coûts de structure n'aurait donc pas d'incidence financière significative qui pourrait désavantager la métropole. Le premier point de la recommandation n'a plus lieu d'être, dans la mesure où désormais, les services ont été transférés (la question des imputations ne se pose donc plus) et l'absence de prise en charge des coûts hors personnel n'appelle pas de remarque particulière.

S'agissant du second point, afin d'éviter les flux croisés, il a été décidé d'imputer cette participation sur l'attribution de compensation versée par le Grand Dijon via le compte 739211. La chambre constate que le montant de l'attribution de compensation intègre bien les coûts des services communs (délibération du 27 juin 2019) (voir infra).

1.2.2 Les états annexes et l'ajustement des effectifs budgétaires

La chambre relevait des écarts conséquents entre les emplois pourvus et les emplois budgétaires sur les états annexés aux documents budgétaires (en 2014, ratio de 66,1 % par rapport aux emplois budgétaires alors ouverts). Elle recommandait à la collectivité de veiller à la fiabilité de ces documents et de procéder régulièrement aux ajustements nécessaires. Le Grand Dijon s'engageait à rendre le tableau des effectifs conforme et à prendre une délibération dans ce sens.

Sur la période sous revue, la chambre note une amélioration du ratio emplois pourvus/emplois budgétaires en 2021, il est porté à 85,4 % à l'annexe IV-B9 du compte administratif du budget principal, contre 80,7 % au compte administratif 2017 (70,7 % en 2015). Pour autant, l'écart entre les postes budgétaires (924,97 ETPT) et les postes pourvus (790,37 ETPT) figurant au CA 2021 reste important.

La chambre note que Dijon Métropole a pris une délibération en juin 2022 sur la mise à jour du tableau des effectifs. La collectivité indique avoir attendu que la situation soit stable (évolution juridique en métropole, évolution et mutualisation des services...). Elle a conduit ce travail conjointement à celui sur la mise en place du RIFSEEP, ce qui a consisté à remettre à plat l'ensemble des postes du tableau des effectifs.

1.2.3 La mutualisation des services avec des communes membres

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait au Grand Dijon d'accentuer et de consolider la mutualisation de ses services avec les communes membres, dont la ville centre, par la rédaction d'un schéma de mutualisation, en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, qui prévoyait l'obligation pour les EPCI d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services comportant un projet de schéma de mutualisation à mettre en œuvre durant la durée du mandat.

La chambre, tout en soulignant l'intérêt des mutualisations réalisées, observait une insuffisance dans la création de services communs entre le Grand Dijon et la Ville de Dijon, les mutualisations réalisées jusqu'alors ne portant en majorité que sur des quotités de postes⁵.

Depuis le 29 décembre 2019, du fait de la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, l'établissement d'un rapport de mutualisation et de son schéma n'est plus obligatoire, et relève d'un choix pour l'EPCI.

Pour autant, par délibération de novembre 2018, la collectivité a adopté son premier schéma de mutualisation, dont l'objectif était de créer des services communs, formaliser les coopérations existantes entre la Métropole et les communes déjà engagées et proposer aux communes qui le souhaitent d'y adhérer. À la suite, l'EPCI a poursuivi le processus avec l'adoption d'un second schéma 2021-2026 par délibération du 30 juin 2021, visant à procéder à des ajustements mais aussi à étendre le périmètre des services communs.

À compter de janvier 2019, onze services communs ont été créés entre l'EPCI, la Ville de Dijon et son CCAS (services communs dits « fermés »), ainsi que six services ouverts aux autres communes membres (services communs dits « ouverts »). Puis une vingtaine de services « fermés » ont été créés dans le cadre du schéma de mutualisation 2021-2026 (rapport CLECT) et les services ouverts ont été pérennisés. La création de ces services a impliqué le transfert de 448 postes (voir infra - charges de personnel).

La précédente recommandation de la chambre a été suivie d'effet, la métropole ayant organisé un processus important de mutualisation depuis 2020.

En conclusion, la chambre note que le rappel au droit et les précédentes recommandations ont été suivies d'effet et n'appellent plus de remarques particulières.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET DE LA COMPTABILITE

2.1 La communication budgétaire et financière

La métropole se conforme aux dispositions du décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 codifiées dans le CGCT, notamment aux articles L. 2313-1 et R. 2313-8, et met en ligne les documents budgétaires adoptés en conseil métropolitain, ainsi que les rapports d'orientations budgétaires (ROB) et les notes synthétiques. Pour chacun des exercices 2017 à 2023, ils ont été présentés à l'assemblée délibérante, en application des articles L. 5211-36 et L. 2312-1 du CGCT. Leur contenu est détaillé tant dans le volet financier (analyse financière, orientations possibles par domaine d'action, état des autorisations de programme, gestion de la dette), que dans le volet pilotage des ressources humaines⁶ (structure des effectifs, dépenses de personnel, éléments de rémunération, avantages en nature, durée effective du travail dans la collectivité).

⁵ Cf. ROD § 6.2.2

⁶ Soit les éléments précisés à l'article D. 2312-3 du CGCT.

Ils pourraient utilement être complétés par une information relative au régime indemnitaire, aux nouvelles bonifications indiciaires attribuées, ou aux heures supplémentaires rémunérées, ainsi que par une présentation au moins sommaire des principaux axes d'investissement pluriannuels hors AP (soit 200 M€).

L'exécutif présente annuellement à l'assemblée délibérante l'ensemble des documents prévus par la réglementation (bilan des cessions et acquisitions, recensement des contentieux, compte-rendu des décisions prises par le président dans le cadre des pouvoirs qui lui ont été délégués pendant la crise sanitaire de la Covid-19 par l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020, rapport égalité femmes-hommes, rapport sur la situation en matière de développement durable...).

Les comptes certifiés du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la collectivité détient une part du capital, ou auxquels elle a garanti un emprunt, ou versé une subvention supérieure à 75 K€ ou représentant plus de 50 % de leurs produits, sont mis à disposition du public au siège de la métropole⁷. L'établissement publie, sur son site internet, les budgets, comptes et rapports d'orientations budgétaires, ainsi que le montant cumulé des 10 plus hautes rémunérations⁸.

Enfin, le conseil métropolitain a adopté un règlement budgétaire et financier par délibération du 30 juin 2021, conformément à l'obligation créée par l'article L. 5217-10-8 du CGCT. D'une manière générale, l'information mise à disposition des citoyens et des élus est complète, organisée et diversifiée, mais devrait être enrichie d'une identification plus complète des investissements hors AP.

2.2 La qualité comptable

2.2.1 L'exécution budgétaire

En premier lieu, les délais de paiement de l'ensemble des budgets de la collectivité sont très majoritairement inférieurs à 22 jours, sur la période sous revue, et respectent le délai réglementaire de 30 jours fixé par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

⁷ Annexe IV B 10 des comptes administratifs.

⁸ En application de l'article 37 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Tableau n° 1 : Délais moyens de paiement (ordonnateur et comptable)

En nombre de jours	2017	2018	2019	2020	2021
Budget principal	14,76	15,02	16,62	12,87	11,62
BA DPI	16,75	19,13	24,26	12,13	11,47
BA Transports publics	14,65	14,01	17,81	11,6	14,13
BA crématorium	13,95	11,93	19,97	14,86	19,56
BA collecte OM	ND	8	ND		
BA traitement OM	17	ND			
BA eau	14,08	16,72	15,12	10,7	10,42
BA assainissement	13,21	18,04	16,31	12,28	12,51
BA Turbo alternateur	16,06	16,31	18,67	12,98	14,04
BA parkings en ouvrage	10,55	21,76	22,81	8,06	9,69

Source : service gestion comptable Dijon Métropole (ND = non disponible)

Sur la période examinée, Dijon Métropole disposait d'un budget principal soumis aux instructions budgétaire et comptable M14 en 2017 puis M57 à partir de 2018, ainsi que de neuf budgets annexes, tous gérés en M4. Une attention particulière a été portée au budget principal, qui représente 64 % des masses financières en fonctionnement, et au budget annexe transports publics (31 %).

La qualité des prévisions budgétaires a été examinée au regard des taux d'exécution de tous les budgets sur la période contrôlée (annexe n° 1). Concernant le fonctionnement, les taux d'exécution du budget principal reflètent une élaboration plutôt prudente (95 % en dépenses et 102 % en recettes en moyenne entre 2017 et 2021). Les niveaux d'exécution des budgets annexes pourraient être améliorés, tout particulièrement pour les recettes (le taux d'exécution dépassant quasi systématiquement 100 %, 124,5 % pour le budget annexe de la collecte des ordures ménagères), par un recours plus systématique aux rattachements. Enfin, du point de vue des produits, le solde des comptes 411, 416, 44 et 46 « restes à recouvrer » du budget principal comprend des sommes en instance de faible montant dont la plus ancienne remonte à 2017, qui montre un suivi régulier avec le comptable. Celui du BA Transports publics est égal à 0.

Concernant l'investissement, les taux d'exécution du budget principal en dépenses et en recettes ont diminué sur la période : 80,9 % en dépenses en 2017, 72,6 % en 2021, 77,4 % en recettes en 2017, 62,6 % en 2021. La chambre note cependant que les exercices 2020 et 2021 ne sont pas significatifs, compte tenu de la crise sanitaire. Les taux d'exécution des budgets annexes sont, pour certains, très bas en ce qui concerne les dépenses. Ainsi, le budget annexe assainissement n'a été exécuté qu'à hauteur de 7,3 % sur la période (5 % en 2021), alors même que des restes à réaliser (RAR) sont inscrits ; le budget DPI DASRI a été exécuté à hauteur de 35,6 % sur la période, alors que des RAR sont inscrits, le budget transports urbains de 36 % (27 % en 2021), alors même qu'un montant de 1 056 563 € a été inscrit en RAR. Les faibles taux d'exécution constatés sont liés à l'inscription de crédits dont le seul but est d'équilibrer un excédent d'investissement. Or, la chambre rappelle qu'un suréquilibre n'est pas

contraire aux dispositions du CGCT (art L. 1612-7 du CGCT)⁹, et qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire une dépense d'équilibre, afin de respecter le principe de sincérité budgétaire et d'informer l'assemblée délibérante de la situation financière réelle du service. La chambre invite la métropole à se conformer à ce principe.

À l'inverse, les taux d'exécution des recettes réelles d'investissement reflètent, pour certains budgets annexes, une estimation très largement minorée des crédits : en 2021, le taux d'exécution du budget annexe assainissement atteint 328 % et celui du budget annexe eau 177 %. Les subventions reçues ont été très supérieures aux prévisions initiales.

2.2.2 La gestion des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP)

En matière de pluri annualité, Dijon Métropole a identifié dans son règlement budgétaire et financier trois types d'autorisations de programme (AP)¹⁰ :

- de projet (ex : On Dijon, modernisation du centre de tri des OM, etc.) ;
- de subvention d'équipement/fonds de concours (ex : rénovation du musée des Beaux-Arts) ;
- d'investissements récurrents (ex : logement social, PNRU, etc.)

La métropole a retenu comme objectif pour la mandature 2020-2026 d'utiliser plus largement la 3^e catégorie. Au BP 2022, 46 % des dépenses d'investissement sont gérées en AP/CP. 42 % des équipements métropolitains et 60 % des subventions d'équipement sont votés en autorisations de programme. Sur la période sous revue, 40 % des dépenses d'équipement et fonds de concours¹¹ ont été réalisés dans le cadre d'une AP.

⁹ Sous réserve qu'il ne traduit pas une tarification inappropriée du service (voir infra) et/ou qu'il s'explique par un projet d'investissement futur

¹⁰ Article D. 5217-11 du CGCT.

¹¹ Chapitres 20, 21 et 23, représentant 221,74 M€ de 2017 à 2021 (sources : ANAFI).

Tableau n° 2 : Autorisations de programme 2017 à 2021¹²

En Millions d'euros	2017		2018		2019		2020		2021		Total réalisé
	AP	Réalisé	AP	Réalisé	AP	Réalisé	AP	Réalisé	AP	Réalisé	
Logement social	48,50	6,30	46,55	6,43	50,19	3,79	18,15	4,70	21,01	6,35	27,57
ANRU / PNRU	14,20	0,07	26,85	0,17	33,05	0,18	22,30	0,68	21,63	1,51	2,61
Réhabilitation thermique	3,98	0,54	4,90	0,85	5,21	0,53	4,17	0,34	4,84	0,79	3,05
Lino	35,29	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11
Tribune est stade Gaston Gérard	19,59	8,20	20,00	0,58	20,00	0,07	0,07	0,00	0,00	0,00	8,85
Piscine du Carrousel	20,71	0,77	20,71	6,53	20,71	11,14	1,90	1,46	0,64	0,32	20,21
Rénovation MBA	5,33	1,33	5,33	0,88	5,33	1,39	0,40	0,40	0,00	0,00	4,00
On Dijon	0,00	0,00	48,55	3,52	48,55	4,62	40,41	5,62	48,84	7,45	21,21
Modernisation centre de tri OM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	29,75	0,02	0,02
Adhésion AFL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,75	0,15	0,15
Légumerie centralisée	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,10	0,47	0,47
Projet hydrogène	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21,48	0,11	0,11
Total	147,61	17,32	172,89	18,95	183,05	21,73	87,40	13,18	151,04	17,17	88,36

Sources : annexes des comptes administratifs

NB : les AP 2020 correspondent non aux AP totales mais au reste à financer

Le rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2023 et le pacte financier et fiscal (voir infra) précisent qu'une enveloppe de 500 M€ est prévue au titre des investissements 2022-2026. Plus de la moitié de cette enveloppe est constituée par des AP (298 M€ au ROB 2023). L'établissement a, de ce point de vue, amélioré la lisibilité pluriannuelle de ses investissements, même s'il est encore difficile de connaître la nature des projets constituant l'enveloppe de 500 M€ hors AP, soit environ 200 M€, alors que l'investissement constitue la base de la stratégie financière et fiscale de la métropole.

2.2.3 Les restes à réaliser et les rattachements

La chambre note que Dijon Métropole tient une comptabilité d'engagement conforme aux dispositions de l'article L. 5217-12-4 du CGCT, permettant de déterminer à la clôture de l'exercice le montant des restes à réaliser (RAR) et des rattachements.

Un contrôle ciblé a porté sur des restes à réaliser inscrits en 2021 : il a été procédé à un contrôle d'un échantillon des RAR en dépenses d'investissement portant sur 30 % des reports

¹² Les regroupements d'AP (logement social, ANRU et réhabilitations techniques) ont fait l'objet d'une contradiction avec les services métropolitains qui ont validé les chiffres retenus par la chambre.

du budget principal et 98 % de ceux du budget annexe Transports urbains (RAR de 2020 inscrits en 2021, avec pour critère principal l'ancienneté de l'engagement). Les pièces produites ont confirmé l'existence d'engagements juridiques constituant une dépense certaine, démontrant le respect, par la collectivité, des dispositions comptables réglementaires.

La chambre remarque qu'aucune recette n'est constatée au titre des restes à réaliser. Elle invite l'ordonnateur à vérifier qu'aucune subvention ou autres engagements reçus n'entre dans cette catégorie.

En application du principe d'indépendance des exercices, et selon la nomenclature comptable M57, la procédure de rattachement des charges et des produits est obligatoire, dans la mesure où les montants ont une incidence significative sur le résultat. Le règlement budgétaire et financier de la métropole¹³ précise que « le rattachement est limité aux charges à caractère général (chapitre 011) et de gestion courante (chapitre 65) d'un montant unitaire strictement supérieur à 1 000 € (à l'exception des subventions pour lesquelles le rattachement restera possible au cas par cas) ». Dijon Métropole rattache des dépenses et des recettes, tant sur le budget principal (BP) que sur les budgets annexes (BA).

Si les rattachements réalisés en dépenses sur le budget principal¹⁴ ont concerné principalement les charges à caractère général (chapitre 011) et les autres charges de gestion courante (chapitre 65), ils ont également été effectués pour les charges de personnel (chapitre 012), ce qui relève d'une bonne pratique. Il conviendra toutefois d'actualiser le règlement budgétaire et financier pour être en concordance avec les pratiques réalisées, et ne pas limiter les rattachements aux chapitres 011 et 65¹⁵. En cours d'instruction, la collectivité a fait part de son intention d'actualiser ce document.

2.2.4 Les écritures du bilan

2.2.4.1 L'état de l'actif et l'inventaire comptable

Les rapprochements entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif au 31 décembre 2021 font apparaître de très faibles discordances (annexe n°2) :

- en valeur nette, les écarts constatés sont minimes (0,05 %) et sont tous liés au décalage entre la notification des écritures correctives (réalisées hors budget) et la prise en charge par le comptable ;
- en valeur brute, un écart est constaté au budget principal de 396 818 € au compte 21828 et de 59 550 € au compte 2158 (soit 0,06 %), correspondant à des reprises d'amortissement suite à des cessions non encore prises en charge par le comptable.

¹³ Adopté lors du conseil métropolitain du 30/06/2021.

¹⁴ En 2021, ils ont représenté un total de près de 3,6 M€.

¹⁵ Extrait du règlement budgétaire et financier – point 4.2 page 21 : « pour éviter des mouvements trop nombreux et sans incidence significative sur le résultat de l'exercice, le rattachement est limité aux charges à caractère général (chapitre 011) et de gestion courante (chapitre 65) d'un montant unitaire strictement supérieur à 1 000 € ».

Ces écarts très réduits et liés à des contraintes de calendrier n'entachent pas la sincérité de la comptabilité patrimoniale, qui fait l'objet d'un suivi rigoureux de la part de l'ordonnateur et du comptable.

2.2.4.2 Les provisions

En vertu du principe comptable de prudence, et en application des articles L. 5217-12-1 (22°) et D. 5217-22 du CGCT, sont obligatoires la constitution de provisions pour risques et charges dès lors qu'il y a apparition du risque, et la constatation de dépréciations en cas de perte de valeur d'un actif.

Entre 2017 et 2021, la métropole n'a constitué sur le budget principal¹⁶ que deux provisions semi budgétaires, dont une provision pour risques et charges de fonctionnement (article 6815), pour un montant de 4 000 000 € (conseil communautaire du 19 décembre 2019). Lors du rapport de présentation du budget primitif pour 2020 au budget principal, il est indiqué que cette provision a été constituée « *compte-tenu notamment des incertitudes majeures (...) susceptibles de peser de manière substantielle sur le dimensionnement des travaux à prévoir en 2021-2022 sur cet équipement métropolitain* ». Le risque sur les charges futures du budget principal porte, selon l'ordonnateur, « *à la fois sur les dépenses supplémentaires liées au recalibrage du centre de tri s'il ne devait plus traiter les apports de bouteilles plastiques (adaptations des installations et process) et sur les pertes de recettes liées à la disparition du produit de la revente de ces bouteilles plastiques.* ».

La justification de cette provision pose toutefois question, dans la mesure où, s'il peut être anticipé la perte de recettes de fonctionnement (liée au tri des bouteilles plastiques), une provision n'a pas pour objet de constituer une réserve budgétaire pour des travaux futurs. La méthode d'évaluation est en effet directement liée à un investissement à venir : en l'absence d'études techniques, le critère retenu pour calibrer le montant de la provision correspond en effet à 20 % d'un projet de reconstruction du centre de tri estimé initialement à 20 M€ HT.

Parallèlement, la métropole a constitué en 2021 une provision pour dépréciation des actifs circulants concernant les créances de plus de 2 ans non recouvrées par le comptable public et non éteintes¹⁷. La chambre constate à ce titre que le montant moyen des pertes sur créances irrécouvrables sur la période examinée est plutôt modéré¹⁸. La métropole doit toutefois prendre en compte les risques liés aux procédures contentieuses. Elle comptabilise 22 contentieux en cours, dont 19 pour lesquels elle est en défense. Si le préjudice de la majorité d'entre eux (13 dossiers) ne comporte pas d'enjeu financier majeur, Dijon Métropole a versé des « provisions¹⁹ » à hauteur de 155 000 € pour 2 dossiers, et alors qu'elle a estimé le préjudice d'un dossier à un peu plus de 1 M€²⁰.

¹⁶ Des provisions semi-budgétaires ont été constituées à l'article 6817 aux BA transports (128 € - dépréciations) et DPI (4 040 € - dépréciations).

¹⁷ Provision de 1 158 € pour l'exercice 2021. Elles correspondent à 15 % du total des titres ou articles de rôle émis jusqu'au 31 décembre 2020.

¹⁸ Entre 17 800 € en 2020 et 51 100 € en 2017, pour un montant annuel moyen de 30 000 € (annexe n° 4).

¹⁹ Au sens juridictionnel et non au sens comptable.

²⁰ Il s'agit d'un contentieux relatif à l'avis de taxes d'enlèvement d'ordures ménagères concernant 6 dossiers (565 610 € budget 2019, 567 898 € budget 2020).

La chambre recommande à la collectivité de constituer une provision pour litiges dès l'ouverture d'un contentieux de pleine juridiction, et de l'ajuster si nécessaire en fonction de l'évolution de la charge estimée, comme le prévoit la réglementation.

Recommandation n° 1 : constituer des provisions dans le strict respect du cadre réglementaire en vigueur, que ce soit en matière de risque ou de contentieux.

2.2.5 Les budgets annexes de la collecte et du traitement des ordures ménagères

Parmi les neuf budgets annexes dont dispose Dijon Métropole, deux sont dédiés au suivi des prestations que la collectivité offre à des tiers²¹ : il s'agit des budgets annexes de la collecte et du traitement des ordures ménagères, qui comprennent uniquement un jeu d'écritures, équilibré en recettes et dépenses (en dépenses, figure au 658 le reversement au budget principal, qui est égal au coût du service rendu tel qu'il ressort des comptes administratifs enregistré au compte 706²²).

Les budgets annexes de la collecte et du traitement des ordures ménagères de la métropole ne retracent donc que partiellement le fonctionnement de ces services, puisqu'une autre partie est enregistrée au budget principal. Leur constitution n'est pas obligatoire puisque Dijon Métropole a opté pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour financer les services locaux de collecte et de traitement des déchets²³. La chambre note que la métropole a décidé la suppression de ces budgets car celui de la collecte a été clôturé au 31.12.2022 et que l'ordonnateur prévoit de supprimer le budget annexe du traitement des ordures ménagères à partir de l'exercice 2024.

3 LA SITUATION FINANCIERE

Comme indiqué précédemment, la métropole dispose de neuf budgets annexes à caractère industriel et commercial. La situation financière s'apprécie par le biais d'une approche individualisée de chaque budget, chacun d'entre eux devant en principe s'auto-équilibrer. Il est toutefois utile d'appréhender dans son ensemble les risques financiers de la collectivité en proposant dans un second temps une analyse consolidée de certains indicateurs et données stratégiques.

²¹ En plus de sa compétence prévention, tri, collecte, élimination et valorisation des déchets des ménages de ses 23 communes membres, Dijon Métropole gère, via un marché ou une entente territoriale, la collecte et/ou le traitement des déchets ménagers ou assimilés d'autres collectivités.

²² Réponse 2.5 du questionnaire n° 2.

²³ Les collectivités peuvent faire le choix de séparer la compétence de collecte des déchets de la compétence de traitement des déchets.

Tableau n° 3 : Poids des budgets respectifs en recettes réelles de fonctionnement

Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes réelles de fonctionnement	
		2021 (en €)	%
Budget principal	M57	209 923 904	64,31 %
Transports urbains	M43	100 479 116	30,78 %
Parkings en ouvrage	M4	5 584 115	1,71%
Traitement ordures ménagères	M4	3 108 519	0,95 %
Assainissement	M49	2 459 939	0,75 %
Turbo alternateur	M4	1 979 423	0,61 %
DPI - DASRI ²⁴	M4	1 150 733	0,35 %
Eau	M49	839 881	0,26 %
Crematorium	M4	606 012	0,19 %
Collecte des ordures ménagères	M4	315 402	0,10 %
Total		329 447 043	100,00 %

Source : ANAFI, à partir des comptes de gestion

Le budget principal représente près des 2/3 des recettes réelles de fonctionnement, et 95 % avec le budget annexe des transports urbains.

3.1 Le budget principal

L'analyse financière se base en partie sur les données du logiciel des juridictions financières « ANAFI », ainsi que sur les grands livres²⁵ comptables, extraits pour chaque exercice à partir du logiciel de gestion financière « Grand Angle » utilisé par la métropole.

3.1.1 Les charges de fonctionnement

La métropole a contractualisé avec l'État un pacte financier, dans le cadre des contrats dits de Cahors, sur la période 2018-2020 visant à limiter l'augmentation des dépenses de

²⁴ DPI : Décharge de produits inertes – DASRI : déchets d'activité de soins à risques infectieux.

²⁵ Ce document comptable retrace l'intégralité des mandats et des titres de recettes en mentionnant pour chacun d'eux l'imputation (réelle ou d'ordre), le tiers, l'objet, le numéro de bordereau, de pièce, d'engagement, le montant, ainsi que la date d'émission.

fonctionnement à + 1,2 % par an²⁶. Après retraitements²⁷ liés à l'évolution du périmètre des compétences de l'établissement, les objectifs ont été respectés, comme l'indique le tableau suivant :

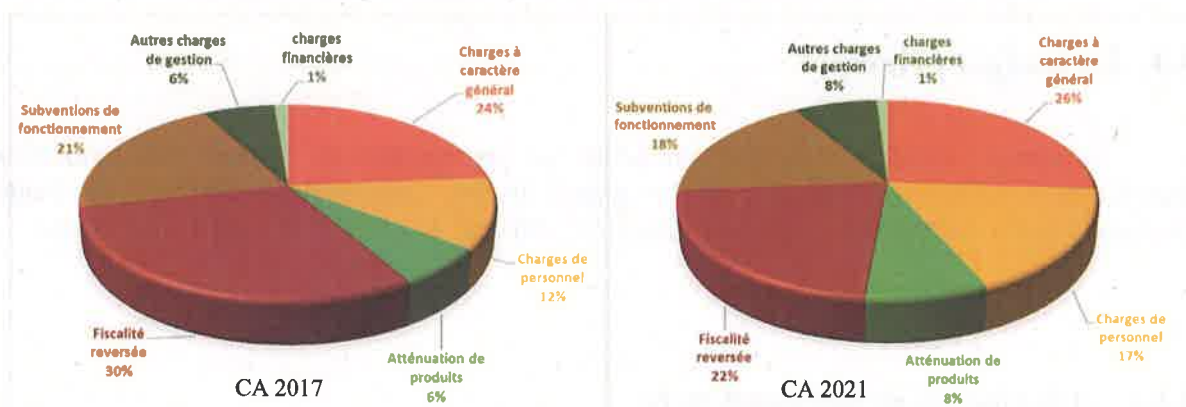
Tableau n° 4 : Contractualisation avec l'État sur l'évolution des dépenses de fonctionnement

En Millions €	2017	2018	2019	2020
Objectif en M€	97,85	99,03	100,21	101,41
Progression en %		+1,2 %	+1,2%	+1,2%
Réalisé après retraitement		97,46	99,27	98,45
Progression réelle		-0,40 %	+0,25 %	-1,76 %

Source : rapport de présentation du CA 2020 (p7)

La composition de la section de fonctionnement a évolué sur la période étudiée (annexe n° 3). Le poste principal était celui du reversement de la fiscalité via notamment l'attribution de compensation (30 % en 2017). Sa part a sensiblement diminué du fait des transferts de compétences réalisés en 2019 et du processus de mutualisation, pour atteindre 22 % en 2021. Désormais, les charges à caractère général constituent le poste le plus important avec 26 % des dépenses réelles de fonctionnement (contre 24 % en 2017). Les subventions de fonctionnement représentent toujours un volume significatif, soit 21 % en 2017 et 18 % en 2021. Enfin, les charges de personnel ont sensiblement augmenté, passant de 12 % à 17 % sur la période sous revue.

Graphique n° 1 : Répartition des charges réelles de fonctionnement



Source : comptes administratifs

²⁶ Article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Le dispositif prévoyait une reprise sur la dotation globale de fonctionnement en cas de dépassement du plafond de + 1,2 %. Il a été annulé en 2020 en raison de la crise sanitaire.

²⁷ Les chiffres communiqués au titre des années 2019 et 2020 sont différents de ceux figurant dans le tableau n° 6 du présent rapport. Cette différence s'explique par le fait que, dans le cadre de la contractualisation, sont prises en compte les évaluations de la CLECT alors que ceux indiqués dans le tableau sont des évaluations réalisées par le service *a posteriori*. Quelles que soient les données prises en compte, la métropole reste en dessous du plafond de 1,2 %.

Enfin, la chambre n'a pas analysé précisément l'évolution des charges de fonctionnement en neutralisant les transferts de compétences, dans la mesure où ceux concernant les compétences départementales transférées ont fait l'objet qu'une évaluation globale, fixée par arrêté préfectoral du 25 novembre 2019 rendu à la suite d'un processus de conciliation. Seule une analyse sur les charges de personnel a été réalisée en lien avec les services métropolitains compétents.

3.1.1.1 La fiscalité reversée

L'évolution du poste est à la baisse (- 6,1 % en moyenne annuelle) et se décompose ainsi :

Tableau n° 5 : Évolution de la fiscalité reversée

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation	-39 856 183	-41 682 472	-33 827 619	-32 756 906	-29 698 735	-7,0%
+ Reversement de dotation de solidarité communautaire	-13 401 616	-13 401 616	-13 401 616	-13 401 616	-13 401 616	0,0%
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales (au bénéfice des communes si négatif)	-53 257 799	-55 084 088	-47 229 235	-46 158 522	-43 100 351	-5,2%
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	-1 254 359	-1 174 139	-1 196 208	-1 093 729	-1 163 597	-1,9%

Source : ANAFI, à partir des comptes de gestion

L'attribution de compensation (AC) a pour vocation de neutraliser financièrement les transferts de compétences des communes membres vers l'établissement de coopération intercommunale. Ce mécanisme, prévu par l'article 1609 nonies c du code général des impôts n'a vocation à évoluer que lorsque de nouveaux transferts sont opérés. C'est le cas en l'espèce où, après une évolution à la hausse de 2017 à 2018, l'AC diminue sensiblement (- 10 M€ en 2021 par rapport au début de la période sous revue). Les évolutions constatées sont liées aux transferts de compétences de la gestion du stationnement sur voirie en 2018²⁸ et de la piscine du Carrousel en 2019²⁹, ainsi qu'à l'extension importante de la mutualisation de services à partir de 2019³⁰, et de l'application d'une révision libre de l'attribution à partir de 2021³¹.

²⁸ Suite à la réforme sur la dépenalisation du stationnement payant de voirie – impact de + 2 273 050 € sur l'AC (Délibération du 22.06.2018).

²⁹ Impact de - 388 842 € sur l'AC - Délibération du 27.06.2019.

³⁰ Impact de - 7 377 327 € sur l'AC - Délibération du 29.11.2018 – les communes ont fait le choix d'imputer les participations financières aux frais des services communs en diminution de l'attribution de compensation. Ces participations évoluent dans le temps.

³¹ Impact de - 1 887 492 € sur l'AC – Délibération 16.12.2021 - la révision libre est liée principalement à la prise en charge de personnels non transférés en raison de la nature de leur poste, ces derniers intervenant en partie pour des missions communales et en partie pour des missions métropolitaine.

La dotation de solidarité communautaire à répartir (DSCR) n'a pas évolué sur la période sous revue. Elle était fondée jusqu'en 2022 sur des critères qui n'avaient pas été modifiés depuis 2000 et qui s'écartaient des dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT³². La métropole a modifié ces critères en 2022 dans le cadre de son pacte financier et fiscal afin de les rendre conformes aux dispositions législatives (voir infra).

Hors flux financier entre métropole et communes, le fonds de péréquation et de solidarité (FPIC) diminue légèrement. Il s'agit d'un dispositif de péréquation nationale consistant à reverser une part des recettes fiscales au bénéfice de communes ou EPCI considérées comme étant en situation de fragilité financière. Dijon Métropole est contributrice en raison d'un potentiel financier agrégé par habitant supérieur à 90 % de la moyenne nationale (critère unique applicable aux EPCI).

Globalement, la diminution significative des montants de fiscalité reversée est liée à une intégration croissante de la métropole et à une montée en charge de ses missions. Cette évolution n'appelle pas de remarque particulière, dans la mesure où l'établissement a pris en compte en 2022 la nécessaire révision des conditions d'attribution de la DSCR (voir infra analyse du pacte financier et fiscal).

3.1.1.2 Les charges à caractère général

Le chapitre 011 représente 45,61 M€ en 2021 (contre 36,12 M€ en 2017). Il est composé à 57 % par les contrats de prestations de service³³, l'entretien et la maintenance (9,5 % et les énergies³⁴ (8 %).

Il progresse fortement sur la période avec une moyenne annuelle de + 6 %, soit une hausse globale de + 9,48 M€, du fait notamment des transferts de compétences intervenus sur la période sous revue. Les 2/3 de cette progression (soit 6,404 M€) s'expliquent par l'évolution de l'article 611 (contrats de prestations de service), correspondant principalement aux prestations relatives au stationnement de surface (+ 1,867 €), au service « On Dijon »³⁵ (+ 1,431 M€), et au ramassage des corbeilles papier et Canibox par une entreprise d'insertion (+ 1,188 M€).

3.1.1.3 Les frais de personnel

Les frais de personnel progressent logiquement à un rythme soutenu : le chapitre budgétaire évolue de + 86 % sur la période étudiée (17,8 M€ en 2017 à 31,8 M€ en 2021, soit une moyenne annuelle de + 15,6 %). La rémunération des personnels titulaires, qui représente

³² Les critères retenus par la métropole étaient jusqu'en 2022 : population (25 %), logements sociaux (50 %) et potentiel fiscal (25 %) alors que la loi prévoit que les critères d'écart de revenu et d'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par rapport à la moyenne du territoire doivent représenter 35 % des critères de répartition.

³³ Article 611.

³⁴ Articles 60612, 60613, 60618, 60621, 60622.

³⁵ Gestion centralisée de l'espace public des réseaux urbains : feux de circulation, éclairage, vidéoprotection, services de voirie...

83 % des rémunérations hors cotisation, est passée de 10,6 M€ en 2017 à 18,9 M€ en 2021. Celle du personnel non titulaire évolue de 1,4 M€ à 3,5 M€ sur la même période.

Cette évolution est toutefois à mettre en perspective avec le processus de mutualisation évoqué ci-dessus, ainsi que celui du transfert d'une partie des compétences du département depuis le 1^{er} janvier 2020. Concernant la mutualisation, le transfert des agents est intervenu de façon progressive. Trois postes ont été créés en 2017 dans le cadre d'un service commun de la direction générale, puis 178 agents sont devenus agents métropolitains³⁶ au cours de l'année 2020, suivie d'une nouvelle phase en octobre 2021 concernant 228 postes³⁷. La prise en charge des missions départementales s'est traduite par la création de 39 postes³⁸. L'intégration de la piscine du Carrousel n'a pas généré de frais de personnel supplémentaires dans la mesure où elle est gérée par un prestataire. L'effet des transferts et de la mutualisation représente donc globalement 448 postes. À la lecture des documents produits par la métropole, il n'est toutefois pas possible de définir l'équivalent en postes à temps plein.

La chambre note que les effectifs sont passés de 377 ETP de décembre 2017 à 834 ETP à décembre 2021³⁹, soit une hausse de + 457 ETP⁴⁰. Le personnel titulaire (y compris agents stagiaires de la fonction publique) évolue de 345 ETP à 714 ETP en 2021, le personnel non titulaire de 32 ETP à 120 ETP. Il n'est toutefois pas possible de mesurer précisément la progression des ETP hors modifications de périmètres et mutualisations. L'analyse est de surcroît rendue impossible par la réorganisation et le changement de dénomination des services métropolitains pendant la période sous revue. Un travail réalisé par le service du contrôle de gestion a permis toutefois d'estimer l'évolution de postes à +7,3 ETP, ce qui semble cohérent par rapport aux estimations réalisées par la chambre⁴¹.

D'un point de vue budgétaire, il peut être toutefois estimé, après « neutralisation » des charges de personnel résultant des transferts de compétences⁴², la croissance de la masse salariale hors transferts à + 2,12 % en moyenne annuelle :

³⁶ Source : schéma de mutualisation – 161 agents de la commune de Dijon, 3 du CCAS de Dijon, 3 de Longvic, 6 de Chenôve, 2 de Marsannay-la-Côte et 3 de Quétigny.

³⁷ Comme précisé dans le DOB 2022, pages 93 à 95.

³⁸ Délibération du 19.12.2019.

³⁹ Pour ordre : chiffre identique à celui transmis par le service pour 2017. Il y a toutefois un léger écart pour 2021, où le service contrôle de gestion trouve 835,6 ETP (au lieu de 834).

⁴⁰ Sources : extraction Xémélios des mois de décembre 2017 à 2021.

⁴¹ En partant de l'hypothèse que les 448 postes liés aux changements de périmètres correspondaient à des ETP, la différence estimée serait de $457 - 448 = 9$ postes. L'estimation avancée par les services semble donc cohérente.

⁴² Neutralisation réalisée à partir des estimations transmises par l'ordonnateur, qui ont fait l'objet d'un travail en commun entre les services des finances, du contrôle de gestion et la chambre permettant de comprendre la méthode et de vérifier la cohérence des données.

Tableau n° 6 : Évolution des frais de personnel hors transferts

	2017	2018	2019	2020	2021	% moyen
<i>Frais de personnel (chap. 012)⁴³</i>	17 794 156	17 133 070	26 076 166	27 754 286	31 813 906	+15,6 %
<i>Frais de personnel (postes transférés et mutualisés)</i>	108 074	191 405	7 906 472	9 134 887	12 582 040	
<i>Frais de personnel hors transfert</i>	17 686 082	17 685 237	18 169 694	18 440 369	19 231 866	+ 2,1 %

Sources : grand livre comptable, données ordonnateur

Toutefois, cette évolution doit être analysée avec prudence car une partie de cette progression est liée aux modalités de calcul de l'évolution de la masse salariale relevant du transfert et des mutualisations : en effet celle-ci n'est pas actualisée annuellement⁴⁴, ces derniers étant évalués à leur coût historique fixé par la CLECT. Ce choix, par définition défavorable à la métropole, fait l'objet d'une clause de revoyure en 2024. La collectivité a souhaité minimiser le montant de la participation des communes petites et moyennes, au coût du service commun, afin d'aboutir à une mutualisation la plus large possible. Ce principe est exposé dans le rapport de la CLECT du 11 avril 2019.

3.1.1.4 Les autres charges

En premier lieu, les subventions de fonctionnement passent de 39,97 M€ à 24,28 M€ sur la période sous revue. Cette évolution est principalement liée à deux facteurs : une diminution sensible du poste des subventions aux services publics à caractère industriel et commercial⁴⁵ (qui passent de 26,18 M€ en 2017 à 15,90 M€ en 2021) et une augmentation importante des subventions versées aux organismes privés⁴⁶ (4,62 M€ en 2017 contre 7,28 M€ en 2021).

Hormis les subventions, les frais divers de gestion regroupés au sein du chapitre 65, progressent de 3,68 M€⁴⁷, ce qui résulte en partie du transfert des compétences sociales (FSL, FAJ, CTAD)⁴⁸ et de la gestion de la piscine du Carrousel, ainsi que l'indemnisation des délégués des piscines olympique et du Carrousel au titre de la crise sanitaire⁴⁹.

S'agissant des remboursements de frais, l'EPCI restitue des frais aux communes membres à hauteur d'un peu moins de 1 M€ en moyenne. Ces frais étaient principalement facturés à la Ville de Dijon en 2017 (0,96 M€). En 2021, ils se répartissent sur l'ensemble des

⁴³ Données brutes, hors chapitre 013.

⁴⁴ Par exemple indexation en fonction de l'augmentation du point d'indice ou du GVT.

⁴⁵ Concernent deux budgets annexes : les transports publics et les parkings.

⁴⁶ Articles 65742 et 65748.

⁴⁷ Chapitre 65 hors 657.

⁴⁸ Fonds de Solidarité pour le Logement, Fonds d'aide aux jeunes, Contrat Territorial pour l'Accueil et l'Intégration.

⁴⁹ Délibération du 30 juin 2021.

communes membres et concernent l'entretien par des personnels communaux de la voirie et les espaces verts, le garage, et dans une moindre mesure des équipements tels que le stade Gaston Gérard pour les compteurs d'eau.

3.1.2 Les produits de fonctionnement

Les produits de gestion évoluent selon un rythme annuel moyen légèrement supérieur à celui des charges de gestion (+ 4,95 % contre + 4,74 %) ⁵⁰. Si les recettes fiscales constituent 75 % des recettes de gestion, elles en représentent en réalité 53 % après déduction du reversement aux communes. Les recettes institutionnelles sont à hauteur de 30 % et les ressources d'exploitation de 17 %.

Globalement, la métropole a bénéficié d'une hausse de 28,39 M€ de recettes de fonctionnement supplémentaires au cours de la période sous revue qui se résume ainsi :

Tableau n° 7 : Répartition de l'évolution des recettes de fonctionnement

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>	<i>Var. en M€</i>
Ressources fiscales propres	116,22	117,8	120,64	123,21	121,47	1,11 %	5,25
- Fiscalité reversée	-45,99	-47,74	-39,9	-38,73	-35,74	-6,11 %	-10,25
= Fiscalité totale (nette)	70,23	70,06	80,74	84,48	85,73	5,11 %	15,5
+ Ressources d'exploitation	21,78	27,22	29,25	32,84	26,64	5,17 %	4,86
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	41,02	41,45	40,51	44,19	49,05	4,57 %	8,03
= Produits de gestion	133,02	138,73	150,5	161,5	161,41	4,95 %	28,39

Sources : ANAFI, à partir des comptes de gestion

3.1.2.1 Les recettes fiscales

Elles progressent de + 1,1 % en moyenne annuelle, soit + 5,11 % (+ 15,5 M€) après déduction des versements aux communes, ceux-ci diminuant de 6,11 % en moyenne annuelle (soit - 10,2 M€).

Depuis l'exercice 2021, la principale source de revenu fiscal est la fraction de TVA désormais perçue en compensation de la suppression de la taxe d'habitation ⁵¹ (33,82 M€). Les deux autres sources importantes sont la cotisation foncière des entreprises (CFE pour 27,79 M€ en 2021) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE pour 23,37 M€ en 2021).

⁵⁰ Source : ANAFI.

⁵¹ La Métropole perçoit encore la part de TH afférente aux résidences secondaires (1,73 M€) et des logements vacants (24 969 €) – source : état 1386 – RC 2021.

Si la première est en diminution par rapport à 2017 (29,21 M€, soit - 1,42 M€), du fait de la mesure décidée par l'État au bénéfice des entreprises industrielles, la seconde est en progression (20,96 M€, soit + 2,41 M€)⁵². Enfin, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) est passée de 6,02 M€ à 4,31 M€ pendant la période sous revue.

Le produit des taxes foncières sur les propriétés bâties a progressé du fait d'une évolution positive des bases (le taux restant inchangé), liée notamment à l'actualisation financière, qui a varié de 0,20 % à 3,40 % sur la période étudiée. L'évolution physique des bases se situe en dessous de 1 %, variant entre - 3,60 % (2021) et + 0,94 % (2020). Le produit de la taxe foncière sur la propriété bâtie des ménages représente un poids plutôt faible dans les recettes métropolitaines, avec un total de 2,29 M€ en 2021. La participation des ménages se retrouve plutôt au niveau de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui représente en revanche une part importante de ressources puisqu'elle totalise 24,60 M€ en 2021 et indirectement sur la fraction de TVA, acquittée par le consommateur final, à hauteur de 33,8 M€.

Les réformes institutionnelles et fiscales ont conduit à ce que la plus grande partie des produits fiscaux de la Métropole, comme tout EPCI à fiscalité propre, soit liée à l'activité économique : sur 121,47 M€ de recettes fiscales avant reversement aux communes⁵³, 28 % sont issus de la TVA, 23 % de la CFE et 19 % de la CVAE ; ce qui, avec près de 4 % de TASCOM, représentent environ 3/4 de ses recettes fiscales⁵⁴.

3.1.2.2 Les recettes institutionnelles

La progression significative du chapitre 74 (+ 5,8 % en moyenne annuelle) s'explique en partie par le versement de la participation du conseil départemental de la Côte-d'Or aux charges transférées à partir de l'exercice 2020. Elle se situe à hauteur de 4,76 M€ en 2021. En neutralisant son impact, l'évolution est de + 2,58 %.

La progression hors dotation départementale (+ 3,8 M€) s'explique essentiellement par la dotation de compensation au titre de la contribution économique territoriale⁵⁵ (+ 5,36 M€), la diminution de la dotation de compensation des EPCI (- 1,86 M€) et les aides de l'État afférentes aux compétences transférées dans le domaine social (+ 1,05 M€).

3.1.2.3 Les recettes d'exploitation

Le chapitre 70 représente 26,64 M€ au CA 2021 et a évolué de + 4,86 M€ sur la période sous revue. La principale source est constituée par les droits de stationnement sur la voie publique et le forfait post-stationnement, qui représentent 29 % du chapitre. Elle explique en grande partie la progression du chapitre 70 puisque les droits de stationnement ont été intégrés par la Métropole à partir de 2018. Les produits divers de gestion, issus notamment de la valorisation des déchets (recettes de tri, valorisation thermique, etc.), constituent 21 % des

⁵² Source : états 1386 – RC 2017 et 2021.

⁵³ Source : ANAFI.

⁵⁴ Toutefois, la proportion des recettes fiscales économiques est désormais inférieure du fait de la suppression de la CVAE sur 2023 et 2024, prévue par la loi de finances pour 2023.

⁵⁵ Compensation versée suite à la décision de l'Etat de diviser par deux la fiscalité foncière applicable aux entreprises industrielles.

recettes d'exploitation. Enfin, le produit des prestations de collecte et de traitement des ordures ménagères aux autres communes (voir supra) est constaté au budget principal à hauteur de 14 % du chapitre.

L'article 70323⁵⁶ affiche en revanche une baisse significative. Elle correspond à la diminution des redevances d'occupation du domaine public (RODP) versées par les délégataires des services de l'eau et de l'assainissement. La métropole s'est en effet mise en conformité avec les modalités de calcul prévues par le décret du 30 décembre 2009 (fixant un tarif au m²), pour la délégation attribuée à la SEMOP Odivéa en avril 2021. Ce n'était pas le cas précédemment pour les délégations accordées à Suez France. La recette passe de 5,90 M€ en 2020 à 1,50 M€ en 2021, ce montant correspondant au seul 1^{er} trimestre de cette année puisque la précédente concession a pris fin au 31 mars 2021. La métropole n'a enregistré les trois trimestres suivants (correspondant au début de la nouvelle délégation à la SEMOP Odivéa au 1^{er} avril 2021 et à la mise en conformité avec le décret) que sur l'exercice 2022, à hauteur de 0,18 M€. Outre le fait que cette recette aurait dû être rattachée à l'exercice 2021, on constate que le produit est significativement inférieur à ce qui était encaissé avant la création de la SEMOP, mais désormais conforme à la réglementation.

Il a pu toutefois être noté que la métropole devrait percevoir, selon le tableau financier de la DSP, un dividende de l'ordre de 980 000 € chaque année de 2022⁵⁷ à 2025, 735 000 € en 2026, 490 000 € en 2027 et 2028, puis 3 675 000 € en 2029.

Au-delà de l'évolution à la baisse de la redevance et de la question des modalités de calcul exorbitantes du droit commun, la chambre relève que la RODP due par les fermiers et concessionnaires aurait dû être enregistrée dans les budgets annexes de l'assainissement et de la gestion de l'eau. Compte tenu de leur niveau avant 2021, cette situation aurait pu avoir un impact sur le calcul du prix du service de l'eau et de l'assainissement (voir infra). La chambre a recommandé à la collectivité d'enregistrer les redevances d'occupation du domaine public perçues au titre des services de la distribution de l'eau et de l'assainissement dans les budgets annexes concernés. Celle-ci a fait part de sa volonté de procéder ainsi à partir de 2024.

Tableau n° 8 : Redevances eau et assainissement enregistrées au budget principal

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Distribution</i>	3 046 649	3 021 480	2 932 623	2 947 281	759 675	12 707 708
<i>Assainissement</i>	2 946 029	2 921 649	3 059 623	2 954 009	744 645	12 625 955
Total	5 992 678	5 943 129	5 992 247	5 901 290	1 504 320	25 333 664

Source : grand livre comptable art. 70323 - sous fonctions 811 (2017) puis 732 et 733 (2018 à 2021)

⁵⁶ Article 70323 : redevance d'occupation du domaine public.

⁵⁷ Il a pu être vérifié qu'un titre de recette correspondant à cette somme a bien été émis sur l'exercice 2022 (n°1015 / 2022 – source : grand livre comptable).

La métropole facture aux budgets annexes des charges d'administration générale assumées par le budget principal. La nomenclature budgétaire et comptable M57 prévoit que les frais remboursés « *correspondent aux dépenses réelles lorsqu'elles peuvent être déterminées. Dans le cas contraire, il convient de répartir forfaitairement les frais*⁵⁸ ». C'est cette dernière option qui a été retenue par l'établissement. Les services ont transmis les modalités de calcul des charges de structures affectées aux budgets annexes (GTA, DPI-DASRI, crématorium, eau et assainissement pour l'année 2020 – cf. annexe n° 4), qui n'appellent pas de remarque particulière sur le fond. Sur la forme, la chambre note toutefois qu'elles n'ont pas été approuvées par le conseil métropolitain. La chambre invite l'ordonnateur à fixer les modalités de calcul par délibération. Les services ont indiqué qu'il est prévu de prendre une délibération à l'issue des réflexions en cours en vue de remettre à plat l'architecture budgétaire dans son ensemble.

Par ailleurs, la refacturation telle que pratiquée nécessite une modification d'imputation comptable sur les budgets annexes de l'assainissement, du groupe turbo-alternateur (GTA) et des DPI-DASRI, puisqu'elle est imputée au compte 658 alors qu'elle devrait l'être sur deux chapitres différents : article 6287 pour les charges à caractère général et article 6215 pour les frais de personnel. La chambre note que les imputations sont correctes sur les autres budgets annexes, et que les erreurs relevées n'ont pas d'incidence sur les équilibres.

3.1.2.4 Les autres recettes

Le chapitre 75 représente une part réduite des recettes courantes (2,24 M€ au CA 2021), dont une grande part est constituée des redevances versées par les délégataires de service (1,12 M€ au CA 2021). Les loyers issus de l'exploitation du domaine privé constituent 11 % du chapitre (soit 0,25 M€, dont près de la moitié provient du site Agronov).

La chambre note l'émission d'un titre de recette d'un montant de 6 482 265 € en 2020 relatif à une subvention versée par EDF. Attribuée dans le cadre des certificats d'économie d'énergie (CEE), cette somme représente une prime dédiée aux travaux réalisés sur l'usine d'incinération des ordures ménagères. À la lecture de la convention et de la nature des travaux réalisés, la chambre note qu'il aurait été plus approprié de la constater en recette d'investissement.

3.1.3 **L'autofinancement**

En 2021, la CAF brute correspond à 27,8 % des produits de gestion, ce qui représente un niveau élevé. Elle est passée de 35,66 M€ en 2017 à 44,81 M€ en 2021 (+ 9,15 M€, soit + 5,87 % en moyenne annuelle). La CAF nette suit une progression plus marquée, soit plus d'un tiers d'augmentation sur la période sous revue (23,23 M€ en 2017 à 32,27 M€ en 2021).

Le niveau d'annuité de la dette étant plutôt stable, cette progression s'explique essentiellement par une croissance des produits de gestion plus importante que celle des dépenses de gestion (+ 28,39 M€ contre + 19,49 M€) et, dans une bien moindre mesure, par la baisse des frais financiers qui passent de 1,94 M€ à 1,28 M€.

⁵⁸ Description du compte 628.

Tableau n° 9 : Évolution de la CAF

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Moy annuelle
CAF brute	35 664 473	40 514 731	41 696 843	49 961 415	44 806 259	+5,87%
% en produits de gestion	26,7%	29,2%	27,7%	30,9%	27,8%	
- Annuité en capital de la dette	12 430 902	12 836 139	13 487 609	13 034 684	12 533 805	+0,21%
=CAF nette	23 233 571	27 678 592	28 209 234	36 926 732	32 272 455	+8,56%

Sources : ANAFI, à partir des comptes de gestion

Globalement, le budget principal de la métropole de Dijon est dans une situation financière saine compte tenu de son niveau d'épargne, obtenu grâce à une progression sensible des recettes de gestion (+ 28,39 M€ de 2017 à 2021, dont 15,50 M€ au titre de la fiscalité nette), et une évolution moins rapide des dépenses de gestion (+ 19,49 M€)⁵⁹. La diminution progressive de la subvention d'équilibre versée au budget annexe des transports a globalement permis cette progression (- 10,25 M€).

Il convient toutefois de retraiter ces données au regard de l'erreur d'imputation des redevances d'occupation du domaine public (RODP) des services de l'eau et de l'assainissement, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 10 : Évolution de la CAF après déduction des RODP eau et assainissement

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Moy annuelle
CAF brute	35 664 473	40 514 731	41 696 843	49 961 415	44 806 259	+5,87%
% en produits de gestion	26,7%	29,2%	27,7%	30,9%	27,8%	
RODP eau et assainissement	5 992 678	5 943 129	5 992 247	5 901 290	1 504 319	-29,2 %
=CAF brute après retraitement	29 671 795	34 571 602	35 704 597	44 060 125	43 301 940	+9,91%
% en produits de gestion	23,4%	26,0%	24,7%	28,3%	27,1%	
- Annuité en capital de la dette	12 430 902	12 836 139	13 487 609	13 034 684	12 533 805	+0,21%
=CAF nette	17 240 893	21 735 463	22 216 988	31 025 441	30 768 135	+15,6%

Source : ANAFI et grands livres comptables

⁵⁹ Voir tableau en annexe n° 5.

L'incidence de la RODP est certes importante mais ne remet pas en cause l'équilibre général du budget principal. Même si on peut noter une baisse en valeur absolue des CAF brute et nette, il est possible de constater qu'après retraitement, leur progression est plus marquée. La CAF brute reste à un niveau élevé (entre 23,4 % et 27,1 % sur la période sous revue) ; elle progresse, ainsi que la CAF nette, à un rythme plus élevé compte tenu de la baisse sensible de ladite redevance enregistrée en 2021. La situation n'en n'est pas moins regrettable car des recettes destinées aux services de l'eau et de l'assainissement ont participé au financement du budget principal. De plus, la perception de ces recettes aurait pu avoir un impact sur la détermination du coût de ces services et de leur tarification (voir infra).

Pour sa part, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est affectée exclusivement au financement du service, et ne peut à ce titre contribuer au financement du budget général, comme l'a rappelé récemment le juge administratif⁶⁰. Les dépenses et les recettes des deux services sont retracées dans le budget principal dans les sous fonction 812 pour l'exercice 2017 puis 7212 et 7213⁶¹ de 2018 à 2021. Il convient d'ajouter aux charges directes enregistrées dans les sous fonctions précitées, les charges indirectes qui sont retracées dans les états annexes du compte administratif⁶².

Tableau n° 11 : Évolution du budget collecte et traitement des OM

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Dépenses de fonctionnement y compris charges indirectes	22 592 488	26 075 998	27 830 210	34 520 015	30 770 894	141 789 605
Recettes de fonctionnement	34 993 725	36 236 193	36 076 667	35 070 257	38 158 674	180 535 516
<i>Dont TEOM</i>	22 804 008	23 424 241	23 915 357	24 369 950	24 632 487	119 146 043
Résultat de fonctionnement	15 178 681	15 485 053	14 028 025	10 482 186	14 548 818	38 745 911
Dépenses d'investissement	5 769 863	5 451 149	8 426 483	7 297 504	6 404 404	33 349 403
Recettes d'investissement	3 831 856	3 815 953	4 067 156	4 235 005	4 545 390	20 495 360
Résultat d'investissement	-1 938 007	-1 635 196	-4 359 327	-3 062 499	-1 859 014	-12 854 043
Résultat global	1 893 849	2 180 757	-292 171	1 172 506	2 686 376	7 641 317

Source : Etats annexes des comptes administratifs

⁶⁰ TA Nancy 23.12.2020 Assoc Que Choisir c/Métropole du grand Nancy et CE 22 oct. 2021, n° 434900, Canol c/ Métropole de Lyon.

⁶¹ Sous fonction 812 en M14 : collecte et traitement des OM ; fonctions 7212 et 7213 en M57 : collecte des déchets, tri, valorisation, traitement des déchets.

⁶² État A7.3.2 en 2017, états D 13.1 de 2018 à 2021. Il s'agit pour l'essentiel des dotations aux amortissements, ainsi que le capital et les intérêts des annuités de la dette.

Après analyse les services de collecte et de traitement des ordures ménagères affichent un résultat global qui correspond en moyenne à 1,5 M€. La TEOM apparaît proportionnée au coût du service rendu.

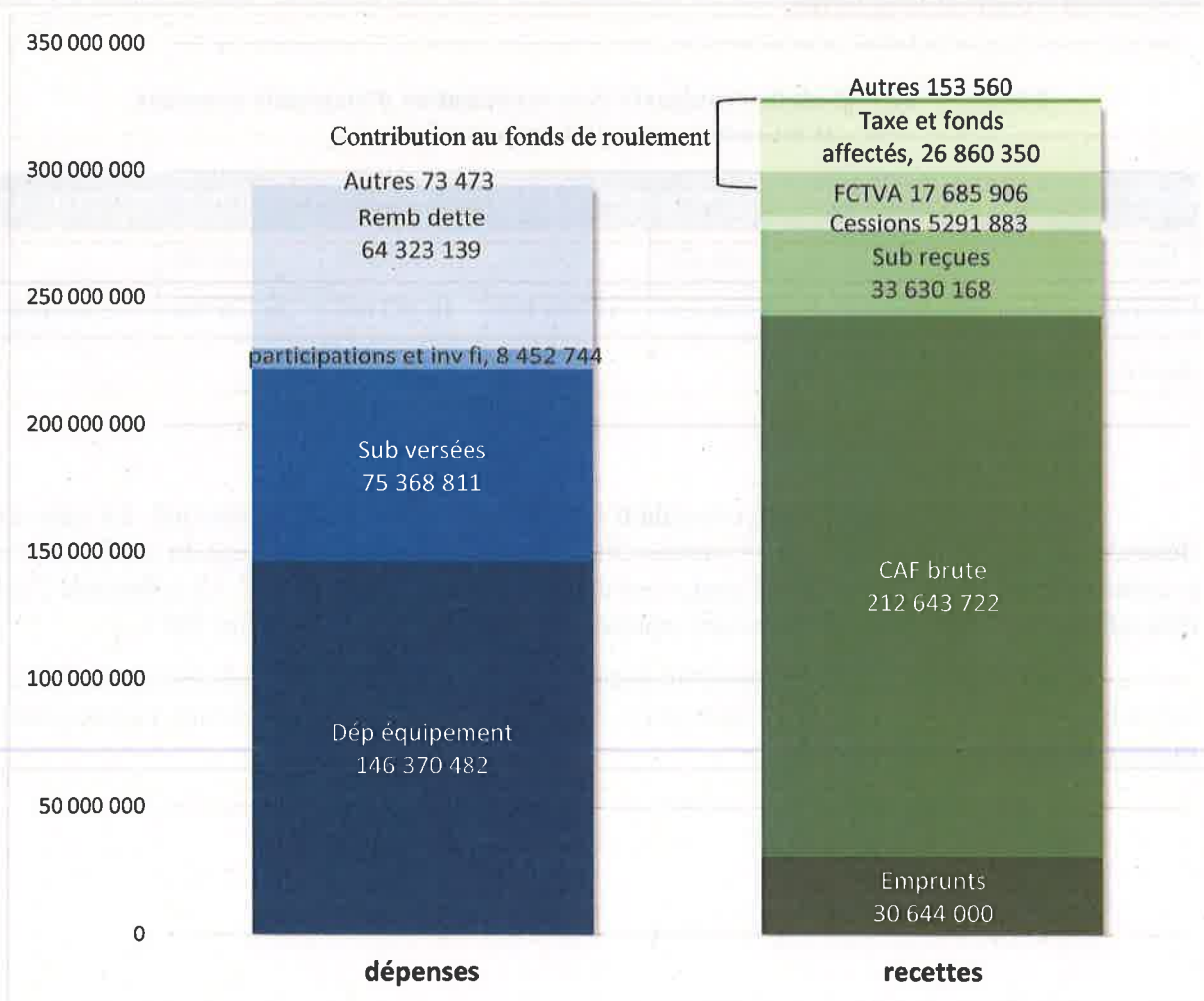
3.1.4 La section d'investissement

3.1.4.1 Les investissements et leur financement

Au budget principal, la métropole de Dijon a investi 230,27 M€ de 2017 à 2021. Avec le remboursement du capital de la dette, les dépenses s'élèvent à 294,59 M€, dont 50 % sont constituées d'immobilisations et 26 % de subventions versées.

Les modalités de financement sur la période étudiée sont retracées ci-après :

Graphique n° 2 : Les dépenses d'investissement et leur financement de 2017 à 2021



Source : comptes administratifs

Au titre des recettes, la CAF brute constitue la part prépondérante du financement des investissements (65 %). Les subventions reçues représentent 10 %, proches du niveau des emprunts nouveaux (9 %), ainsi que les taxes et fonds affectés (8 %) ⁶³. Le fonds de roulement a augmenté de 32,47 M€ sur la période sous revue et représente, en 2021, 106 jours de charges courantes. La métropole ne dispose pas d'une ligne de trésorerie, ce qui est logique au regard de l'excédent global.

La chambre observe toutefois que la mobilisation d'emprunts nouveaux sur la période sous revue aurait pu être optimisée en ce qui concerne le budget principal afin de limiter le montant des frais financiers. La métropole a indiqué que sa stratégie a consisté à souscrire des emprunts dits « d'opportunité » en raison du niveau très bas des taux des marchés financiers. La chambre note cependant que sur les 21,8 M€ d'emprunts réalisés au budget principal depuis 2018 (1^{ère} année affichant un écart important entre l'excédent global et l'emprunt), 15 M€ sont à taux variables indexés sur Euribor 6M ⁶⁴, ce qui revient à dépendre de l'évolution des marchés. La métropole a toutefois adopté une logique d'optimisation en 2021 puisqu'elle n'a mobilisé aucun emprunt. La chambre l'invite donc à poursuivre autant que possible cette logique de diminution du fonds de roulement, compte tenu notamment du contexte désormais plus défavorable de l'évolution des marchés financiers, qui se caractérise par une remontée des taux d'emprunt à court et long terme.

Tableau n° 12 : Évolution comparée de la mobilisation d'emprunts nouveaux et du résultat global du budget principal

en €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Emprunts nouveaux</i>	8 844 000	8 900 000	7 500 000	5 400 000	0
<i>Excédent global constaté au CA</i>	9 236 232	17 340 566	18 123 048	26 105 796	26 307 026

Source : comptes administratifs

3.1.4.2 La dette

L'encours de la dette reste cependant limité pour le seul budget principal. Le ratio de désendettement est de 2,2 ans au 1^{er} janvier 2022, soit un niveau très en deçà du seuil d'alerte (communément admis autour de 12 ans), pour un montant total de 96,84 M€. La métropole s'est désendettée sur la période car l'encours représentait 130,59 M€ au 1^{er} janvier 2017.

La structure de la dette ne présente aucun risque au sens de la charte de bonne conduite : la totalité est classée « A1 » dans l'annexe B1.2 du CA 2021. Elle affiche un taux moyen plutôt modéré de 1,4 %.

⁶³ Taxe d'aménagement.

⁶⁴ Source : état annexe B1.2 CA 2021 – emprunt classé A1.

3.2 Les budgets annexes et l'approche consolidée de la situation financière

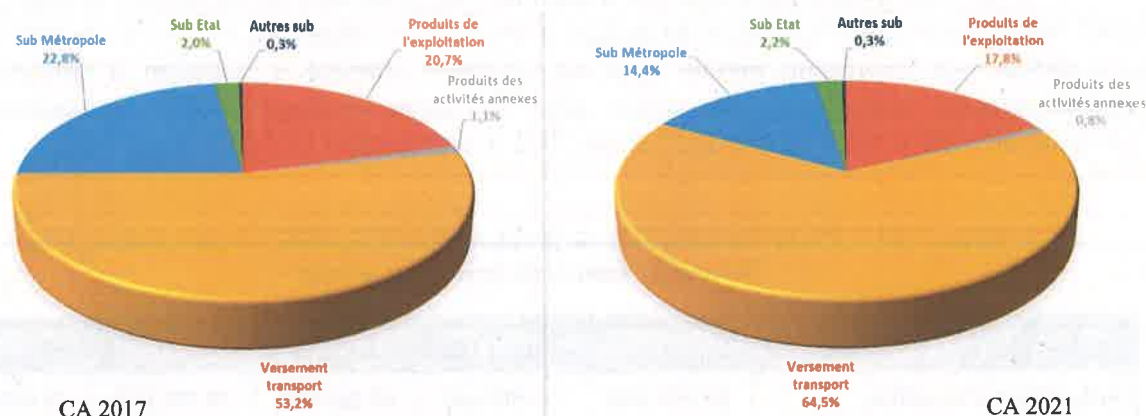
La situation financière du budget principal se caractérise par un haut niveau d'autofinancement et un endettement réduit. Le risque financier d'une collectivité s'apprécie toutefois selon une approche globale portant sur l'ensemble de ses budgets. Dijon Métropole dispose de 9 budgets annexes, à caractère industriel et commercial relevant des instructions comptables M4 et dérivés, comportant une obligation d'auto-équilibre.

3.2.1 L'analyse individualisée des budgets annexes

3.2.1.1 Les transports urbains

Le budget annexe des transports urbains représente 112,92 M€, dont 97,13 M€ de dépenses de fonctionnement et 15,78 M€ en section d'investissement⁶⁵. Les recettes réelles de fonctionnement se composent selon le schéma suivant (annexe n°5) :

Graphique n° 3 : Comparaison de la composition des recettes de fonctionnement CA 2017 et 2021



Source : comptes administratifs

La comparaison des deux exercices est à nuancer fortement, en raison de l'impact encore réel de la crise sanitaire en 2021 sur le service des transports publics. Le versement mobilité reste la ressource principale (64,5 % en 2021 contre 53 % en 2017). Il est fixé à 2 %, soit le maximum légal. Les recettes d'exploitation (billetterie, abonnements) constituent 17,8 % des revenus du service contre presque 20,7 % en 2017. Il bénéficie d'une subvention métropolitaine qui est passée de 24 M€ en 2017 (23 %) à 14 M€ en 2021 (14 %).

La capacité d'autofinancement a fortement diminué sur la période sous revue.

⁶⁵ Sources : grand livre comptable 2021. Dépenses réelles et dépenses d'ordre

Tableau n° 13 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette (BA transports urbains)

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	22 996 470	13 205 358	15 449 545	2 669 788	9 559 510
- Annuité en capital de la dette	9 135 876	8 179 829	7 987 355	8 282 753	9 264 867
= CAF nette ou disponible	13 860 594	5 025 529	7 462 190	-5 612 965	294 643
en % du produit total	17,5%	6,3%	9,0%	-7,7%	0,4%

Sources : ANAFI, à partir des comptes de gestion

Les charges de fonctionnement évoluent à un rythme modéré (+ 0,7 % en moyenne annuelle), soit une hausse totale de + 2,30 M€ entre 2017 et 2021. Parallèlement, les produits de gestion ont diminué de 9,18 M€ (soit - 2,2 % en moyenne annuelle). L'origine principale de cette évolution est la diminution de la subvention du budget principal précédemment évoquée, sans que cela se traduise par une diminution du fonds de roulement au cours de la période sous revue, ce dernier ayant progressé de + 6,96 M€ pour atteindre 34,32 M€ en 2021, soit 143 jours de charges courantes.

Si la métropole s'est employée à diminuer sensiblement la subvention d'équilibre, il peut être constaté que l'excédent du budget a toujours été supérieur à celui de la subvention d'équilibre. La métropole précise que cet excédent cumulé a vocation à financer des investissements importants notamment dans la filière hydrogène. Une autorisation de programme a été votée à ce titre le 25 mars 2021 à hauteur de 51,4 M€⁶⁶.

Tableau n° 14 : Évolution comparée de la subvention d'équilibre et du résultat global du budget annexe du transport urbain

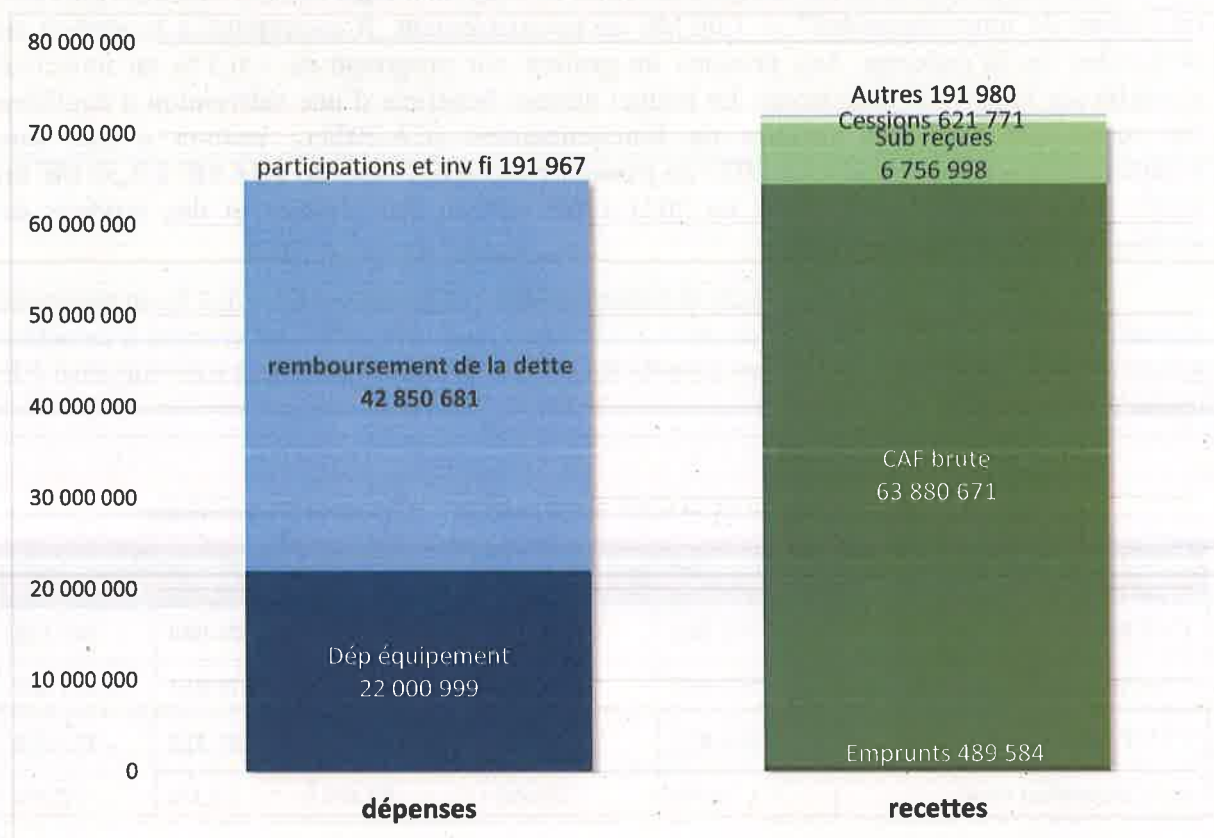
<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Subvention d'équilibre	24 000 000	18 500 000	18 500 000	18 500 000	14 000 000
Excédent global constaté au CA	29 165 109	25 950 140	26 131 937	33 892 534	33 261 001

Source : comptes de gestion

La section d'investissement est majoritairement consacrée, en dépenses, au remboursement de la dette. Les immobilisations sont essentiellement financées par la CAF brute. Les emprunts nouveaux ont été mobilisés de manière très réduite à moins de 0,5 M€.

⁶⁶ 71,2 M€ si on ajoute l'AP affectée au budget principal.

Graphique n° 4 : L'investissement du BA transport public et son financement



Source : comptes administratifs

Une grande partie du stock de la dette métropolitaine est portée par le budget des transports. Il est également constaté un désendettement puisque l'encours qui était de 213,50 M€ le 1^{er} janvier 2017 se chiffre à 183,42 M€ au 31 décembre 2021.

Deux tiers de cette dette sont constitués d'emprunts bancaires « classiques ». En revanche, 59,52 M€ correspondent à des emprunts assortis de conditions particulières (cf. au titre du partenariat public-privé), pour lesquels la chambre note un montant élevé d'intérêts pour des emprunts de cette maturité, actualisés entre 5,389 % et 4,555 % en 2021⁶⁷.

Enfin, 1,05 M€ constatés au compte 163 proviennent d'un emprunt obligataire et 12,28 M€ correspondent à une avance sans frais de l'État aux autorités organisatrices de la mobilité accordée dans le cadre de la crise sanitaire. La métropole, malgré une trésorerie élevée (143 jours de fonds de roulement), a mobilisé cette avance à son maximum. Elle a remboursé par anticipation à l'État 1,36 M€ dès 2022 (délibération du 29 septembre 2022).

Concernant la situation au regard des risques financiers, la totalité de l'encours constaté en 1641 est classé en A-1 ; cet encours présente donc aucun risque de taux.

⁶⁷ Source : état annexe A1.2 - CA 2021.

3.2.1.2 Le budget des parkings

Le budget annexe des parkings représente en 2021 un budget de 6,90 M€, dont 5,84 M€ en section de fonctionnement⁶⁸ et 1,06 M€ en investissement. Il correspond à la gestion en délégation de 10 parkings. Les produits de gestion ont progressé de + 0,3 % en moyenne annuelle sur la période sous revue. Le budget annexe bénéficie d'une subvention d'équilibre qui représente 34 % des recettes de fonctionnement (CA 2021); celle-ci a subi une augmentation sensible de 2017 à 2020 en passant progressivement de 2,15 M€ à 3,50 M€ en 2020, pour s'infléchir à 2,12 M€ en 2021 (voir tableau des charges et des produits de fonctionnement en annexe n° 6).

Parallèlement, les dépenses de fonctionnement ont progressé de + 1,4 % en moyenne annuelle, du fait d'une augmentation de + 2,3 % (moyenne annuelle) des charges à caractère général et une diminution de 3 % des intérêts financiers. L'autofinancement a évolué ainsi à la baisse depuis 2020 :

Tableau n° 15 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette (BA parkings)

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	771 881	1 832 424	1 408 545	1 226 069	586 225
- Annuité en capital de la dette	562 068	748 713	832 147	878 857	1 023 809
= CAF nette ou disponible	209 822	1 083 711	576 398	347 212	- 437 584
<i>en % du produit total</i>	6,3%	28,9%	15,6%	12,3%	-12,8%

Source : ANAFI, à partir des comptes de gestion

Le fonds de roulement a diminué de 2,61 M€ de 2017 à 2020, celui-ci ne représentant plus que 27 559 € en 2021, soit 2 jours de charges courantes.

La métropole a investi 9,35 M€ durant la période sous revue, auxquels il convient d'ajouter 4,05 M€ de remboursement de capital de la dette, soit un total de 13,40 M€. Le financement a été composé à 54 % par la CAF brute (5,83 M€), à 27 % par les subventions (2,86 M€) et à 19 % par les emprunts nouveaux (2,10 M€).

L'encours de la dette est de 15,67 M€ au CA 2021 (contre 17,62 M€ au 1^{er} janvier 2017), dont 12,21 M€ sont classés en catégorie E-4, c'est-à-dire présentant des risques financiers potentiels avec un calcul de taux contenant un effet multiplicateur (catégorie E), ainsi qu'un indice fixé hors du marché européen (catégorie 4, en l'espèce, un taux long fixé sur le marché nord-américain). La chambre note que le risque ne s'est pas matérialisé pendant la période sous revue. Un audit de la dette, réalisé en décembre 2021 par la société Finance Active recommande toutefois, « compte tenu de la durée résiduelle non nulle et de l'effet levier (multiplicateur à 5 du produit) » de « désensibiliser ce produit vers un taux fixe 1A ». Cet emprunt sera néanmoins converti en taux fixe à hauteur de 3,89 % au 1^{er} décembre 2024, ce qui minimise significativement le risque encouru.

⁶⁸ Dépenses réelles et dépenses d'ordre – source : grand livre comptable

Le budget annexe des parkings est équilibré grâce aux subventions versées chaque année par le budget principal. Le versement de ces subventions est conforme à la lettre et à l'esprit de l'article L. 2242-2 du CGCT qui autorise une telle prise en charge par le budget principal, en raison de contraintes particulières du service public. Ainsi que le souligne la métropole dans son rapport de présentation du CA 2021, elle se justifie « *principalement, par un contexte où les tarifs appliqués aux usagers des dix parkings en ouvrage, situés dans la moyenne nationale, devraient, pour permettre à eux seuls d'équilibrer le budget annexe, être augmentés de manière excessive et déraisonnable, avec le risque à la fois de dissuader les automobilistes de recourir aux services proposés mais également de contrecarrer le dynamisme commercial et l'accessibilité du centre-ville de Dijon* ».

La chambre constate que la métropole prend chaque année des délibérations pour motiver les subventions versées à ces deux budgets annexes (parkings et transports urbains).

3.2.1.3 Les budgets annexes de collecte et de traitement des ordures ménagères

Ils représentent respectivement 0,32 M€ et 3,09 M€ en totalité en section de fonctionnement. Ils s'auto-équilibrent dans la mesure où ces budgets, ne retraçant qu'une part de l'activité, enregistrent pour l'essentiel les facturations réalisées à l'encontre des communes pour les reverser ensuite au budget principal. La CAF brute du service de collecte est légèrement négative en 2021 (- 4 141 €), son fonds de roulement est désormais de 0 €. Concernant le service de traitement, la CAF brute est de 20 887 € en 2021, avec un fonds de roulement qui représente 49,6 jours de charges courantes (soit 0,420 M€).

3.2.1.4 Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement

Le service de distribution d'eau potable représente en 2021 un budget de 0,94 M€, dont 0,38 M€ en dépenses de fonctionnement et 0,56 M€ en dépenses d'investissement. Le service de l'assainissement affiche en 2021 un total de 2,32 M€, dont 1,34 M€ en section de fonctionnement et 0,98 M€ en section d'investissement⁶⁹.

La capacité d'autofinancement des deux budgets reste stable sur la période sous revue : la CAF brute du service de l'eau passe de 0,60 M€ en 2017 à 0,58 M€ en 2021, soit une progression de - 0,9 % en moyenne annuelle. Celle du service de l'assainissement évolue de 1,53 M€ à 1,45 M€.

La particularité de ces budgets réside dans le volume conséquent du fonds de roulement : celui du service de l'eau est de 0,98 M€, soit 1 726 jours de charges de gestion (plus de 2 années et demie), et plus spécifiquement celui de l'assainissement de 11,46 M€, soit 7 960 jours (plus de 21 années) de charges de gestion. La progression de ce dernier s'explique par un excédent de recettes de fonctionnement récurrent qui n'est que partiellement utilisé pour investir.

L'existence d'une telle réserve peut être motivée par des investissements importants à venir. Concernant le service de l'eau, la métropole finance les immobilisations consacrées à l'extension du réseau. Elle a en effet affecté à ce titre 2,81 M€ pendant la période sous revue.

⁶⁹ Dépenses réelles et dépenses d'ordre

Cette réserve interroge davantage à propos du service de l'assainissement, compte tenu de son montant pour le moins atypique. La capacité de financement disponible cumulée sur la période est de 7,58 M€, pour un investissement total de 2,32 M€, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 16 : Évolution des recettes et dépenses réelles du budget assainissement

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Recettes de fonctionnement</i>	1 399 037	1 749 028	1 530 701	1 461 714	1 532 661	7 673 140
<i>- Dépenses de fonctionnement</i>	726 821	737 852	923 914	678 534	527 068	3 594 188
= CAF brute	1 526 348	1 722 543	1 286 915	1 434 393	1 454 647	7 424 845
<i>- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)</i>	280 541	147 656	121 907	15 617	15 617	581 337
= CAF nette ou disponible	1 245 807	1 574 888	1 165 008	1 418 776	1 439 030	6 843 508
<i>+ Subventions d'investissement</i>	39 770	218 942	67 517	82 456	328 257	736 942
= Capacité de financement de l'investissement	1 285 577	1 793 830	1 232 525	1 501 232	1 767 287	7 580 451
<i>- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	629 076	506 865	316 117	381 662	482 523	2 316 243
<i>+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés</i>	-39 790	-83 058	0	0	0	-122 848
= Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	696 291	1 370 022	916 408	1 119 569	1 284 764	5 387 055
Fonds de roulement global	6 769 084	8 139 106	9 055 514	10 175 084	11 459 848	
<i>Nb de jours en charges courantes</i>	3 399	4 035	3 581	5 499	7 960	

Source : ANAFI, à partir des comptes de gestion

La chambre note, d'une part, que le rapport d'orientations budgétaires pour 2023 fait état d'un projet d'usine d'épuration du biogaz généré par le traitement des boues de la station d'épuration « Eau vitale » et, d'autre part, qu'une autorisation de programme est affectée à la construction de bassins d'orage à hauteur de 8 M€. Le fonds de roulement s'avère donc une ressource pour le financement de ces investissements futurs.

On ne peut toutefois faire abstraction de la question de la comptabilisation de la redevance d'occupation du domaine public qui, si elle avait été imputée sur le budget annexe, aurait généré un accroissement plus important du fonds de roulement. Cette remarque s'applique tant sur le budget de distribution de l'eau que sur celui de l'assainissement. Comme vu précédemment, le total des RODP représente respectivement 12,71 M€ et 12,63 M€, ce qui interroge sur l'évaluation du coût de ces services pendant la période sous revue et sur les tarifs perçus auprès des usagers, notamment en prenant en compte la relative faiblesse du volume d'investissements réalisés au regard des fonds disponibles.

L'ordonnateur a précisé que cette situation trouvait son origine en 2015, lorsque la CLECT a pris en compte la RODP versée par les délégataires des services de l'eau et de l'assainissement, au titre des recettes liées au transfert de la compétence voirie. La commune de Dijon a perçu jusqu'en 2014 une recette qui relevait depuis plusieurs années de la compétence de l'intercommunalité⁷⁰.

La métropole a ensuite assimilé cette intégration des RODP à la compétence voirie et les a imputées ainsi à ce titre au budget principal. Cette situation non conforme aux règles comptables et budgétaires doit être corrigée. Elle a toutefois, depuis 2022, une incidence financière très limitée dans la mesure où les redevances attendues, désormais conformes aux dispositions réglementaires, représentent un volume bien moindre (de l'ordre de 0,20 M€/an).

3.2.2 La situation financière consolidée de la métropole et sa stratégie

3.2.2.1 Une situation financière globale saine

Du point de vue de l'analyse financière consolidée, les SPIC constituent un point de vigilance, en raison principalement de l'encours de la dette qu'ils représentent (2/3 de l'encours consolidé, soit 201 M€ sur 298 M€), dont la part la plus importante est celle du service des transports urbains (183 M€), les parkings en ouvrage représentant près de 16 M€ au 31 décembre 2021⁷¹. Le graphique suivant retrace le désendettement métropolitain, qui passe de 355 M€ au CA 2017 à 298 M€ au CA 2021 (soit - 16 % sur la période). Il concerne tant le budget principal que les budgets annexes.

L'encours de dette est peu risqué, dans la mesure où il est composé à 96 % d'emprunts classés en catégorie A-1.

Globalement la situation consolidée de la métropole est saine. Le ratio de désendettement passe de 5,55 ans en 2017 à 4,99 ans en 2021. En comparaison avec les autres métropoles, ce ratio se situait en 2021 en dessous de la moyenne (6,05)⁷².

Le niveau d'endettement par habitant est également en dessous de la moyenne, soit 1 150 € contre 1 495 €. Cette situation peut toutefois s'expliquer en partie par le fait que Dijon Métropole a fait le choix d'une externalisation importante de ses investissements. Les dépenses d'équipement représentent à ce titre près de moins de la moitié de la moyenne de la strate (soit 194 € contre 420 €)⁷³. Pendant la période sous revue, la métropole a investi 278 M€ (hors remboursement du capital de la dette), dont 230 M€ au budget principal.

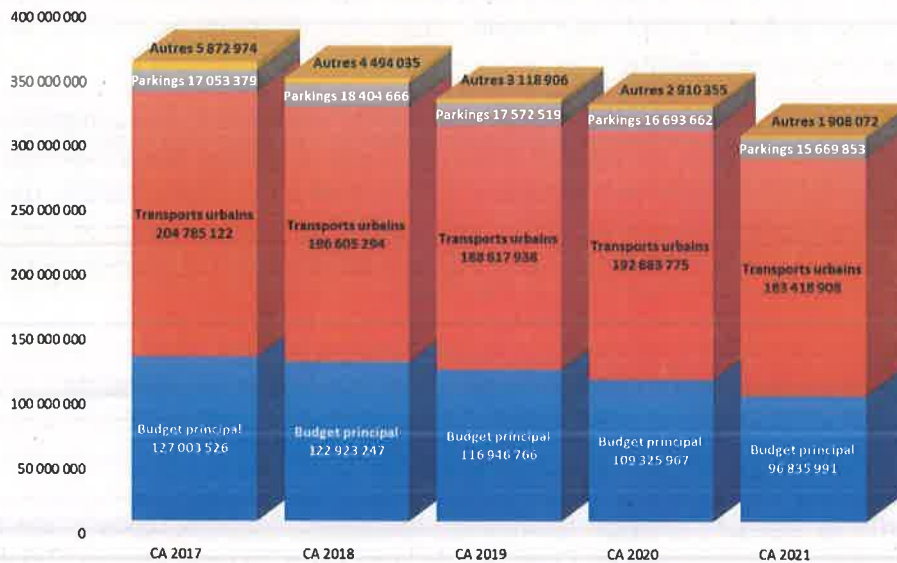
⁷⁰ La communauté d'agglomération de Dijon (COMADI) confie au syndicat mixte du Dijonnais (SMD), les compétences eau et assainissement, avant de la réintégrer dans ses propres services en 2010.

⁷¹ Données CA 2021.

⁷² Sources : calculs effectués à partir des données des comptes individuels des collectivités territoriales (consolidés)– www.impots.gouv.

⁷³ Sources : calculs effectués à partir des données des comptes individuels des collectivités territoriales (consolidés)– www.impots.gouv.

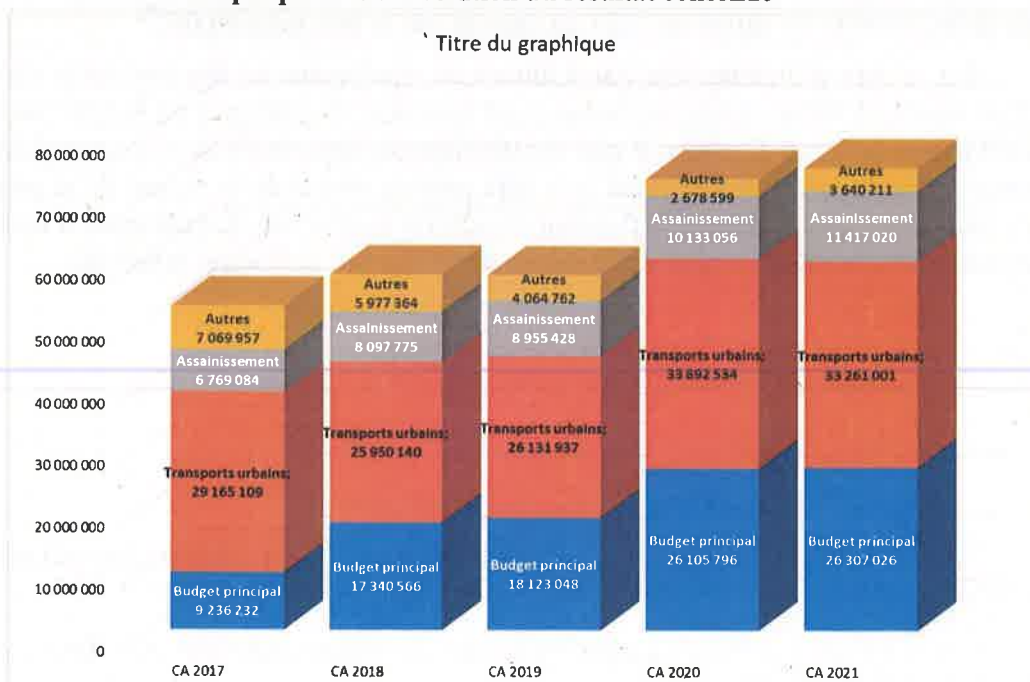
Graphique n° 5 : Évolution de l'encours de dette par budget



Source : comptes administratifs

L'amélioration de la situation financière se traduit également par une évolution à la hausse du résultat consolidé constaté aux comptes administratifs de la période sous revue. Globalement le résultat consolidé passe de 52,24 M€ à 74,60 M€. À titre indicatif, cette somme représente, en 2021, 106 jours de charges de fonctionnement consolidées. La question de son utilisation a été traitée ci-dessus en fonction de la situation de chaque budget.

Graphique n° 6 : Évolution du résultat consolidé



Source : comptes administratifs

3.2.2.2 La stratégie financière et fiscale de la métropole

La métropole a un coefficient d'intégration fiscale (CIF) plutôt bas (0,362883⁷⁴), alors qu'elle dispose d'un nombre de compétences légèrement supérieur à la moyenne des métropoles (61 contre 58,57⁷⁵). Cette situation peut s'expliquer en partie par une fiscalité plutôt modérée (annexe n° 7), et un reversement de la fiscalité (attribution de compensation (AC) + dotation de solidarité communautaire (DSC)) proche de la moyenne⁷⁶.

Le conseil métropolitain a voté un pacte financier et fiscal 2022-2026 lors de la séance du 24 mars 2022. Bien que l'article L. 5211-28-4 du CGCT oblige depuis 2020 un EPCI signataire d'un contrat de ville à délibérer, en concertation avec les communes membres, un tel pacte dans l'année qui suit l'entrée en vigueur du contrat, la métropole n'en disposait pas jusqu'alors. La période de crise sanitaire n'a toutefois pas été propice à l'élaboration d'un tel document.

La chambre note que le pacte affiche des objectifs précisément identifiés et propose une présentation claire des orientations dans un contexte et des perspectives que la métropole qualifie d'incertains. En partant d'une hypothèse de 500 M€ d'investissement, l'établissement souhaite consolider sa capacité d'autofinancement à hauteur de 6 M€ supplémentaires annuels. Le document distribué aux maires le 1^{er} février 2022 présente les différentes hypothèses et permet de comparer la situation sans ou avec l'amélioration de l'autofinancement (annexe n°8). Dans le premier cas, le stock de dette du budget principal progresse significativement de 75 M€ de 2020 à 2026, avec un ratio de désendettement passant de 2,5 ans à 8,8 ans et une épargne nette passant de 30 M€ à 8 M€ sur la même période. Avec une hypothèse de hausse de l'autofinancement de 6 M€, l'encours augmente de 45 M€, le ratio de désendettement est contenu à 5,6 ans et l'épargne nette à 16 M€. Le choix proposé est celui de la prudence. Si le ratio de désendettement reste correct⁷⁷ en l'absence du « gain » de 6 M€, il préfigure une dégradation de la situation financière sur le mandat suivant (à partir de 2026). La métropole propose donc un choix qui opte pour un redimensionnement de la solidarité métropolitaine destiné à préserver les grands équilibres financiers de l'EPCI et financer l'investissement.

Ce renforcement de 6 M€ passe par une réduction de 2 M€ de la dotation de solidarité communautaire à répartir (DSC), une augmentation de 3 M€ de produit fiscal et de 1 M€ des produits des services.

La réduction de la DSC aura pour conséquence mécanique d'augmenter le CIF et ainsi de contribuer à majorer la dotation d'intercommunalité versée par l'État. Le niveau de DSC est ramené de 52 € à 44 € par habitant en 2023 mais reste au-dessus de la moyenne nationale qui se situe à hauteur de 29 € pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre en 2019⁷⁸ ou à 26 € en moyenne pour les métropoles hors Paris⁷⁹ en 2021. Le document distribué aux maires indique

⁷⁴ Soit le deuxième coefficient le plus bas des métropoles - Données 2022 DGCL critères de répartitions des dotations.

⁷⁵ Données BANATIC mises à jour au 01.07.2022.

⁷⁶ 176 € pour une moyenne de 178 € en 2021 - source : comptes individuels des collectivités locales – www.impots.gouv.fr.

⁷⁷ Un niveau de 8,8 ans est en dessous du niveau d'alerte, situé classiquement à 12 ans.

⁷⁸ Observatoire des finances et de la gestion publique locales « cap sur les choix en matière de redistribution des ressources » - oct. 2019, p 13 – mentionné dans le pacte financier et fiscal de Dijon Métropole.

⁷⁹ Sources : ANAFI à partir des comptes de gestion 2021.

clairement les impacts financiers sur la DSC de chaque commune selon l'hypothèse d'une diminution de 1, 2 ou 3 M€.

La chambre note que les critères retenus et votés le 15 décembre 2022 sont conformes aux dispositions du II de l'article L. 5211-8-4 du CGCT prévoyant qu'au moins 35 % de la répartition du montant total doit être déterminé par les critères correspondant d'une part à l'écart de revenus par habitant entre les communes et l'EPCI et d'autre part l'écart de potentiel fiscal ou financier par habitant. Ces deux items représentent respectivement 35 % et 10 %. Une DSC socle est prévue à hauteur de 45 %⁸⁰, dont l'objectif est de pondérer les effets négatifs pour certaines communes. Enfin, un dernier critère a été institué à hauteur de 10 % : il concerne la part des logements sociaux dans le total des logements.

L'augmentation de 3 M€ du produit fiscal est également clairement détaillée : il se traduit par une hausse de plus du double du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, en raison de son faible niveau de départ. L'impact varie en moyenne de 14 à 31 € par foyer fiscal (annexe n° 9). Il est plus significatif et étendu sur les locaux professionnels (de 4 à 161 € selon les communes) et industriels (18 à 1 139 €).

4 LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES EXTERIEURS

La métropole de Dijon entretient, dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences, de nombreuses relations avec des organismes extérieurs de droit privé ou public, par le biais notamment d'attributions de subventions de fonctionnement ou d'investissement, d'avances de trésorerie, d'octrois de garanties d'emprunts ou de participations au capital de certaines sociétés. Dans ce cadre, elle doit prévenir tout risque juridique ou financier que peuvent représenter de tels liens.

4.1 La prévention des risques juridiques

La chambre a étudié la question de la prévention des conflits d'intérêt et celle des compétences métropolitaines en matière de subventions.

⁸⁰ Ce qui respecte les dispositions de l'article L 5211-8-4 du CGCT selon lequel aucun autre critère de répartition ne peut excéder la pondération cumulée des deux critères obligatoires de revenu et de potentiel financier.

4.1.1 La gestion des conflits d'intérêt

En matière de gestion des risques juridiques, la question de la prévention des conflits d'intérêts est un élément essentiel dans la gouvernance d'une collectivité ou d'un établissement territorial.

L'analyse combinée du dispositif législatif et de la jurisprudence fait ressortir que les représentants désignés par l'assemblée délibérante au sein d'organismes de droit privé, ne doivent pas participer aux décisions de la collectivité concernant ledit organisme⁸¹.

Or, il ressort de l'instruction quelques situations où deux élues⁸² ont pris part au vote à l'occasion de délibérations concernant les structures au sein desquelles elles représentaient l'EPCI. Sur douze délibérations concernées, huit ont été débattues au sein du Bureau, quatre ont été prises par le conseil métropolitain.

Tableau n° 17 : Interventions des élus dans les attributions de subventions à des organismes dans lesquels ils représentent la métropole

<i>Structure</i>	<i>Date</i>	<i>Instance</i>	<i>Présentation du rapport</i>	<i>Intervention dans les débats</i>	<i>Prend part au vote</i>
<i>Structure A</i>	07.11.2017	Bureau	ND	ND	Oui
	07.02.2019	Conseil	Oui	Non	Oui
	19.12.2019	Conseil	Non	Non	Non
	20.01.2021	Bureau	ND	ND	Oui
	24.03.2022	Conseil	Non	Non	Non
	25.01.2023	Bureau	ND	ND	Non
<i>Structure B</i>	21.12.2017	Conseil	Non	Oui	Non
	06.12.2018	Bureau	ND	ND	Oui
	05.12.2019	Bureau	ND	ND	Oui
	30.06.2021	Bureau	ND	ND	Non
	10.12.2021	Bureau	ND	ND	Non
	21.09.2022	Bureau	ND	ND	Non

Source : comptes-rendus (bureaux et conseils) et vidéo pour les conseils

Note : ND = information non disponible

À trois reprises pour chaque structure, les élues ont soit pris part au débat, soit participé au vote. La chambre note toutefois que cette situation ne s'est pas renouvelée depuis janvier 2021. Il semble que jusqu'à récemment, la question des conflits d'intérêt était mal

⁸¹ Sauf les délibérations concernant les dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT.

⁸² Une vice-présidente de la métropole est vice-présidente de l'association subventionnée, et une conseillère métropolitaine est présidente de la seconde association concernée.

maîtrisée, traduisant manifestement un manque d'anticipation ou simplement d'organisation des débats, malgré les dispositions du règlement intérieur du conseil métropolitain du 19 novembre 2020 qui prévoit dans son article 21 que « *aucun conseiller ne peut participer au vote concernant une affaire à laquelle il est intéressé en son nom personnel ou comme mandataire ou en situation de conflit d'intérêt* ». Il apparaît toutefois que la métropole a réellement pris la mesure de ces risques, avec la diffusion le 27 juin 2022 d'une note pédagogique à l'ensemble des membres du conseil métropolitain, incluant notamment les modalités pratiques du départ. Elle a également procédé au recrutement d'un déontologue au cours de l'année 2022.

La chambre invite la métropole à poursuivre son action afin de se conformer au cadre juridique relatif à la prévention des conflits d'intérêts.

4.1.2 Subventions et compétences métropolitaines

En application des principes de spécialité et d'exclusivité, les compétences de la métropole sont définies dans les statuts de l'établissement. Les subventions doivent être attribuées dans ce cadre.

Concernant les subventions versées aux sociétés sportives professionnelles (voir infra), la compétence ne figure pas dans les statuts. Seuls sont répertoriés « *la construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipement, de réseaux d'équipement ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire*⁸³ ». Or l'intérêt métropolitain a été déclaré sur la gestion d'équipements sportifs ou culturels, celui-ci n'incluant pas le soutien aux clubs qui fréquentent ces équipements. Même si la compétence en matière sportive est partagée⁸⁴, une collectivité n'ayant pas de compétence « sport » ne peut subventionner des associations ou clubs sportifs⁸⁵.

En l'état l'intervention de Dijon Métropole soulève des interrogations sur ces dépenses qui ne sont pas clairement rattachables à une compétence communautaire. Dans l'hypothèse où la métropole souhaite poursuivre son appui aux clubs sportifs professionnels, la chambre recommande de délibérer sur les contours de la compétence sportive.

Recommandation n° 2 : Conditionner le versement des subventions aux clubs sportifs professionnels à l'adoption de la compétence nécessaire.

⁸³ En l'espèce le complexe sportif de la métropole (ASPTT), le stade Colette Besson, le stade Gaston Gérard, la piscine du Carrousel, la piscine olympique Mirande et la salle d'escalade cime altitude 245.

⁸⁴ Article L. 100-2 du code du sport, article L. 1111-4 du CGCT.

⁸⁵ CAA de Bordeaux, 28/04/2019, CA Bayonne-Anglet-Biarritz n°08BX00062.

4.2 La gestion des risques financiers

4.2.1 Les garanties d'emprunt

Dijon Métropole accordait fin 2021 des garanties d'emprunt représentant un capital restant dû au 31 décembre 2021 de 741,78 M€ concernant 13 organismes (annexe n° 10). Les sommes exigibles du fait de la mise en jeu d'une garantie d'emprunt accordée par une entité s'analysent comme une dépense obligatoire qui peuvent faire l'objet à ce titre d'une inscription et d'un mandatement d'office par le préfet.

Les emprunts garantis par la métropole, consentis très majoritairement à des bailleurs privés pour le logement social, représentaient au compte administratif 2021 une annuité garantie au cours de l'exercice de 28,01 M€ ; ce qui, en l'additionnant à l'annuité de dette propre de la métropole, représente 20 % des recettes réelles de fonctionnement⁸⁶. Afin de prévenir les risques, Dijon Métropole est en mesure de suivre la situation financière des bailleurs sociaux concernés, au travers d'une expertise conduite annuellement en lien avec la Banque des territoires, prêteur « classique » de ce type d'organismes. La direction du contrôle de gestion de la métropole réalise également des études portant sur leur situation financière, comportant des indicateurs de risque et de fragilité éventuelle.

Elle prend également des dispositions pour contenir le risque : les conventions signées avec les bailleurs prévoient la prise d'hypothèque conventionnelle de premier rang sur les logements objet de la garantie d'emprunt.

4.2.2 Les avances de trésorerie

Dijon Métropole a accordé plusieurs avances de trésorerie pendant la période sous revue, comme l'indique le tableau suivant :

Tableau n° 18 : Les avances de trésorerie versées

<i>En MC</i>		2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>SPLAAD</i>	Avance	3,35	1,00				4,35
	Remb.		2,00	0,50			2,50
<i>SMADL</i>	Avance		0,40		0,40	0,40	1,20
	Remb.		0,40		0,40	0,40	1,20
<i>DMSE</i>	Avance				1,90		1,90
	Remb.						0,00
<i>SODIEN</i>	Avance					2,38	2,38
	Remb.						0,00
<i>OTM</i>	Avance				1,50		1,50
	Remb.					1,50	1,50
Total	Avance	3,35	1,40	0,00	3,80	2,78	11,33
	Remb.	0,00	2,40	0,50	0,40	1,90	5,20

Sources : journaux comptables (comptes 274/2745)

⁸⁶ Soit en dessous de la limite prévue par les articles L. 2252-1 et D. 2252-1 du CGCT.

Les avances consenties à l'Office du Tourisme Métropolitain (OTM) et au syndicat mixte de l'Aéroport Dijon Longvic (SMADL) n'appellent pas de remarques particulières dans la mesure où les collectivités locales peuvent accorder une avance ou un prêt sans intérêt à une autre collectivité sans enfreindre la règle du dépôt des fonds libres au Trésor comme le rappelle la circulaire interministérielle de 2002⁸⁷.

Les avances accordées à la Société Publique Locale d'Aménagement de l'Agglomération Dijonnaise (SPLAAD) et à Dijon Métropole Smart Energy (DMSE) le sont dans le cadre respectivement des articles L. 1523-2 4° (opération d'aménagement dans le cadre d'une concession avec une société d'économie mixte) et L. 2253-1 (avances consenties à une société de production d'énergie renouvelable) du CGCT.

En revanche, l'avance à la société SODIEN est plus spécifique. Cette entreprise s'est vue confier par une délibération du 19 novembre 2012 la délégation de service public (DSP) du réseau de chaleur de Fontaine d'Ouche et de Chenôve, pour une durée de 24 ans à compter du 1^{er} janvier 2013.

La convention de DSP prévoit que le concessionnaire compense les émissions de CO² liées à la production de chaleur injectée sur le réseau, par le biais de l'achat de quotas d'émission de CO² sur le marché du carbone européen, refacturés à 95 % aux usagers. Toutefois, la progression du prix de la tonne de carbone dans le système européen des quotas d'émission a généré un déficit du compte de suivi des quotas de CO² du délégataire de 2 382 000 € fin 2020, qui aurait dû contractuellement être refacturé à l'ensemble des usagers. Afin d'éviter cela, Dijon Métropole a demandé au concessionnaire de prendre en charge cette somme et lui a consenti en contrepartie une avance remboursable du même montant afin d'étaler la charge et d'éviter une hausse importante des tarifs acquittés par les abonnés du réseau.

Cette mesure, dont l'objectif est l'apurement de la période 2013-2020, est accompagnée, pour 2021-2026, d'une diminution du prix de vente de chaleur en provenance de l'incinérateur métropolitain d'ordures ménagères en faveur du délégataire et d'une augmentation limitée du tarif auprès des usagers, le « surplus » étant à la charge du délégataire.

4.2.3 La détention de parts de capital

La métropole détient des parts dans des sociétés anonymes (SA) et dans des sociétés d'économie mixte (SEM) à vocation immobilière ou d'aménagement, à hauteur de 4,83 M€ (budget principal et budget annexe transports publics). Les principales participations concernent l'agence France Locale⁸⁸ (1,71 M€), la SPLAAD⁸⁹ (1,50 M€) et Odivéa⁹⁰ (0,98 M€) (annexe n° 11).

Les totaux des montants de capital détenu affirmés dans les annexes du CA diffèrent des soldes figurant dans les comptes de gestion, à l'article 261⁹¹ qui retrace la valeur des titres

⁸⁷ Circulaire interministérielle NOR INT/B/02/00089/C du 02.04.2002 publiée suite à la jurisprudence CE 31 mai 2000 Commune de Dunkerque c/ Préfecture du Nord et CAA Marseille 3 avril 2001, Préfet des Alpes de Haute-Provence.

⁸⁸ Agence de financement créée par les collectivités locales.

⁸⁹ Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise.

⁹⁰ SEMOP créée en 2021 pour la gestion de l'eau et de l'assainissement.

⁹¹ Le compte 261 retrace le prix d'achat et le solde au CA la valeur des actions au moment « t ».

détenus par la collectivité. Au 31 décembre 2021, la différence entre les deux sources était d'environ 602 000 € au BP et de 768 800 € au BA transports publics. L'explication vient du fait que le CA présente les engagements globaux pris par Dijon Métropole alors que le compte de gestion présente l'état de la situation de l'article 261 au terme de l'exercice 2021. La différence vient du fait que les engagements juridiques (intégrés dans l'état annexe) ne se sont pas encore traduits en totalité par des mouvements comptables.

Ainsi, l'écart au budget principal comme au budget transport urbain provient de l'adhésion à l'Agence France Locale pour laquelle la métropole a comptabilisé la totalité de l'engagement pris (y compris ceux à venir au-delà de 2021), alors que le compte de gestion n'enregistre que la première année de participation. Les informations données par la métropole sont donc plus exhaustives et ainsi plus transparentes que la seule lecture du compte de gestion.

4.3 Le traitement et le suivi des subventions aux organismes de droit privé

Hors subventions d'équilibre versées aux budgets annexes transports urbains et parkings publics, Dijon Métropole consacre en moyenne sur les exercices écoulés un crédit de 6,7 M€ aux subventions de fonctionnement (plus de 9 M€ en 2021), dont 75 % aux subventions versées aux autres personnes de droit privé. Les subventions de fonctionnement versées aux organismes privés passent de 4,71 M€ en 2017 à 6,68 M€ en 2021. L'article L. 1611-4 du CGCT prévoit que les collectivités exercent un contrôle auprès des organismes qu'elles financent. L'enveloppe allouée se répartissait entre 73 associations et 115 entreprises en 2021⁹². Les principaux organismes associatifs bénéficiaires interviennent en faveur des manifestations sportives, du développement économique, ou pour des projets ponctuels (congrès...).

Le contrôle de gestion de Dijon Métropole réalise une analyse financière des comptes des associations bénéficiant de subventions métropolitaines supérieures à 5 000 €. Des audits ponctuels sont réalisés à la demande des services opérationnels ou de la direction générale, proposant une analyse de la situation financière mais également de la vie associative et de l'accomplissement des missions par l'organisme subventionné.

Pour assurer le traitement des demandes de subventions, Dijon Métropole indique ne pas avoir formalisé de stratégie⁹³ : en l'absence de tout guide ou règlement dédié⁹⁴, les demandes sont instruites, du point de vue administratif, par les directions opérationnelles concernées, puis examinées par la direction générale des services, et soumises pour vote aux instances concernées. La chambre rappelle que, s'il n'est pas obligatoire, un règlement d'attribution des subventions est une pratique de bonne gestion, dont l'un des principaux objectifs est d'homogénéiser et de rendre transparentes les règles d'instruction ; ce qui bénéficie tant à la collectivité qu'aux associations. L'établissement dispose d'ailleurs d'un tel document pour les fonds de concours versés aux communes.

⁹² Source : grand livre comptable 2021

⁹³ À l'exception des aides à caractère économique dont les critères d'attribution ont été délibérés.

⁹⁴ Réponse 4.2 Q 1.

4.3.1 Les aides au secteur économique

Comme vu précédemment, la métropole verse des subventions au titre de l'aide à l'immobilier d'entreprise ainsi que des aides directes attribuées dans le cadre du dispositif mis en place en lien avec la région.

4.3.1.1 Les aides directes

Le dispositif, mis en place en 2020 dans le contexte de crise sanitaire en lien avec la région, a évolué selon le schéma suivant :

Tableau n° 19 : Dispositif d'aides aux entreprises « fonds de solidarité métropolitain »

Délibérations	Mesures	Dijon Métropole	Conseil régional	Banque des territoires	Total
16.07.2020	1 Aides directes aux entreprises (plafond 15 000 €) : - Sub aide à l'investissement - Prise en charge remboursement en capital	0,26 M€	1,04 M€		1,30 M€
	1 bis Aides directes pour des actions collectives en portage public ou associatif		0,26 M€		0,26 M€
	2 Avances remboursables comprises entre 3 000 et 15 000 € (gestion directe par la Région)	0,26 M€	0,26 M€	0,26 M€	0,78 M€
Total 16.07.20		0,52 M€	1,56 M€	0,26 M€	2,34 M€
19.11.2020	Modification du volet « 1 bis »	Les crédits d'aides de 0,26 M€ ouverts au titre du volet « 1 » sont fongibles avec le nouveau dispositif « 1 bis » de la région	Les crédits d'aides « 1 bis » de 0,26 M€ sont désormais ouverts aux entreprises (aides à la trésorerie)		
04.02.2021	Prolongement du volet « 2 »	+0,50 M€ (fonc)	+0,25 M€ (fonc)		0,75 M€
25.03.2021	Modification du règlement d'attribution des aides				
30.06.2021	Abondement du volet « 2 »	Répartition de l'enveloppe du 4.02.2021 à 50% en fonc et 50% en inv	+0,25 M€ (inv)		0,25 M€
Total des dispositifs		1,02 M€	2,06 M€	0,26 M€	3,34 M€

Source : délibérations conseil métropolitain

Le dispositif, tel que construit par l'ensemble des délibérations figurant dans le tableau, est toutefois difficile à appréhender, notamment en termes de procédure. Le volet n° 2 (ainsi

désigné par les délibérations) concerne les avances remboursables, dont la gestion est assurée directement par la région, et pour lequel Dijon Métropole a versé 253 638 € en 2020⁹⁵. Ce volet semble prolongé par la délibération du 4 février 2021 : « *l'objectif est de continuer à apporter un soutien rapide et important au tissu économique de proximité en abondant à hauteur de 500 K€ le FREM dans son volet « 2 »* ». Toutefois la même délibération indique que « *Il est ainsi proposé de poursuivre le Fonds de Relance Métropolitain sur les aides directes* ». Or les aides directes relèvent des volets 1 et 1 bis. L'analyse des comptes montre que l'enveloppe a bien été utilisée au titre des aides directes aux entreprises, attribuées par Dijon Métropole aux entreprises bénéficiaires, et non aux avances remboursables gérées par le conseil régional. La délibération du 4 février 2021 présente donc une difficulté de compréhension du dispositif. Celle du 30 juin 2021 apparaît en revanche plus claire puisqu'elle fait référence aux seules aides directes.

En section de fonctionnement, la métropole a versé 1 012 976 € au titre des aides directes aux entreprises (volet 1) sur les exercices 2020 à 2022⁹⁶, soit un total de crédit conforme à l'enveloppe totale de 1 020 000 €, et conforme à ce qui a été mandaté sur les deux exercices concernés.

En section d'investissement, la métropole a mandaté 1 542 213 € sur les exercices 2020 à 2022⁹⁷. Les crédits ouverts par la délibération du 16 juillet 2020 représentent 1 300 000 € (dont 1 040 000 € financés par la région), auxquels on peut ajouter 500 000 € apportés par les délibérations des 4 février 2021 et 30 juin 2021. Les mandatements de la métropole sont en conformité avec le montant de l'enveloppe délibérée.

Du point de vue des recettes, la métropole a enregistré 1 237 733 € sur les exercices 2020 et 2021, dont 352 747 € en section de fonctionnement et 885 186 € en section d'investissement ; ce qui représente un montant inférieur aux enveloppes prévues par les délibérations. Aucun titre n'a été émis au cours de l'exercice 2022. Il reste à percevoir une recette de 530 457 €, comme a pu l'indiquer l'ordonnateur au cours de l'instruction. La chambre invite la métropole à se rapprocher de la région pour le solde dû et appelle, en cas de renouvellement d'un tel dispositif, à plus de précision dans le corps des délibérations.

4.3.1.2 Les aides à l'immobilier d'entreprise

Concernant l'aide à l'immobilier d'entreprise, le dispositif a été délibéré le 16 juillet 2020. Les subventions sont accompagnées de conventions indiquant les modalités de versement et les garanties minimum pour la métropole. Un acompte de 50 % est versé à la signature de la convention, le solde étant effectué au vu des pièces justificatives suivantes : un relevé certifié conforme des factures acquittées ainsi que des créations d'emplois⁹⁸, documents établis par l'expert-comptable ou le commissaire aux comptes. La délibération et les conventions d'attribution prévoient également que les bénéficiaires doivent être à jour de leurs obligations fiscales et sociales avant chaque versement (acomptes et solde).

⁹⁵ Mandat n° 2020-7060.

⁹⁶ Article 65742 – Sous fonction 60 – source : grand livre comptable, exercices 2020 et 2021.

⁹⁷ Article 20421 – Sous fonction 60 - source : grand livre comptable, exercices 2020, 2021 et 2022.

⁹⁸ La délibération prévoit un engagement du bénéficiaire d'accroître de 10 % ses effectifs dans les 2 ans.

Sur l'ensemble des dossiers, quatre entreprises⁹⁹ n'ont pas fourni d'attestation sous quelque forme que ce soit, l'une¹⁰⁰ a fourni seulement l'attestation fiscale de la DGFIP, deux sociétés¹⁰¹ ont transmis une attestation sur l'honneur. En premier lieu, la chambre observe que la délibération et les conventions n'exigent certes pas une attestation des organismes concernés (DGFIP et URSSAF) comme dans une procédure de marché public, mais elle relève toutefois que ce formalisme permet un contrôle sûr et incontestable du respect de ces obligations par les bénéficiaires. En second lieu, elle souligne le caractère très incomplet du contrôle exercé préalablement au versement d'une subvention publique. En revanche, les documents certifiés par le commissaire aux comptes pour le versement du solde ont bien été produits avant la date du mandat¹⁰². L'instruction, perfectible, des demandes de subventions fait l'objet d'une recommandation plus globale (voir infra).

4.3.2 Les subventions et les prestations de service des clubs sportifs

Bien que la métropole ne dispose pas de la compétence sport professionnel (voir supra), elle verse des subventions et des prestations de service à cinq sociétés sportives¹⁰³, pour un montant total de 2,88 M€ dont 1,26 M€ au titre des prestations et 1,61 M€ au titre des subventions (annexe n° 12).

La distinction entre ce qui relève d'un versement d'une subvention et du paiement du prix d'une prestation de services est déterminante au regard du droit de la commande publique, du droit fiscal et du droit pénal¹⁰⁴. La réglementation concernant le versement d'aides des collectivités locales aux clubs sportifs est précise et codifiée principalement dans les articles R. 11-1 à D. 113-6 du code du sport.

4.3.2.1 Les subventions (article 65748)

Les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent peuvent recevoir des subventions publiques pour des missions d'intérêt général (article L. 113-2 du code du sport), répertoriées selon trois types d'actions (article R 113-2) :

- La formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés dans les conditions prévues à l'article L. 211-4 du code du sport,
- La participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale,

⁹⁹ BPIFrance, DIB infrastructures, Ets Gabriel Boudier, Adhara (attestations produites postérieurement au mandat pour cette entreprise).

¹⁰⁰ Tracer.

¹⁰¹ Urgo et Chematech.

¹⁰² Le versement du solde ne concerne qu'une seule situation au cours de la période sous revue (Adhara).

¹⁰³ Dijon Métropole a versé des subventions et prestations de service, en 2017, à la SAS Dijon Hockey club, et en 2017/2018, à la SAS Cercle Dijon Bourgogne.

¹⁰⁴ La requalification d'une subvention en prestation de services :

- emporte l'obligation de respecter les règles de mise en concurrence du code des marchés publics,
- implique un assujettissement à la TVA des sommes en question,
- est susceptible de faire relever les élus du délit de favoritisme (art. 432-14 du code pénal).

- La mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives.

Les subventions versées par Dijon Métropole répondent à des projets conformes aux besoins des territoires, prévus par les dispositifs réglementaires : elles reposent sur des conventions de partenariat et d'objectifs conclues pour chaque saison sportive, qui précisent à chaque club sportif les missions d'intérêt général attendues, ainsi que leur valorisation. Dijon Bourgogne Handball perçoit par exemple 476 000 € dont 246 000 € au titre des interventions dans des structures. La SA Dijon Football Côte-d'Or bénéficie de 266 500 € dont 150 000 € affectés au centre de formation, et la JDA Basket perçoit 420 449 € dont 250 000 € pour son centre de formation (annexe n° 12).

Or, les documents produits par l'ordonnateur au titre du contrôle de l'utilisation de ces subventions sont succincts et peu précis. Il est en effet impossible de contrôler l'affectation réelle des deniers aux centres de formation ou aux interventions dans les structures. Dans ce dernier cas, les documents mentionnent certaines manifestations accompagnées de photos, mais ne permettent pas d'estimer le coût desdites interventions. Il est également difficile de considérer qu'elles représentent une enveloppe globale de 246 000 € pour le handball ou 138 000 € pour la JDA. Concernant les centres de formation, aucun compte d'emploi ou document analytique n'ont été fournis par les services de l'ordonnateur.

Les sociétés anonymes sportives professionnelles (SASP) utilisent librement les fonds versés. Dijon Métropole n'exerce pas de contrôle précis sur la répartition des missions d'intérêt général qu'elle prend pourtant le soin de définir clairement dans les conventions signées avec les clubs.

La chambre suggère de solliciter de chaque club des bilans d'activités détaillés pour chaque mission d'intérêt général définie, afin qu'elle vérifie que les sommes versées ont été utilisées conformément à leur objet. Elle rappelle que les subventions publiques n'ont pas vocation à aider les clubs à équilibrer leur budget mais à les soutenir dans la mise en œuvre de missions d'intérêt général particulières.

Recommandation n° 3 : Améliorer, d'une part, la qualité du contrôle des dossiers de demande de subventions et, d'autre part le suivi de l'utilisation de ces subventions par les bénéficiaires, sous la réserve de la régularisation statutaire qui s'impose en ce qui concerne les compétences exercées.

4.3.2.2 Les contrats de prestations de services (article 611)¹⁰⁵ :

Ces contrats peuvent prévoir plusieurs types de prestations¹⁰⁶ :

- l'achat de places dans les enceintes sportives, d'espaces publicitaires lors de manifestations sportives,
- l'apposition du nom ou du logo de la collectivité territoriale sur divers supports de communication (maillots de joueurs, bulletin d'information du club, billetterie, affichage des rencontres).

Pour assurer la promotion du sport de haut niveau (auprès du grand public et des personnalités pouvant relayer cette action de promotion), Dijon Métropole achète des places, destinées aux représentants élus et aux jeunes des quartiers « politique de la ville » des communes. En contrepartie, les SASP doivent mettre à sa disposition, lors de chaque compétition ou manifestation, des prestations d'achat de places et de promotion de l'image de Dijon Métropole (insertion du logo sur les supports de communication du club).

Dijon Métropole conclut pour ce faire des marchés ordinaires de fournitures avec les cinq clubs sportifs (marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en application de l'article R. 2122-3 3 - droits d'exclusivité du code de la commande publique), lesquels répondent au minimum d'exigence requis, notamment en matière de définition et d'étendue des besoins. L'examen des rapports d'analyse des candidatures et des offres, produits pour chaque club pour les marchés relatifs à la saison sportive 2021/2022, en atteste.

Ces marchés comprennent l'acquisition de places pour les manifestations sportives organisées par les clubs. Leur répartition s'effectue entre les représentants élus de Dijon Métropole et de ses communes membres, ainsi qu'auprès de différentes structures associatives ou de service public.

La chambre a étudié dans quelles proportions les places achetées par Dijon Métropole sont effectivement distribuées par catégories. Elle a ainsi compilé les données de la saison 2021-2022 pour le DFCO et la JDA Basket :

- sur 19 matchs du DFCO : 92,87 % des places disponibles sont utilisées, dont, dans une moindre proportion, les places avec prestations (76,04 %).
- sur 17 matchs de saison régulière de la JDA Basket : le taux d'utilisation global est de 96,36 %, et le taux d'utilisation des places avec prestations est de 86,60 %.

La chambre note que la gestion de l'attribution des places fait l'objet d'un suivi précis, mais n'est pas régi par des règles internes d'attribution permettant de s'assurer que l'objectif de promotion poursuivi est respecté. Il pourrait enfin être utile de s'interroger sur un redimensionnement des places avec prestations au regard du coût qu'elles représentent¹⁰⁷ et du taux de non distribution (notamment pour le DFCO).

¹⁰⁵ L'article L. 113-3 du code du sport prévoit que « le montant maximum versé par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux sociétés sportives en exécution de contrats de prestations de service, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre de missions d'intérêt général visées à l'article L. 113-2 du code du sport, ne peuvent excéder un montant fixé à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente dans la limite de 1,6 M€ par saison sportive ».

¹⁰⁶ Circulaire du 29/01/2002 relative aux concours financiers des CT aux clubs sportifs.

¹⁰⁷ 237 600 € pour le DFCO et 137 950 € pour la JDA Basket.

ANNEXES

Annexe n° 1. Moyenne des taux d'exécution des mouvements réels sur la période.....	54
Annexe n° 2. Rapprochement entre état de l'actif et inventaire comptable	55
Annexe n° 3. Évolution des produits et des dépenses de gestion (budget principal).....	56
Annexe n° 4. Modalités de calcul des charges de structure	57
Annexe n° 5. Charges et produits de fonctionnement BA des transports urbains	58
Annexe n° 6. Charges et produits de fonctionnement BA des parkings	59
Annexe n° 7. Produits fiscaux Dijon Métropole comparée aux moyennes nationales des métropoles (2021 hors Paris)	60
Annexe n° 8. Extrait du document distribué aux maires des communes membres le 1 ^{er} février 2022 relatif à l'impact d'une diminution de 2 M€ de la DSCR	61
Annexe n° 9. Impact moyen de l'augmentation de la taxe foncière sur les propriétés bâties par commune.....	62
Annexe n° 10. Les emprunts garantis.....	63
Annexe n° 11. La détention de parts de capital.....	64
Annexe n° 12. Subventions et prestations de service versées aux clubs sportifs.....	65

Annexe n° 1. Moyenne des taux d'exécution des mouvements réels sur la période

	Fonctionnement		Investissement	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
<i>BP</i>	94,70%	102,30%	77,40%	76,90%
<i>BA Transports urbains</i>	96,00%	100,50%	36,00%	102,60%
<i>BA Parkings en ouvrage</i>	95,10%	95,60%	74,20%	55,00%
<i>BA Assainissement</i>	53,00%	105,20%	7,30%	138,10%
<i>BA Collecte OM</i>	99,80%	124,50%	ns	ns
<i>BA Traitement des OM</i>	99,80%	114,00%	ns	ns
<i>BA turbo alternateur</i>	84,90%	98,50%	60,10%	97,00%
<i>BA DPI DASRI</i>	82,00%	110,40%	35,60%	nc
<i>BA Eau</i>	56,60%	100,70%	73,60%	108,60%
<i>BA Crématorium</i>	62,30%	112,30%	62,70%	60,60%

Source : comptes administratifs

Annexe n° 2. Rapprochement entre état de l'actif et inventaire comptable

<i>Budget principal</i>	État de l'actif		Inventaire comptable		Différence	
	Valeur brute	Valeur nette	Valeur brute	Valeur nette	Valeur brute	Valeur nette
20422	69 114 525,21	51 246 960,21	69 114 525,21	51 501 088,21	0,00	254 128,00
21318	108 667 037,37	84 522 872,93	108 667 037,37	84 522 930,93	0,00	58,00
21534	5 788 937,89	5 779 507,89	5 788 937,89	5 788 937,89	0,00	9 430,00
21538	957 214,13	953 764,13	957 214,13	957 214,13	0,00	3 450,00
215738	8 810 700,27	8 532 768,08	8 810 700,27	8 574 043,08	0,00	41 275,00
2158	19 052 399,73	2 730 756,11	18 992 849,69	2 730 756,11	-59 550,04	0,00
21788	0,00	-3 263,40	0,00		0,00	3 263,40
21828	15 782 847,38	8 867 774,60	15 386 029,14	8 867 774,60	-396 818,24	0,00
2188	1 597 258,48	484 481,46	1 597 258,48	479 037,46	0,00	-5 444,00
Total	229 770 920,46	163 115 622,01	229 314 552,18	163 421 782,41	-456 368,28	306 160,40

<i>BA Transport</i>	État de l'actif		Inventaire comptable		Différence	
	Valeur brute	Valeur nette	Valeur brute	Valeur nette	Valeur brute	Valeur nette
2128	216 133 947,10	171 448 865,10	216 133 947,10	171 448 473,10	0,00	-392,00
	216 133 947,10	171 448 865,10	216 133 947,10	171 448 473,10	0,00	-392,00

Source : actif et inventaire comptable

Annexe n° 3. Évolution des produits et des dépenses de gestion (budget principal)

	2017	2018	2019	2020	2021	Evol	Evol annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres</i>	116,22	117,80	120,64	123,21	121,47	+5,25	1,11%
+ <i>Fiscalité reversée</i> ¹⁰⁸	-45,99	-47,74	-39,90	-38,73	-35,74	+10,25	-6,11%
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	70,23	70,06	80,74	84,48	85,73	+15,50	5,11%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	21,78	27,22	29,25	32,84	26,64	+4,86	5,17%
+ <i>Ressources institut. (Dotations et participations)</i>	41,02	41,45	40,51	44,19	49,05	+8,03	4,57%
= Produits de gestion	133,02	138,73	150,50	161,50	161,41	+28,39	4,95%
<i>Charges à caractère général</i>	36,12	40,60	42,71	41,79	45,61	+9,48	6,00%
+ <i>Charges de personnel</i>	17,70	17,82	26,01	27,48	31,73	+14,03	15,71%
+ <i>Aides directes à la personne</i>	0,00	0,00	0,00	0,49	0,70	+0,70	NS
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	31,97	27,30	27,42	28,65	24,28	-7,69	-6,65%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	9,99	10,54	10,92	11,55	12,96	+2,98	6,74%
= Charges de gestion	95,78	96,26	107,07	109,96	115,27	+19,49	4,74%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

¹⁰⁸ La fiscalité reversée correspond aux données du tableau n° 2 regroupant l'AC, la DSCR et le FPIC, auquel s'ajoutent le FNGIR.

Annexe n° 4. Modalités de calcul des charges de structure

<i>Charges de structure affectées au BA GTA</i>	<i>Compte Administratif 2020</i>		<i>Observations</i>
<i>Total dépenses réelles de fonctionnement (DRF) CA Budget Principal</i>	167 067 104,84		Montant mandaté au 27/01/20
<i>A retraiter :</i>			
<i>chap 014 - atténuation de produits</i>	48 811 954,65		
<i>chap 65 - subventions versées</i>	37 532 541,16		Comptes 6553 à 657364 (hors frais élus) Dont participation au BA transports et au BA parkings + contribution au SDIS
<i>Total dépenses "imputables" pour frais de siège</i>	80 722 609,03		
<i>Total DRF BA GTA</i>	510 704,77		Dont frais personnel saisis en 6215 Hors 658 - rbst charges de structure chap 67
<i>% ventilation frais de siège</i>	0,63%		
<i>Total DRF Usine d'incinération (UIOM)</i>	5 401 020,31		CDR UIOM + prime d'assurance (CDR Assurance) + 012 UIOM (calcul RH)
<i>% ventilation charges de fct UIOM</i>	9,46%		
<i>Charges de structures à ventiler</i>	10 172 028,06		448 928,27
<i>Frais de personnel pôle Ressources</i>	4 333 246,32	0,63%	27 414,99 Chap 012 (fonctions 020 et 022) Après retraitement services communs transférés à DM (8,834 M€)
<i>Frais de fonctionnement UIOM</i>	4 358 737,43	9,46%	412 149,53 Opération UIOM (chap 011)
<i>Frais de fonctionnement informatique</i>	756 872,07	0,63%	4 788,47 CDR DSIT - chap 011 - fonction 020
<i>Frais de fonctionnement affaires générales</i>	279 848,32	0,63%	1 770,51 CDR Affaires générales - chap 011 - fonction 020
<i>Frais de fonctionnement Logistique</i>	326 572,78	0,63%	2 066,12 CDR Logistique - chap 011 - fonction 020
<i>Frais de fonctionnement Finances</i>	116 751,14	0,63%	738,65 CDR Finances - chap 011 - fonction 020
<i>Total charges de structures affectées au BA GTA (montant arrondi à l'€ le plus proche)</i>			448 928

Annexe n° 5. Charges et produits de fonctionnement BA des transports urbains

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
DEPENSES						
<i>Charges à caractère général</i>	78 327 336	81 096 865	82 838 668	84 985 965	81 328 636	0,9%
+ <i>Charges de personnel</i>	196 384	190 404	182 191	199 659	197 334	0,1%
+ <i>Subventions</i>	5 245	0	0	0	0	
+ <i>Autres charges de gestion</i>	0	0	384	6 296	84	
+ <i>Charges d'int. et pertes nettes de change</i>	6 685 805	6 758 667	6 510 698	6 250 987	5 988 641	-2,7%
= <i>Charges courantes</i>	85 214 771	88 045 936	89 531 940	91 442 907	87 514 695	0,7%
<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	
RECETTES						
<i>Versement transport net</i>	56 103 845	57 441 159	60 265 352	57 703 750	62 536 082	2,8%
+ <i>produits, services et marchandises</i>	22 982 622	21 910 826	22 434 202	15 472 892	18 060 987	-5,8%
+ <i>Subventions d'exploitation</i>	26 382 804	20 920 047	20 876 804	20 876 804	16 400 911	-11,2%
+ <i>Autres produits de gestion courante (hors redevances)</i>	337 662	0	1 038 699	0	0	-100,0%
+ <i>Produits financiers et gains de change</i>	371 643	0	0	9 366	0	-100,0%
= <i>Produits de gestion courante</i>	106 178 575	100 272 032	104 615 057	94 062 812	96 997 980	-2,2%

Annexe n° 6. Charges et produits de fonctionnement BA des parkings

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
DEPENSES						
<i>Ventes de produits, services et marchandises</i>	3 290 500	3 718 352	3 663 513	2 786 251	3 400 000	+0,8%
+ <i>Redevances versées par les fermiers et concessionnaires</i>	26 867	27 286	28 959	30 399	30 054	+2,8%
+ <i>Subventions d'exploitation</i>	2 150 000	2 950 000	3 000 000	3 500 000	2 112 818	-0,4%
= Produits de gestion courante	5 467 367	6 695 638	6 692 472	6 316 650	5 542 872	+0,3%
RECETTES						
<i>Charges à caractère général</i>	3 990 304	4 182 750	4 771 444	4 606 101	4 362 808	+2,3%
+ <i>Charges d'intérêt</i>	700 000	722 648	675 220	636 059	600 871	-3,7%
= Charges courantes	4 693 041	4 905 398	5 446 665	5 242 160	4 963 679	+1,4%

**Annexe n° 7. Produits fiscaux Dijon Métropole comparés
 aux moyennes nationales des métropoles (2021, hors Paris)**

<i>En € / habitant</i>	Dijon Métropole	Moyenne des métropoles
<i>Cotisation foncière des entreprises (CFE)</i>	107	116
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i>	90	91
<i>Taxe d'habitation rés. secondaires et log. vacants (TH)</i>	74	91
<i>TVA (compensation TH)</i>	131	173
<i>Foncière sur les propriétés bâties (TFB)</i>	9	43
<i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>	17	14
<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	5	5
Total	722	806

Sources : comptes individuels des collectivités – www.impots.gouv.fr

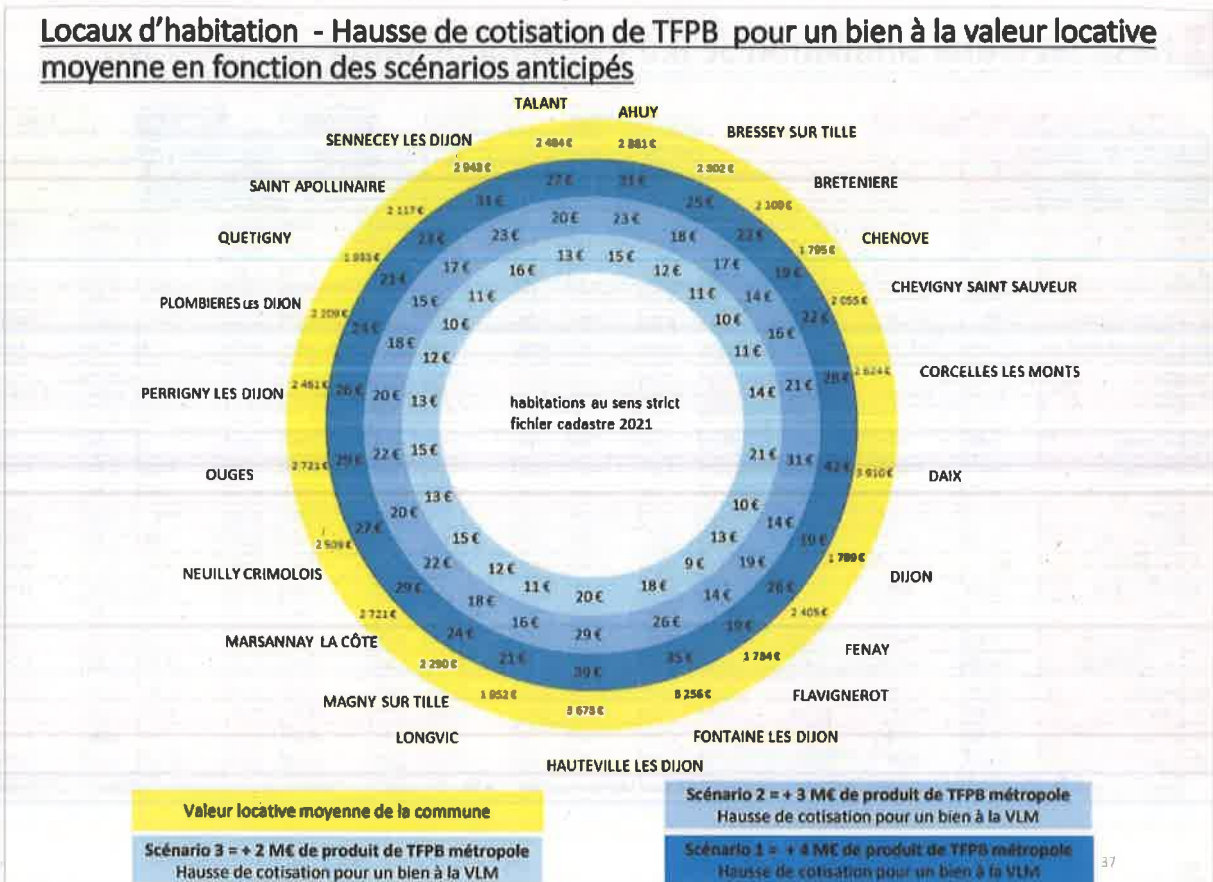
Annexe n° 8. Extrait du document distribué aux maires des communes membres le 1^{er} février 2022 relatif à l'impact d'une diminution de 2 M€ de la DSCR

Résultat d'une simulation Sc B.2 à enveloppe diminuée de -2 M€

N°	Commune	Baisse de la DSC -15% -2 000 000 €		écart €	écart %	35,0%		17,5%		17,5%		15,0%		10,0%	
		DSC 2021	DSC simul			DSC ancienne capitalisée - DSC sociale	Pot. financier com. - 2021 - (€/hab)	Revenu - 2021 - (€/hab)	Logement social - 2021	Effort fiscal (BT com.) 2021					
1	Ahuja	90 004	58 077	-31 927	-35,5%	0,7%	26 800	0,5%	10 675	0,3%	6 663	0,4%	6 174	0,4%	7 665
2	Brassy-sur-Tille	7 081	35 337	28 256	399,0%	0,1%	2 106	0,6%	12 492	0,4%	8 562	0,4%	6 907	0,3%	5 179
3	Bretière	8 344	24 792	16 448	197,1%	0,1%	2 485	0,4%	7 709	0,3%	6 848	0,2%	3 773	0,2%	3 977
4	Chenôve	958 257	816 185	-142 072	-14,8%	7,2%	285 336	4,8%	95 617	7,3%	145 790	11,5%	196 262	5,4%	83 149
5	Chevigny-Saint-Sauveur	1 192 174	672 680	-519 494	-43,6%	8,9%	354 991	4,7%	93 200	4,2%	84 697	4,6%	78 820	3,6%	60 972
6	Corcelles-les-Monts	2 837	11 343	8 506	300,2%	0,0%	785	0,3%	5 196	0,1%	2 973	0,0%	0	0,1%	2 390
7	Dax	159 450	70 876	-88 574	-55,6%	1,2%	47 479	0,5%	9 752	0,3%	5 575	0,1%	1 852	0,4%	8 217
8	Dijon	7 319 255	6 832 841	-486 414	-6,6%	54,6%	2 179 438	62,7%	1 280 738	63,5%	1 267 006	56,7%	969 922	68,1%	1 164 836
9	Féray	3 188	35 751	32 563	1021,4%	0,0%	940	0,8%	15 807	0,5%	9 513	0,1%	1 372	0,5%	8 109
10	Revaingrot	1 000	3 793	2 793	279,3%	0,0%	298	0,1%	1 739	0,1%	1 083	0,0%	0	0,0%	703
11	Fontaine-lès-Dijon	253 623	252 841	-782	-0,3%	1,9%	75 521	3,2%	64 633	2,2%	43 124	1,7%	29 159	2,4%	40 209
12	Hauteville-lès-Dijon	9 672	25 939	16 267	168,2%	0,1%	2 880	0,5%	10 064	0,3%	5 948	0,2%	2 675	0,3%	4 381
13	Longvic	1 010 989	586 654	-424 335	-41,9%	7,5%	301 040	2,6%	51 090	3,5%	69 582	5,8%	100 017	2,6%	44 626
14	Magny-sur-Tille	4 089	20 145	16 056	392,7%	0,0%	1 218	0,5%	9 045	0,3%	6 096	0,0%	343	0,2%	3 441
15	Marsannay-la-Côte	212 270	195 470	-16 800	-7,9%	1,6%	63 207	2,0%	39 320	1,6%	35 871	1,4%	24 078	1,9%	32 993
16	Neully-Cirrotai	96 458	98 857	2 399	2,5%	0,7%	26 722	1,2%	24 939	1,0%	19 481	0,7%	11 593	0,8%	14 122
17	Ouges	110 411	76 429	-33 982	-30,8%	0,8%	32 877	0,7%	14 691	1,0%	19 647	0,1%	2 059	0,4%	7 156
18	Perrigny-lès-Dijon	69 212	73 004	3 792	5,5%	0,5%	20 609	0,9%	18 036	0,7%	14 466	0,6%	9 947	0,6%	9 947
19	Pombrières-lès-Dijon	92 594	102 476	9 882	10,7%	0,7%	27 571	1,2%	23 716	1,0%	19 535	1,1%	18 453	0,8%	13 201
20	Quetigny	884 632	552 631	-332 001	-37,5%	6,6%	263 365	3,2%	63 752	4,2%	83 011	5,1%	86 709	3,3%	55 676
21	Saint-Apollinaire	430 807	321 417	-109 390	-25,4%	3,2%	128 221	2,9%	58 062	2,5%	48 617	2,6%	45 207	2,3%	40 110
22	Sermesey-lès-Dijon	91 553	77 466	-14 087	-15,4%	0,7%	27 262	0,9%	17 707	0,7%	14 058	0,4%	7 340	0,6%	11 103
23	Talant	394 216	476 840	82 624	21,0%	2,9%	117 385	4,9%	97 216	3,8%	74 868	6,3%	107 465	4,7%	79 877
TOTAL		13 401 616	11 401 616	-2 000 000	-15%	100,0%	3 890 566	100,0%	1 895 283	100,0%	1 895 283	100,0%	1 710 242	100,0%	1 710 242

Source : Dijon Métropole

**Annexe n° 9. Impact moyen de l'augmentation de la taxe foncière
 sur les propriétés bâties par commune**



Source : Extrait du document relatif au pacte financier et fiscal destiné aux maires

Annexe n° 10. Les emprunts garantis

Tableau n° 20 : État des emprunts garantis

	2017	2018	2019	2020	2021	Evol 2021/17
<i>Capital restant dû au 31/12 N</i>	524 312 285,26	634 586 682,44	647 940 182,18	736 636 693,24	741 780 790,21	41,50%
<i>Annuité garantie au cours de l'ex</i>	19 458 885,51	24 028 012,91	24 043 065,04	25 778 371,22	28 008 852,67	43,90%
En intérêts	6 237 665,67	6 996 686,92	7 714 107,35	8 456 659,18	7 514 428,98	20,50%
En capital	13 221 219,84	17 031 325,99	16 328 957,69	17 321 712,04	20 494 423,69	55,00%

Source : annexe IV B 7 1 du CA

Tableau n° 21 : Calcul du ratio d'endettement relatif aux emprunts garantis

	2017	2018	2019	2020	2021	Evol 2021/17
<i>Total annuités d'emprunts garantis de l'ex (annuités déjà garanties + annuité nette DM)</i>	32 856 996,00	37 734 983,74	39 260 061,10	40 533 077,24	42 140 829,93	28,30%
Recettes réelles de fct	191 667 435,08	197 292 331,63	202 614 022,92	212 272 376,94	207 860 827,48	8,40%
Part des GE accordées au titre de l'ex en %	17,14%	19,13%	19,38%	19,09%	20,27%	18,30%

Source : annexe IV B 7 2 du CA

Tableau n° 22 : Montants des garanties ou cautionnements d'emprunts consentis

	2017	2018	2019	2020	2021	Evol 2021/17
<i>Grand Dijon habitat</i>	174 229 491,87	204 797 057,10	195 093 592,50	210 680 148,16	213 500 742,16	22,50%
<i>Orvitis</i>	110 142 473,10	137 357 036,04	142 069 453,20	162 830 368,21	166 982 026,78	51,60%
<i>VILLEO</i>	104 205 137,20	151 466 310,71				
<i>SCIC Habitat</i>	94 086 764,41	106 142 255,15				
<i>Habellis</i>			155 863 245,10	193 790 320,15	192 848 653,46	
<i>CDC Habitat social</i>			112 132 347,10	119 279 405,30	120 792 916,39	
<i>ICF SE Méditerranée</i>	20 018 290,71	25 163 386,53	25 260 532,64	23 349 237,06	23 349 237,06	16,60%
<i>Mutualité française bourguignonne</i>	7 269 658,45	7 066 567,37	6 863 476,29	6 660 385,21	6 660 385,21	-8,40%
<i>LOGIVIE</i>	9 137 339,89					
<i>Société Est métropoles (ex SEMAAD)</i>	2 437 499,94	2 206 666,60	1 975 833,26	1 744 999,92	1 744 999,92	-28,40%
<i>SPLAAD</i>	2 400 000,00		6 400 000,00	15 000 000,00	12 600 000,00	425,00%
<i>Foncière d'habitat</i>	362 629,34	364 964,22	587 790,40	666 767,01	666 767,01	83,90%
<i>ADOMA</i>	23 000,35	22 438,12	2 693 911,12	2 365 062,22	2 635 062,22	11356,60%
Total	524 312 285,26	634 586 681,84	648 940 181,61	736 366 693,24	741 780 790,21	41,50%

Source : annexe IV B 10 du CA

Annexe n° 11. La répartition capital détenu.

<i>Quotité de capital détenu (fin 2021)</i>	
Budget principal	
<i>SPLAAD</i>	1 530 000
<i>Dijon métropole Smart Energhy</i>	49 000
<i>Batifranc</i>	290 760
<i>ODIVEA</i>	980 000
<i>Habellis</i>	159 645
<i>Crédit Agricole</i>	3 150
<i>BFC Promotion habitat</i>	10 004
<i>SACICAP Bourgogne Nord</i>	15
<i>CDC Habitat social</i>	0,1
<i>ICF SE Méditerranée</i>	0,1
<i>Agence France Locale</i>	749 500
Total	3 772 075
Compte 261	3 169 310
Soit différence	601 765
Budget transports publics	
<i>SA agence France locale</i>	961 100
<i>SPL Mobilités BFC</i>	93 000
Total	1 054 100
Compte 261	285 300
Soit différence	768 800

Source : annexe IV B 10 du CA (BP) et IV C 2 (BA)

Annexe n° 12. Subventions et prestations de service versées aux clubs sportifs

Tableau n° 23 : Mandatements par années civiles et par clubs sportifs

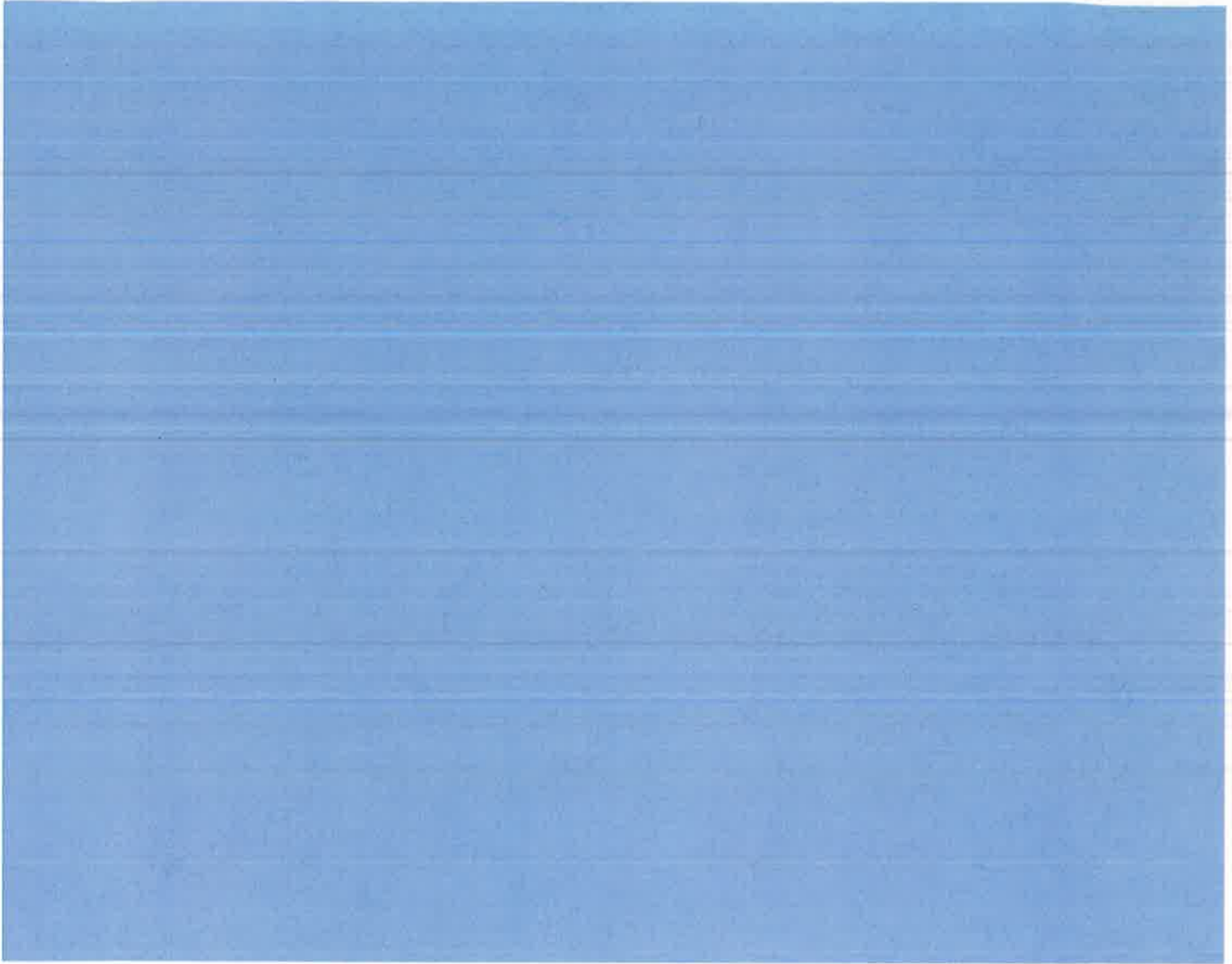
<i>mandats</i>	2017	2018	2019	2020	2021
SASP Dijon Bourgogne handball	700 000,00	600 000,00	660 000,00	600 000,00	600 000,00
<i>611</i>	124 000,00	124 000,00	124 000,00	124 000,00	124 000,00
<i>6574</i>	576 000,00	476 000,00	536 000,00	476 000,00	476 000,00
SA Dijon football Cote d'Or	901 782,00	902 098,00	902 148,00	902 394,25	902 394,25
<i>611</i>	494 782,00	499 098,00	635 148,00	635 894,25	635 894,25
<i>6574</i>	407 000,00	403 000,00	267 000,00	266 500,00	266 500,00
SAS JDA Dijon handball	0,00	150 000,00	400 140,00	400 140,40	400 140,40
<i>611</i>			81 640,00	81 640,40	68 558,40
<i>6574</i>		150 000,00	318 500,00	318 500,00	331 582,00
SASP Stade dijonnais	122 000,00	156 880,00	156 880,00	157 000,00	157 220,00
<i>611</i>	30 000,00	32 880,00	32 880,00	35 400,00	39 720,00
<i>6574</i>	92 000,00	124 000,00	124 000,00	121 600,00	117 500,00
SASP JDA Dijon basket	817 000,00	817 000,00	817 000,00	817 000,00	817 000,00
<i>611</i>	560 000,00	560 000,00	560 000,00	560 000,00	396 550,80
<i>6574</i>	257 000,00	257 000,00	257 000,00	257 000,00	420 449,20
Total dépenses	2 540 782,00	2 625 978,00	2 936 168,00	2 876 534,65	2 876 754,65
<i>611</i>	1 208 782,00	1 215 978,00	1 433 668,00	1 436 934,65	1 264 723,45
<i>6574</i>	1 332 000,00	1 410 000,00	1 502 500,00	1 439 600,00	1 612 031,20

Source : livres comptables

Tableau n° 24 : Justifications des missions d'intérêt général

	Conventions de partenariat 2020/2021								Justification (saison sportive 2021/2022)
	Intervention dans structures	Dépenses centres de formation	Manifestations diverses	Lac Kir	Valorisation domaine	Tournois interquartiers	Charte éco citoyen	Total MIG	
<i>SASP Dijon Bourgogne handball</i>	246 000		10 000	50 000		150 000	20 000	476 000	- apprentissage de la discipline lors de la mise en place du village olympique du jardin Darcy - participation à "Rêves d'enfants malades" - intervention dans 3 classes d'une école primaire
<i>SA Dijon football Cote d'Or</i>	10 000	150 000	9 500	9 000	64 000	14 000	10 000	266 500	- proposition d'initiations à des enfants - organisation du DFCO tour et d'un DFCO tour exceptionnel (300 jeunes footballeurs réunis au nouveau centre d'entraînement) - intervention dans le cadre d'un projet scolaire d'une école primaire - invitation des clubs de DM à participer aux matchs (entrée de terrain, ramassage de ballés)
<i>SAS JDA Dijon handball</i>	138 000	113 082		50 000		10 500	20 000	331 582	- présence de 3 joueuses au village olympique (ateliers et séances photos) - séance de sport et dédicaces pour les enfants des écoles dans un complexe sportif - rencontre de jeunes dans des communes du grand Dijon (séances d'entraînement et dédicaces)
<i>SASP Stade dijonnais</i>	62 000		9 000	7 500		29 000	10 000	117 500	- formation sportive auprès de 15 enfants d'une école primaire (cycles de 5 séances de rugby de 45 minutes chacune) - intervention dans 2 écoles primaires (13 classes) et un collège (6 classes), soit 158 heures effectuées pour 480 élèves
<i>SASP JDA Dijon basket</i>	45 000	250 000	20 000	20 000		50 000	35 449	420 449	- animation d'ateliers avec des jeunes - ateliers de découverte et séances de dédicaces au sein de gymnases - engagement dans la charte éco citoyenne (dématérialisation de la billetterie, digitalisation de la communication...)
Total	501 000	513 082	48 500	136 500	64 000	253 500	95 449	1 612 031	

Source : conventions de partenariat et bilans annuels



Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>



20

**Le Président
Ancien Ministre**

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

- 5 OCT. 2023
GA230368
ARRIVEE GREFFE

Emmanuel ROUX
Président de la Chambre Régionale des
Comptes de Bourgogne
Franche-Comté
28-30, rue Pasteur
CS 71199
21011 DIJON CEDEX
Dijon, le - 4 OCT. 2023

Vos réf. : 20230915FR/GF/SV-59

Affaire suivie par : Gérald FRIBOURG, Directeur des Finances

Monsieur le Président,

Je fais suite à la communication du rapport relatif aux observations définitives dans le cadre du contrôle effectué par la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne Franche-Comté sur les comptes et la gestion de Dijon Métropole pour les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente.

Je relève tout d'abord que la Chambre a pris acte que le rappel au droit ainsi que les trois recommandations formulées lors du précédent contrôle ont été suivis d'effet et n'appellent plus de remarques particulières.

En ce qui concerne la synthèse des observations provisoires, il en ressort une qualité de l'information budgétaire et une qualité comptable de bon niveau moyennant quelques améliorations qui ne remettent pas en cause cette appréciation globale. Les quelques points de vigilance portant sur les relations avec les organismes extérieurs sont sans effet, à la fois, sur la situation financière de Dijon Métropole que la Chambre qualifie de saine et sur la qualité des données budgétaires et comptables (respect du délai global de paiement, de la comptabilité d'engagement, sincérité de la comptabilité patrimoniale, etc.).

La Chambre évoque à plusieurs reprises, dans le rapport, le fait que les redevances d'occupations du domaine public (RODP) perçues au titre des services de la distribution de l'eau et de l'assainissement n'auraient pas dû être comptabilisées sur le budget principal mais au sein des budgets annexes dédiés.

Dijon Métropole conteste tant l'analyse de la Chambre sur ce point que son constat complémentaire selon lequel « la Ville de Dijon a perçu jusqu'en 2014 une recette¹ qui relevait depuis plusieurs années de la compétence de l'intercommunalité », et ce pour plusieurs raisons détaillées ci-après.

¹ Redevances d'occupation du domaine public au titre de l'eau et de l'assainissement perçues dans le cadre des contrats de délégation de service public de l'eau et de l'assainissement pour le territoire de la commune de Dijon conclus en 1991 entre la Ville de Dijon et la Lyonnaise des Eaux pour une durée de 30 ans, transférés ensuite successivement au district de l'agglomération dijonnaise, à la COMADI, puis au Syndicat mixte du dijonnais (1999/2000), puis repris par la COMADI, devenue depuis Dijon Métropole, au début des années 2010 suite à la dissolution du Syndicat mixte du dijonnais.

Tout d'abord, la perception des redevances d'occupation du domaine public prévues par les contrats de délégation de service public sur le budget principal de la Ville de Dijon (de 1991 à 2014) puis du Grand Dijon devenu Dijon Métropole (depuis 2015) constitue une constante depuis le début des années 1990 et la conclusion, en 1991, par la Ville de Dijon, de contrats de délégation de service public avec la Lyonnaise des Eaux pour la gestion de l'eau et de l'assainissement sur le territoire de Dijon, pour une durée particulièrement longue de 30 ans.

Cette redevance d'occupation du domaine public (RODP) avait été mise en place dans la mesure où toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique doit en principe donner lieu au paiement d'une redevance par le bénéficiaire au propriétaire dudit domaine. Ainsi, en matière d'eau et d'assainissement, le délégataire de service public exploitant les canalisations d'eau potable et le réseau d'assainissement doit donc verser une RODP à la collectivité propriétaire du domaine public traversé par le réseau, à savoir essentiellement le domaine routier (les réseaux se situant littéralement en dessous de la voirie).

Or, conformément à la législation et à la réglementation applicables aux collectivités locales, la compétence voirie doit être imputée budgétairement au niveau du budget principal, le domaine public routier propriété de la collectivité figurant au patrimoine dudit budget.

En conséquence, et quand bien même les compétences en matière d'eau et d'assainissement - et les contrats de délégations de service public y afférents - ont été transférés à la COMADI à la fin de l'année 1999, les redevances d'occupation du domaine public routier (voirie communale) par les réseaux de distribution d'eau et d'assainissement devaient bien juridiquement continuer à être perçues par la commune sur son budget principal jusqu'à la fin de l'année 2014.

Si la Cour évoque uniquement la situation des RODP pour la seule commune de Dijon, il convient de surcroît de rappeler que, jusqu'en 2014, les RODP en matière d'eau et d'assainissement étaient également perçues directement par l'ensemble des autres communes de l'agglomération, sur leurs budgets principaux. Si la Ville de Dijon est la seule commune citée dans le rapport, sa situation ne constitue donc en aucun cas une exception ou une singularité sur le périmètre de l'intercommunalité.

Par la suite, dans le cadre de la transformation de la COMADI en communauté urbaine à compter du 1er janvier 2015, la compétence voirie a été transférée à la communauté urbaine, et le domaine public routier anciennement communal a été dans un premier temps mis à disposition de celle-ci, avec transfert des droits et obligations du propriétaire, puis transféré en pleine propriété suite à la transformation en métropole (les actes de transfert de propriété correspondants ayant d'ores et déjà été signés avec une partie des communes, et étant en cours de finalisation avec les autres). En conséquence, le domaine public routier y afférent a été affecté sur le budget principal de Dijon Métropole depuis 2015.

C'est donc de manière juridiquement totalement fondée que les redevances d'occupation du domaine public routier par les réseaux d'eau et d'assainissement, lequel domaine public routier fait partie du patrimoine du budget principal de l'intercommunalité, ont été affectées à ce dernier depuis 2015.

Ensuite, hormis un renvoi aux "*règles budgétaires et comptables*" (page 39 du rapport) sans plus de précisions de sa part, la Chambre ne mentionne dans son rapport aucune référence juridique précise qui justifierait sa recommandation d'imputer les RODP sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, et qui démontrerait que la position susvisée de la Ville de Dijon puis de Dijon Métropole n'était juridiquement pas valide ;

Dijon Métropole relève également que la Chambre, dans l'ensemble de ses rapports relatifs à la gestion de la métropole (et des intercommunalités l'ayant précédée) et de la Ville de Dijon depuis 1991², n'avait jamais relevé la moindre irrégularité, ni émis la moindre remarque, quant à l'imputation des RODP susvisées sur les budgets principaux de la Ville de Dijon jusqu'en 2014, puis de la communauté urbaine³ à compter de 2015.

- Dans son rapport publié en 2000 sur la gestion de la Ville de Dijon au cours de la période 1992-1996, dont l'un des thèmes de contrôle portait sur les délégations de service public (DSP) de l'eau et de l'assainissement, la Chambre avait expressément souligné que "*deux droits d'entrée de 100 millions de francs (...) ainsi que des diminutions de charges d'emprunts à hauteur de plus de 2 millions de francs obtenues de 1992 à 1996 suite à la renégociation de la dette*", perçus à l'époque par la Ville de Dijon sur son budget principal, auraient dû être imputés sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.

En revanche, la Chambre n'avait parallèlement émis aucune remarque ni réserve quant à l'imputation des RODP sur le budget principal de la Ville de Dijon, après avoir posé plusieurs questions à ce sujet à la commune lors de la procédure de contrôle.

- De la même manière, dans son rapport de 2007 sur la gestion de la Ville de Dijon entre 2000 et 2005 (période durant laquelle les compétences "eau" et "assainissement" avaient déjà été transférées à l'intercommunalité), la Chambre avait expressément fait mention des RODP de l'Eau et de l'Assainissement parmi les "*produits des services*" du budget principal de la commune, et ce sans émettre la moindre remarque ni réserve quant à une éventuelle irrégularité de la présence de cette recette dans les comptes de la commune⁴.

- Dans son rapport de 2017 sur la gestion de la COMADI / communauté urbaine du Grand Dijon sur la période 2010-2015, la Chambre a relevé le transfert de diverses RODP par les communes à l'EPCI à compter de 2015, dont celles afférentes à l'eau et d'assainissement⁵, sans émettre la moindre réserve quant à leur imputation sur le budget principal.

- Au-delà de ces trois rapports, les autres publications de la Chambre relatives à la gestion de la Ville de Dijon et de la COMADI/communauté urbaine du Grand Dijon/Dijon Métropole, n'ont également jamais fait la moindre mention d'une quelconque irrégularité en la matière.

Enfin, il convient également de relever que, depuis 1991, les budgets successifs, tant de la Ville de Dijon que de Dijon Métropole et des intercommunalités compétentes en matière d'eau et d'assainissement l'ayant précédée, n'ont jamais fait l'objet d'une quelconque remarque des services préfectoraux dans le cadre du contrôle de légalité, que ce soit :

- avant le 31 décembre 1999 (période durant laquelle la Ville de Dijon était compétente en matière d'eau et d'assainissement et percevait les RODP sur son budget principal, en rappelant qu'elle disposait pourtant de deux budgets annexes dédiés jusqu'à l'année 1996 incluse) ;

- entre 2000 et 2014 (période durant laquelle les RODP étaient perçues par la Ville de Dijon, compétente en matière de voirie et propriétaire à ce titre du domaine public routier, les compétences eau et assainissement étaient quant à elles transférées et exercées par les intercommunalités successives) ;

² Année de conclusion des contrats de délégation de service public de l'eau et de l'assainissement de la Ville de Dijon avec la Lyonnaise des Eaux.

³ devenue depuis Dijon Métropole

⁴ Cf. Page 5/23 du rapport de la Chambre régionale des comptes de 2007 relatif à la gestion de la Ville de Dijon sur la période 2000-2005. Cf. également la note de bas de page n°4.

⁵ Cf. Page 35/109 du rapport de la Chambre de 2017 sur la gestion de l'EPCI (COMADI puis Grand Dijon) au cours des années 2009 et suivantes (2009-2015)

- depuis l'année 2015 incluse (perception des RODP par la communauté urbaine du Grand Dijon / Dijon Métropole sur son budget principal, cette dernière étant devenue compétente en matière de voirie et titulaire de l'ensemble des droits et obligations du propriétaire sur le domaine public routier, incluant l'encaissement des diverses RODP y afférentes, y compris en matière d'eau et d'assainissement).

Compte-tenu de ces éléments, Dijon Métropole ne partage pas l'analyse juridique et les conclusions de la Chambre qui auraient pour conséquence de devoir imputer les RODP susvisées sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.

Dijon Métropole prend bonne note de la suggestion formulée page 12 par la Chambre en vue d'enrichir le rapport sur les orientations budgétaires d'informations complémentaires portant sur les ressources humaines (régime indemnitaire, nouvelles bonifications indiciaires attribuées, heures supplémentaires rémunérées) et sur une présentation sommaire des principaux axes d'investissements pluriannuels hors AP. Ces éléments viendront prochainement conforter le niveau existant d'information des citoyens et des élus que la Chambre qualifie de « complète, organisée et diversifiée ».

La Chambre rappelle pages 13 et 14 qu'un suréquilibre de la section d'investissement n'est pas contraire aux dispositions de l'article L 1612-7 du CGCT et qu'il n'est donc pas nécessaire d'inscrire des crédits en dépenses dans le seul but d'équilibrer un excédent d'investissement. Ce principe, que la Chambre invite Dijon Métropole à respecter, semble devoir s'appliquer à l'ensemble des budgets de la collectivité. Or, le guide pratique du contrôle budgétaire et financier élaboré par la DGCL indique expressément que ce principe ne s'applique pas aux SPIC, lesquels sont soumis à des règles d'équilibre strictes. Dit autrement, les budgets annexes afférents à des SPIC ne peuvent pas être concernés par l'application de ce principe.

Le règlement budgétaire et financier fera prochainement l'objet d'une actualisation pour tenir compte, comme demandé par la Chambre page 16, de la pratique des rattachements qui concerne également les charges de personnel (chapitre 012).

Page 26 du rapport, la Chambre évoque le fait que les différentes réformes institutionnelles et fiscales ont conduit à ce que la plus grande partie des produits fiscaux perçus par Dijon Métropole soit liée à l'activité économique en reposant principalement sur la TVA, la CFE et la CVAE. S'agissant de la CVAE, il me semble important d'ajouter que sa disparition décidée par le gouvernement et son remplacement par une fraction de TVA va renforcer considérablement le poids de cette dernière dans les recettes métropolitaines. Il faut en effet rappeler que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (recette dont l'évolution était régulière et facilement prévisible) fait également l'objet, depuis 2021, d'une compensation par une fraction de TVA nationale. Cette forte montée en puissance de la TVA expose donc désormais Dijon Métropole, beaucoup plus que par le passé, aux risques de fluctuation de cette recette très dépendante du contexte économique, ce qui ne peut que complexifier l'élaboration des budgets primitifs des prochaines années.

Par ailleurs, suite à l'invitation de la Chambre (page 28), les modalités de calcul des refacturations aux budgets annexes des charges d'administration générale supportées par le budget principal seront fixées par délibération dans le courant de l'année 2024. Pour ce qui est de l'imputation comptable des refacturations, le nécessaire sera fait en vue d'utiliser la nature 6287 pour les charges à caractère général en lieu et place de la nature 658 pour l'ensemble des budgets annexes (et non pour les seuls budgets de l'assainissement, du GTA et DPI-DASRI), étant précisé que la nature 6215 relative aux frais de personnel est déjà utilisée pour tous les budgets annexes.

En ce qui concerne le produit de 6 482 265 € issu de la vente de certificats d'économie d'énergie (CEE) consécutivement aux investissements réalisés en 2018/2019 en matière d'amélioration de la performance énergétique et environnementale de l'usine d'incinération des ordures ménagères, Dijon Métropole ne partage pas le point de vue de la Chambre qui considère qu'il aurait été plus approprié de comptabiliser cette recette en section d'investissement et non en section de fonctionnement. En effet, outre le fait que, depuis l'origine, les recettes issues de la vente de CEE par Dijon Métropole ont été comptabilisées en section de fonctionnement au chapitre 75, compte 75888, sans remarques de la part du comptable public, la documentation qui a été communiquée à la Chambre lors de la phase d'instruction fait ressortir une souplesse concernant la section sur laquelle les recettes de vente de CEE doivent être imputées, voire privilégie la section de fonctionnement.

Dijon Métropole prend bonne note du constat effectué par la Chambre (page 31) selon lequel « *la TEOM apparaît proportionnée au coût du service rendu* » et partage totalement sa conclusion. Elle défend également ce point de vue dans les différents contentieux dont elle fait actuellement l'objet et portant sur le niveau du taux de la TEOM.

Par ailleurs (page 32), Dijon Métropole maintient que la stratégie consistant à contracter des emprunts qui permettent de sécuriser des financements à très faible coût est bénéfique pour les finances de la collectivité, quand bien même cette pratique, que l'on peut qualifier d'opportunité vertueuse, ait un impact sur le niveau de l'excédent budgétaire.

En ce qui concerne le contrat de prêt de 15 M€ conclu fin 2017 avec la SaarLB pour une durée de 20 ans, indexé sur Euribor 6 mois + marge de 0,445%, Dijon Métropole rappelle que cet emprunt, au moment où il a été souscrit, se caractérisait par des conditions financières extrêmement compétitives par rapport à celles proposées par les autres établissements bancaires avec :

- une absence notable de floor (plancher) à 0% sur l'index Euribor 6 mois, contrairement à ce qu'indique la Chambre dans son rapport. Il faut rappeler que, dans un contexte de taux négatifs à la fin des années 2010, la plupart des établissements bancaires prêteurs des collectivités territoriales avaient ajouté des clauses de floor à 0% dans les contrats, privant ainsi les emprunteurs locaux du "bénéfice" de la valeur négative des index ;
- une marge de 0,445% de surcroît dans la fourchette très basse des marges constatées à l'échelle nationale à l'époque, constat encore plus valable aujourd'hui (les marges sur Euribor se situant désormais autour de 0,8% à 1% dans les contrats de prêts conclus par les collectivités, soit le double de la marge constatée sur ce produit).

Il est également tout à fait possible d'envisager un passage à taux fixe sur ce produit via une opération de swap, dès lors que les conditions de marché s'y prêteraient, ce qui n'est clairement pas le cas actuellement dans un contexte de taux très élevés.

A noter enfin que, sur la période concernée par le contrôle, le taux d'intérêt appliqué a été compris entre 0% et 0,21% quand les taux fixes proposés à l'époque de la consultation pour un prêt aux caractéristiques identiques se situaient entre 1,60% et 2%.

Pour ce qui est de l'avance remboursable sans frais de 12,28 M€ accordée par l'État à laquelle Dijon Métropole a fait appel (page 35), il convient de se remettre dans le contexte de l'époque pour analyser les raisons pour lesquelles cette avance a été mobilisée malgré un niveau confortable de trésorerie. En effet, Dijon Métropole, comme de nombreuses autres autorités organisatrices de la mobilité, a été fortement impactée par les conséquences de la crise sanitaire liée à la Covid 19 sur le fonctionnement de son réseau de transports publics urbains, conséquences qui se sont, en particulier, traduites par une fréquentation en très forte baisse durant l'année 2020, et donc des recettes tarifaires correspondantes. Fin 2020, les perspectives de reprise de la fréquentation sur 2021 restaient encore extrêmement incertaines, et les associations d'élus, dont France Urbaine à laquelle adhère Dijon Métropole, ont alors plaidé auprès de l'État pour l'attribution d'une véritable compensation des pertes de recettes (tarifaires et versement mobilité) à l'identique de ce qui a été fait pour le Syndicat des Transports d'Île-de-France. L'État ayant finalement fait le choix de mettre en place un mécanisme d'avance remboursable, et dans un contexte de grande incertitude lié au manque de visibilité sur la fréquentation du réseau de transports publics urbains au tout début de sortie de la crise sanitaire, Dijon Métropole a donc fait le choix de solliciter le bénéfice de cette avance remboursable de 12 284 750 €. Depuis lors, son remboursement a débuté en octobre 2022 et s'achèvera en 2030.

Comme le relève la Chambre (pages 41 et 42), le pacte financier et fiscal mis en place par Dijon Métropole avec ses communes membres, « *affiche des objectifs précisément identifiés et propose une présentation claire des orientations dans un contexte et des perspectives que la Métropole qualifie d'incertains* ». La Chambre a parfaitement résumé l'état d'esprit qui a prévalu lors des travaux visant à élaborer ce document structurant pour Dijon Métropole et ses 23 communes membres, qui permet en particulier à la Métropole de bénéficier d'une meilleure visibilité sur les moyens financiers dont elle peut disposer pour mener à bien son ambitieux programme d'investissements malgré les aléas qui ne manqueront pas d'affecter ses recettes dans les années à venir dans un contexte économique complexe.

S'agissant de la prévention des conflits d'intérêt (pages 43 et 44), Dijon Métropole confirme qu'elle va poursuivre son action, maintenant engagée depuis plusieurs mois, au travers, en particulier, de la diffusion d'une note pédagogique à l'ensemble des élus destinée à formaliser le cadre d'action qui est régulièrement rappelé à l'occasion des réunions de l'assemblée délibérante, et du recrutement d'un déontologue, et ce afin de se conformer au cadre juridique particulièrement strict et contraignant dans ce domaine.

La possibilité d'instaurer un règlement d'attribution des subventions (page 47) sera étudiée avec l'objectif que la recherche de l'homogénéisation des règles d'instruction ne se traduise pas par la mise en place d'un cadre trop rigide qui conduirait à devoir exclure pour des raisons purement formelles l'attribution d'une aide financière pourtant jugée bénéfique pour le territoire métropolitain.

En ce qui concerne les aides directes (pages 48 à 50), il semble nécessaire de préciser que le dispositif mis en place en 2020 faisait suite à la crise sanitaire de la Covid 19 qui a conduit Dijon Métropole à intervenir aux côtés de la Région Bourgogne Franche-Comté pour soutenir le tissu économique local.

Il convient de préciser que c'est une erreur rédactionnelle de la délibération du conseil métropolitain du 4 février 2021 qui peut laisser à penser que la subvention de 500 000 € décidée par la délibération susvisée porte sur le dispositif des avances remboursables piloté par la Région et non sur les aides directes. Dans les faits, l'analyse des comptes montre que l'enveloppe a bien été utilisée au titre des aides directes aux entreprises, ce que souligne la Chambre. Par ailleurs, il est indiqué qu'« [il] est ainsi proposé de poursuivre le Fonds de Relance Métropolitain sur les aides directes » dans la délibération susvisée au début du paragraphe précédent la référence au « volet 2 ». Un autre élément permet d'affecter l'enveloppe de 500 000 € aux aides directes, à savoir que le ré-abondement de la Région au Fonds Régional des Territoires plafonné à 2 € par habitant, et décidé par l'assemblée régionale le 16 novembre 2020, vise bien les aides directes et non les avances remboursables. Il convient en définitive de considérer que ce « volet 2 » dont il est fait état dans la délibération du conseil métropolitain du 4 février 2021 vient, dans les faits, s'ajouter dans les dépenses de fonctionnement hors avances remboursables, à ce que l'on doit considérer comme le volet 1 qui cible les actions collectives en partage public ou associatif, ce « volet 2 » portant, quant à lui, sur les aides de trésorerie, ces dernières ayant été mises en place à la suite de la session susvisée du conseil régional du 16 novembre 2020.

En ce qui concerne les trois recommandations formulées par la Chambre, vous trouverez, ci-après, les commentaires et précisions que je souhaite apporter pour chacune d'entre elles :

- Recommandation n° 1 : constituer des provisions dans le strict respect du cadre réglementaire en vigueur, que ce soit en matière de risque ou de contentieux.

La provision de 4 M€ concernant le centre de tri des déchets recyclables n'avait pas pour objet, lors de sa mise en place, de constituer une réserve budgétaire pour travaux futurs mais bien de couvrir le risque financier lié au recalibrage du centre de tri s'il ne devait plus traiter les apports de bouteilles plastiques, l'ajustement des installations et des process que ce changement aurait provoqué ayant une incidence immédiate eu égard aux marchés publics passés (éventuelles indemnités à payer, etc.).

La nouvelle concertation sur le sujet de la mise en place d'une consigne sur les bouteilles plastiques lancée au début de l'année 2023 par le Gouvernement tend clairement à démontrer que les débats qui prévalaient lors de la création de la provision de 4 M€ fin 2019 sont toujours d'actualité.

Dit autrement, Dijon Métropole avait provisionné en vue de pouvoir réagir sans délai si la consigne sur les bouteilles plastiques avait effectivement été instaurée durant la période des travaux de reconstruction du centre de tri des déchets recyclables.

Les travaux étant désormais en voie d'achèvement et le dispositif de la consigne sur les bouteilles plastiques n'étant pas effectif à ce jour, la reprise de la provision pourra désormais intervenir dans les meilleurs délais.

Par ailleurs, la Chambre fait état de la provision pour dépréciation des actifs circulants concernant les créances de plus de deux ans non recouvrées par le comptable public et non éteintes, mais omet de citer la provision de 239 382 € prévue au budget primitif 2023 pour litige et contentieux suite aux recours intentés par des entreprises contre Dijon Métropole sur le niveau de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) de l'année 2020. Cette provision a d'ailleurs été majorée de 69 760 € au budget supplémentaire 2023 suite à de nouveaux recours intentés sur le niveau de ce même taux de TEOM de 2020.

- Recommandation n° 2 : conditionner le versement des subventions aux clubs sportifs professionnels à l'option de la compétence nécessaire.

Dijon Métropole prend acte de la recommandation formulée par la Chambre sur la nécessité de délibérer pour fixer le cadre de l'attribution des subventions aux clubs sportifs professionnels. Les statuts de Dijon Métropole seront en conséquence prochainement modifiés.

DIJON MÉTROPOLE

- Recommandation n° 3 : améliorer, d'une part, la qualité du contrôle des dossiers de demande de subvention et, d'autre part, le suivi de l'utilisation de ces subventions par les bénéficiaires, sous la réserve de la régularisation statutaire qui s'impose en ce qui concerne les compétences exercées.

Dijon Métropole prend acte de la recommandation de la Chambre visant à mettre en place les mesures nécessaires pour compléter et renforcer l'analyse des dossiers de demande de subvention et le suivi déjà effectué concernant l'utilisation des subventions.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



François REBSAMEN