



Dijon, le 9 octobre 2017

Le président

PVH/DSC/FB

Réf. : 17-ROD2-FR-14

P.J. : 1 rapport d'observations définitives.

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Ministre,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté urbaine du Grand Dijon concernant les exercices 2009 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. 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 sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, 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 assemblée délibérante 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 à Mme la Préfète ainsi qu'à Mme la Directrice départementale des finances publiques.

Monsieur François REBSAMEN

Président de la Communauté Urbaine du Grand Dijon

40 avenue du Drapeau

21000 DIJON

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"*.

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 Ministre, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Pierre VAN HERZELE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND DIJON

(Département de la Côte d'Or)

Exercices 2009 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 9 février 2017.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

Chambre régionale
des comptes
Bourgogne-Franche-Comté



La chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté a délibéré sur l'examen de la gestion de la communauté urbaine du Grand Dijon pour la période allant du début de l'exercice 2009 à la date de clôture de l'instruction.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place. Il a porté principalement sur les points suivants :

- la situation financière ;
- les frais de réception et l'examen de deux régies ;
- la gestion des ressources humaines ;
- le partenariat public-privé concernant les bus hybrides ;
- les délégations de service public relatives à la piscine olympique.

À travers son contrôle, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés par l'organe délibérant de la collectivité, à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion correspondants.

Le rapport d'observations provisoires (ROP) a été notifié le 11 juillet 2016.

Après examen des réponses apportées au ROP, la chambre a adopté, dans sa séance du 9 février 2017, les observations définitives ci-après relatives à certains des points examinés à l'occasion du contrôle.

TABLE DES MATIÈRES

1. PRESENTATION DU GRAND DIJON	9
2. L'INFORMATION BUDGETAIRE DES ELUS ET DES CITOYENS.....	9
2.1. PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES ET FINANCIERS	9
2.1.1. L'INSUFFISANCE DE PLANIFICATION DES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT.....	9
2.1.2. LA PUBLICATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES	10
3. LA FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE.....	12
3.1. LA FIABILITE DES PREVISIONS BUDGETAIRES	12
3.1.1. LES RESTES A REALISER EN INVESTISSEMENT	12
3.1.2. LE SUIVI DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET DE LEURS CREDITS DE PAIEMENT	12
3.1.3. LE RATTACHEMENT DES CHARGES ET PRODUITS A L'EXERCICE	13
3.2. LA CONCORDANCE ENTRE L'ETAT DE L'ACTIF ET LE BILAN	15
3.3. L'AFFECTATION DES IMMOBILISATIONS DANS LE CADRE DE DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC	15
3.4. L'EQUILIBRE DES FLUX ENTRE LA COMMUNAUTE URBAINE ET LA VILLE DE DIJON.....	16
4. LA SITUATION FINANCIERE.....	18
4.1. DES ELEMENTS DE PERIMETRE	18
4.2. L'EVOLUTION GENERALE DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT CONSOLIDEE BUDGET PRINCIPAL/ BUDGET ANNEXE TRANSPORTS PUBLICS ENTRE 2010 ET 2014.....	18
4.2.1. LES CHARGES A CARACTERE GENERAL.....	21
4.2.2. LES CHARGES FINANCIERES	22
4.2.3. LA FISCALITE.....	22
4.2.4. DOTATIONS ET PARTICIPATIONS	25
4.2.5. L'EVOLUTION DES DEPENSES ET RECETTES D'INVESTISSEMENT CONSOLIDEES (BUDGET PRINCIPAL ET BUDGET ANNEXE TRANSPORTS PUBLICS, HORS EMPRUNT).....	26
4.2.6. LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	30
4.2.7. FONDS DE ROULEMENT, BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET TRESORERIE	31
4.2.8. L'ENCOURS DE LA DETTE DU BUDGET PRINCIPAL ET DU BUDGET ANNEXE TRANSPORTS PUBLICS (PPP COMPRIS).....	32
4.3. POUR CE QUI CONCERNE LA COMMUNAUTE URBAINE : L'EXERCICE 2015.....	34
4.3.1. L'EVOLUTION DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT CONSOLIDEE BUDGET PRINCIPAL/ BUDGET ANNEXE TRANSPORTS PUBLICS.....	34
4.3.2. L'EVOLUTION DES DEPENSES ET RECETTES D'INVESTISSEMENT CONSOLIDEES (BUDGET PRINCIPAL ET BUDGET ANNEXE TRANSPORTS PUBLICS, HORS EMPRUNT).....	39
4.3.3. LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	41
4.3.4. FONDS DE ROULEMENT, BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET TRESORERIE.....	42
4.3.5. L'ENCOURS DE LA DETTE BUDGET PRINCIPAL ET BUDGET ANNEXE TRANSPORTS PUBLICS (PPP COMPRIS).....	43
4.4. CONCLUSION	44

5. AUTRES ASPECTS DE LA GESTION.....	45
5.1. LES FRAIS DE RECEPTION	45
5.1.1. L'EVOLUTION DES FRAIS DE RECEPTION	45
5.1.2. L'IMPRECISION DE LA NATURE ET DE L'OBJET DES RECEPTIONS.....	45
5.2. DES IMPUTATIONS BUDGETAIRES INCORRECTES.....	46
5.3. L'EXAMEN DE DEUX REGIES	46
5.3.1. LA REGIE D'AVANCE DES FRAIS DE DEPLACEMENT ET INTERNET.....	46
5.3.2. LA REGIE DE RECETTES DE LA CARTE CULTURE.....	48
6. LES RESSOURCES HUMAINES	52
6.1. LES EFFECTIFS.....	52
6.1.1. LA PRESENTATION DU TABLEAU DES EFFECTIFS.....	52
6.1.2. LES EFFECTIFS BUDGETAIRES ET LES EFFECTIFS POURVUS.....	52
6.2. LA MUTUALISATION DES SERVICES AVEC LA VILLE CENTRE	54
6.2.1. L'ETAT DE LA MUTUALISATION AU GRAND DIJON	54
6.2.2. L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS	60
6.2.3. DES FACTEURS D'ACCROISSEMENT DES CHARGES DE PERSONNEL.....	65
6.2.4. CONCLUSION RELATIVE A LA MUTUALISATION ET SES CONSEQUENCES FINANCIERES	66
6.3. LE TEMPS DE TRAVAIL AU GRAND DIJON	67
6.4. DIVERSES IRREGULARITES CONSTATEES DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	68
6.4.1. DES DELIBERATIONS, CONTRATS, AVENANTS OU ARRETES POSTERIEURS A LEUR DATE D'EFFET	68
6.4.2. DES DECLARATIONS DE VACANCE D'EMPLOI HORS DES DELAIS OU DU GRADE DE REFERENCE	69
6.4.3. DES DISCORDANCES ENTRE LES DIFFERENTS ACTES	69
6.4.4. D'AUTRES IRREGULARITES.....	71
7. LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE CONCERNANT LES BUS HYBRIDES	74
7.1. LE PROJET DE RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE DES TRANSPORTS EN COMMUN : DES BUS GNV AUX BUS HYBRIDES	74
7.2. LE CHOIX D'UN CONTRAT DE PARTENARIAT : L'EVALUATION PREALABLE.....	75
7.2.1. LES CONDITIONS JURIDIQUES DE RECOURS AU CONTRAT DE PARTENARIAT	75
7.2.2. UNE ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LE MARCHEE DE FOURNITURES ET LE CONTRAT DE PARTENARIAT INCOMPLETE.....	78
7.2.3. LE PARTAGE DES RISQUES.....	81
7.3. LA PASSATION DU CONTRAT DE PARTENARIAT.....	81
7.3.1. LES DIFFERENTES PHASES DE LA PROCEDURE	81
7.3.2. LE DIALOGUE COMPETITIF.....	82
7.4. LE CONTENU ET LA VIE DU CONTRAT	85
7.4.1. LES CLAUSES CONTRACTUELLES OBLIGATOIRES	85
7.4.2. LE MONTAGE FINANCIER	87
7.4.3. LE COUT FINANCIER.....	89
8. LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC RELATIVES A LA PISCINE OLYMPIQUE.....	93
8.1. LES CONDITIONS D'EXECUTION DE LA PREMIERE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DE LA PISCINE OLYMPIQUE	93
8.1.1. L'IMPLICATION DU GRAND DIJON DANS LA COMPETENCE SCOLAIRE	93
8.1.2. LA REMUNERATION DU DELEGATAIRE.....	94
8.1.3. L'INTERESSEMENT DE LA COLLECTIVITE.....	95
8.2. LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC EFFECTIVE AU 1^{ER} JANVIER 2015.....	96

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération dijonnaise, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) constitué de 24 communes, regroupe plus de 250 000 habitants, soit 47 % de la population de la Côte d'Or, la commune de Dijon possédant à elle seule une population de 155 862 habitants en 2014. Elle s'est transformée en une communauté urbaine dénommée « le Grand Dijon » le 1^{er} janvier 2015.

Bien que prenant acte de la bonne qualité d'information des citoyens, la chambre relève quelques erreurs dans la tenue des documents budgétaires et comptables qui devront être rapidement rectifiées. Ainsi, dans le cadre de la mutualisation de services avec la ville de Dijon, le Grand Dijon doit veiller à respecter les dispositions comptables concernant les flux croisés entre les deux entités, à procéder aux imputations budgétaires adéquates de ces flux et à intégrer dans ses comptes les subventions d'investissement ayant servi à financer des équipements transférés par la ville. Le Grand Dijon doit également s'assurer que les données chiffrées figurant dans les divers documents comptables et financiers sont exacts, certaines différences constatées pouvant atteindre plusieurs millions d'euros.

Le montant des restes à réaliser en dépenses d'investissement reste élevé. La chambre invite donc le Grand Dijon à gérer davantage d'investissements par des autorisations de programme.

L'analyse financière est réalisée en consolidant le budget principal avec le principal budget annexe du Grand Dijon, celui des « transports publics urbains », à l'exception de l'endettement qui a été, quant à lui, examiné sur l'ensemble des budgets, compte-tenu de la répartition de l'encours de la dette.

La chambre estime que si l'on s'en tient aux principaux agrégats de gestion, la situation financière du Grand Dijon est saine, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) se situant à des niveaux satisfaisants. Mais la prise en compte de la CAF nette, laquelle intègre l'annuité de la dette, oblige à relativiser fortement cette appréciation. En effet, la CAF nette passe de 35,7 M€ en 2010 à 20 M€ en 2014 (hors remboursement anticipé de 17,45 M€), diminuant ainsi de près de 44 % en cinq ans.

Durant la période 2010/2014 les recettes réelles de fonctionnement ont progressé de 16,2 % et les dépenses réelles de fonctionnement de 19,3 %.

Les produits fiscaux connaissent une hausse soutenue, en raison d'un dynamisme des principales bases. À l'exception du taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui a connu une plus forte hausse, la progression des taux d'imposition est proche de l'inflation.

Si les charges générales du budget principal sont stabilisées, en revanche celles du budget « Transports publics urbains » augmentent fortement, passant de 1,7 M€ en 2010 à 10,5 M€ en 2014, en raison, d'une part de la prise en charge à compter de 2012 des loyers du contrat de partenariat public privé (PPP) « énergie du tramway » auxquels s'ajoutent, à compter de 2013, ceux du PPP « bus hybrides », d'autre part du versement des loyers concernant les rames du tramway dans le cadre d'un contrat de crédit-bail.

La chambre souligne que les charges à caractère général vont conserver durablement un niveau élevé, compte tenu de la durée restant à courir des partenariats publics privés (PPP) « Énergie du tramway » et « Bus hybrides » et du crédit-bail des rames de tramway. Ce d'autant plus qu'à ces montants inscrits dans les charges générales doivent être ajoutés les loyers financiers imputés dans les charges financières au titre de ces contrats.

Les charges financières, notamment celles du budget annexe « transports publics » enregistrent donc une forte augmentation à compter de 2012, due, d'une part, à celle des intérêts d'emprunts classiques et, d'autre part, aux intérêts des loyers financiers précités. En cinq exercices, les intérêts financiers ont été multipliés par près de 4, dépassant 12 M€ en 2014.

En ce qui concerne les investissements, la montée en charge des travaux liés à la réalisation des deux lignes de tramway débutés en 2010 a porté ces dépenses à 156 M€ en 2012 avant qu'elles ne soient ramenées à 19,4 M€ en 2014.

La situation d'endettement de la communauté urbaine, PPP inclus, doit rester une préoccupation majeure de la collectivité ; de 2010 à 2014, l'encours de la dette (PPP¹ compris) du budget principal et du budget annexe transports urbains², passe de 162 M€ à 367 M€, et le ratio de désendettement de 3,7 ans à un peu plus de 9 ans. Par ailleurs, les emprunts inscrits au budget annexe des transports publics, représentant 38,6 % du capital restant dû (CRD) au 31 décembre 2014 soit 146,8 M€, ont une durée résiduelle moyenne d'amortissement de 26,5 ans. La dette par habitant y compris celle issue des PPP, atteint 1 513 € en 2014.

La création de la communauté urbaine au 1^{er} janvier 2015 a profondément influé sur la situation financière de l'EPCI.

Ainsi les dotations de l'État ont fortement augmenté, notamment la dotation globale de fonctionnement qui a progressé de 32 M€ à 36 M€.

Par ailleurs les transferts de compétences effectués dans ce cadre ont entraîné une hausse des redevances versées par les délégataires de distribution publique de gaz et d'électricité, d'eau et d'assainissement. Ces nouveaux transferts de compétences se sont accompagnés d'une diminution significative des attributions de compensation versées par le Grand Dijon, de 10,3 M€.

Pour ce qui concerne la section de fonctionnement consolidée « budget principal + budget annexe transports publics », les recettes totales de fonctionnement, de près de 245 M€ en 2014, dépassent 264 M€ en 2015 alors que les dépenses totales de fonctionnement, de près de 225 M€ en 2014, atteignent 229 M€ en 2015.

En revanche, les dépenses d'équipement ont connu une forte hausse en 2015, passant de 19 M€ à 24 M€. Celles concernant le seul budget principal sont passées de 11,7 M€ à 19,9 M€ alors que parallèlement les subventions d'équipement du budget principal sont portées de 1,7 M€ à 2,8 M€.

L'année 2015 correspond par ailleurs à une chute des dépenses et recettes d'équipement du budget annexe transports publics liée à la fin du programme de réalisation des deux lignes de tramway. L'encours de dette du budget annexe transports publics semble amorcer une détente de la contrainte financière externe, puisqu'il diminue cette même année de près de 20 M€, tandis que celui du budget principal baisse très légèrement de 395 000 €.

Dans ce contexte, le Grand Dijon, devenu métropole, doit continuer à réduire ses charges de gestion, tout en limitant ses nouveaux investissements à des projets pouvant être financés sur fonds propres.

¹ Partenariat public privé.

² Qui représente entre 92 % et plus de 95 % de l'encours total de la dette de la communauté urbaine sur cette période.

En matière de gestion des ressources humaines, la chambre a constaté des écarts, à la fois en nombre et en catégories, entre les postes approuvés par délibération du conseil communautaire figurant au budget et les emplois réellement pourvus. Le processus de mutualisation de services entre le Grand Dijon et les communes-membres, notamment la ville de Dijon, a en outre été insuffisamment engagé. Il mérite d'être renforcé en s'appuyant sur un schéma de mutualisation prévoyant la création de véritables services communs et permettant des économies salariales.

Globalement, sur la période 2009-2014, les effectifs du Grand Dijon ont diminué de 13 agents (- 5,9 %), les charges de personnel ayant faiblement augmenté de 4 %. La chambre constate qu'en adoptant une approche consolidée avec la ville de Dijon, les deux entités ont maîtrisé leurs effectifs et leurs masses salariales, en dépit d'une augmentation sensible des dépenses de personnel par ETP.

La durée annuelle du temps de travail varie entre 1560 et 1585 heures selon le régime des agents. Elle est donc inférieure à la durée légale fixée à 1607 heures /an.

En s'appuyant sur l'examen d'un échantillon de dossiers du personnel, la chambre a constaté un manque de rigueur dans le suivi de la gestion des agents et des écarts entre les rémunérations dues et réellement versées favorables à certains agents.

S'agissant de la gestion de services publics, le Grand Dijon a eu recours à un contrat de partenariat public privé (PPP) pour l'acquisition de bus urbains hybrides. Ce contrat impliquait la revente de bus GNV achetés entre 2004 et 2008 et la moins-value sur cette revente a été de 6 042 565,60 €. Le choix d'un PPP pour cette opération au lieu d'une maîtrise d'ouvrage classique repose sur des critères figurant dans une évaluation préalable sujette à caution. En outre, l'intérêt économique du PPP n'apparaît pas de manière flagrante.

Les critères de complexité évoqués dans l'évaluation préalable pour justifier le recours à ce type de contrat ne paraissent pas réunis. En effet, si la conception et la construction de bus utilisant une technologie hybride peut être regardée comme complexe, leur achat ou leur exploitation ne l'est pas.

<p style="text-align: center;">RÉCAPITULATIF DES RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE</p>

RAPPEL DU DROIT : La chambre recommande au Grand Dijon de veiller au respect de la durée annuelle du temps de travail de ses agents, de 1607 heures légales par an et par agent.

RECOMMANDATION n° 1 :

La chambre recommande au Grand Dijon de 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 de veiller aux imputations budgétaires de ces flux réciproques.

RECOMMANDATION n° 2 :

La chambre recommande au Grand Dijon de veiller à la fiabilité des états annexés aux documents budgétaires et de procéder régulièrement à l'ajustement des effectifs budgétaires aux besoins des services

RECOMMANDATION n° 3 :

La chambre recommande au Grand Dijon d'accentuer et de 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 code général des collectivités territoriales.

1. PRESENTATION DU GRAND DIJON

La communauté d'agglomération dijonnaise, constituée de 24 communes, regroupant plus de 250 000 habitants (47 % de la population de la Côte d'Or – la commune de Dijon en comptant 155 862 en 2014) a été transformée en une communauté urbaine dénommée « le Grand Dijon » le 1^{er} janvier 2015 ; 79 élus siègent à son conseil et 220 agents y travaillent de manière permanente.

Outre les compétences obligatoires prévues par les dispositions de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le Grand Dijon a également en charge l'ensemble de la voirie, les parcs et aires de stationnement, la distribution publique de gaz et d'électricité et le plan local d'urbanisme intercommunal.

2. L'INFORMATION BUDGETAIRE DES ELUS ET DES CITOYENS

2.1. Présentation des documents budgétaires et financiers

2.1.1. *L'insuffisance de planification des opérations d'investissement*

L'ensemble des crédits sont votés par chapitre et par nature, sans article spécialisé, pour les budgets principal et annexes. Il n'est pas prévu de chapitres « opérations d'équipement » car la communauté urbaine du Grand Dijon a adopté la méthode des autorisations de programmes et crédits de paiement (AP/CP).

Le budget 2015 comprend quatorze autorisations de programmes (13 au budget principal, 1 au budget annexe « transports publics » pour le tramway) aux montants et taux de réalisation variables³. Ces derniers oscillent de 0 % à plus de 94 %.

Ces autorisations de programme, dont les plus anciennes datent de 2006 (LINO et ANRU) font l'objet d'ajustements réguliers, en moyenne une à deux fois par exercice budgétaire, souvent à l'occasion de l'adoption du budget supplémentaire par révision du montant ou prolongation de l'échéancier des crédits de paiement, ainsi que par des modifications de la répartition des crédits de paiement au sein de cet échéancier, l'enveloppe de l'autorisation de programme restant inchangée. Certaines autorisations de programme, notamment toutes celles de participation aux déficits des opérations de création de logements à loyer modéré, peuvent être prolongées trois à quatre fois en fonction de la durée de réalisation des opérations de construction par les opérateurs.

La chambre relève par ailleurs que le Grand Dijon ne s'est pas doté d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI). Bien que facultatif, un tel document, qui décrit l'ensemble des opérations d'équipement prévues pour un cycle d'investissements, améliorerait la qualité de l'information sur ces opérations d'investissement.

³ Tableau Annexe 1.

2.1.2. *La publication des documents budgétaires*

La chambre a pu constater la bonne qualité de l'information des citoyens concernant les documents budgétaires, malgré quelques omissions.

2.1.2.1. *L'état des charges transférées relatif aux transports publics*

Alors que la nomenclature M4, applicable aux services de transports publics (plan comptable M43), prévoit la présence d'une annexe relative à l'état des charges transférées pour les deux documents budgétaires, la chambre observe que celle-ci n'est présente dans aucun compte administratif de la période contrôlée, alors que les plus anciennes charges transférées datent de 2011.

Ces charges transférées concernent des participations de la communauté urbaine aux travaux du réseau de transport urbain réalisés par les communes membres (le plus souvent des fonds de concours pour des aménagements d'arrêts de bus), ainsi que des « *subventions TRAM* » versées à la SNCF, à ERDF et à GRDF ou à des commerçants dans le cadre du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

Or, en comptabilité M4, ces subventions sont imputées en fonctionnement (c/6571 et 6572). Faut de pouvoir amortir ces subventions d'investissement pour le financement d'immobilisations amortissables, la communauté urbaine a décidé de procéder à leur étalement.

Cependant la chambre rappelle l'impossibilité réglementaire actuelle d'étaler les charges d'une telle nature, sans une autorisation conjointe *ad hoc* des ministres chargés du budget et des collectivités locales. En effet l'instruction comptable M4 dispose que « *le compte 4818 « Charges à étaler » ne peut être utilisé que sur autorisation conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales* » ; la même instruction précise que « *cet étalement dérogatoire (au compte 4818) ne peut concerner que des dépenses exceptionnelles, dans leur nature (comme des décisions de justice par exemple) et par leur montant rapporté au total des recettes réelles de fonctionnement, qui ne pouvaient pas être anticipées lors de l'établissement du budget et qui mettraient en péril son équilibre* ».

La chambre prend acte de l'abandon de cette pratique à compter de 2016.

2.1.2.2. *L'état des engagements donnés et reçus*

L'instruction comptable M14⁴ prévoit en tableaux annexes au budget primitif et au compte administratif l'état des engagements donnés et reçus. Parmi les engagements donnés figurent les contrats de partenariat public-privé (PPP) et les crédits-baux.

- La chambre rappelle que les informations relatives à la rémunération des cocontractants des deux partenariats public-privé (PPP) doivent être correctement renseignées.

En effet, figure dans les documents budgétaires un état des contrats de partenariat public-privé (cf. tableau n° 1 ci-après) concernant, d'une part le financement, la réalisation, la fourniture et la maintenance partielle de 102 bus hybrides (*Société des bus hybrides dijonnais*), et, d'autre part, le financement, la conception, la réalisation, l'entretien maintenance, le gros entretien, le renouvellement des infrastructures et équipements relevant de l'énergie électrique pour le fonctionnement des deux lignes de tramway (*société Tramway Énergie Dijon*).

⁴ Tome 2, Titre 4, chapitre 1, point 6.2 : confection des états spéciaux de fin d'exercice.

Tableau n° 1 : Rémunération prévisionnelle des co-contractants des PPP

	PPP bus hybrides	PPP « Energie Tramway »
Montant de rémunération prévisionnelle HT selon annexe B1.5 du CA 2013	73 557 513	156 002 397
Montant de rémunération prévisionnelle HT selon annexe B1.5 du CA 2014	74 853 698	153 151 748
Montant de rémunération prévisionnelle HT post avenants, selon les tableaux de prévisions des charges du PPP énergie et PPP bus hybrides ⁵	74 315 220	158 099 109

Source : Compte administratif et services du Grand Dijon.

Soit le montant de cette rémunération diminue entre le compte administratif 2013 et le compte administratif 2014 (cas du PPP « énergie »⁶), soit il augmente (cas du PPP « bus hybride ») ; or l'annexe B 1.5 des deux comptes administratifs précise que le montant prévisionnel de rémunération du co-contractant « *inclut la totalité des loyers non indexés de fonctionnement et d'investissement versés sur toute la durée du contrat* ».

- Pour le crédit-bail concernant le financement des 33 rames de tramway, le cumul des redevances restant à courir de 2020 à 2042, figurant au budget primitif, n'est pas de 100,8 M€, mais de 94,136 M€.

La chambre prend acte de l'ajout dans cette annexe d'une colonne précisant le montant des loyers versés depuis la souscription du contrat, permettant ainsi de connaître le montant global prévisionnel des loyers versés au titre de ce crédit-bail (116,2 M€).

2.1.2.3. Les documents retraçant les engagements financiers de l'EPCI dans divers organismes publics et privés en application des articles L. 2313-1 et L. 5211-36 du CGCT

La chambre constate que la communauté urbaine a omis de mentionner dans son compte administratif 2014 la liste des concours attribués à des tiers par le biais de prestations en nature. Elle l'invite dès lors à les faire figurer en y ajoutant la valorisation des biens, personnels et matériels mis à disposition des organismes subventionnés, à l'instar de la méthode utilisée dans le compte administratif de la ville de Dijon.

La chambre prend acte de l'engagement de l'établissement de procéder à ces rectifications dans les prochains documents budgétaires.

⁵ Tableaux issus des modèles financiers transmis par les services de l'ordonnateur.

⁶ Dans ce cas, la diminution ne provient pas des loyers versés en 2014, puisque ceux-ci étaient de 7,2 M€.

3. LA FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE

3.1. La fiabilité des prévisions budgétaires

3.1.1. Les restes à réaliser en investissement⁷

La chambre constate que, malgré l'existence d'autorisations de programme, le montant des restes à réaliser en dépenses d'investissement reste élevé (près de 13 M€ de crédits inscrits à ce titre chaque année sauf pour 2014 [9,5 M€]), alors que l'un des intérêts de présenter les opérations d'investissements en autorisations de programme et crédits de paiement est de limiter l'inscription de restes à réaliser, même si les reports de crédits de paiement restent juridiquement possibles. Le Grand Dijon fait le choix d'annuler en fin d'exercice les crédits de paiement non consommés, pour les ventiler sur les années restant à courir de chaque autorisation de programme.

La chambre invite la communauté urbaine à augmenter le nombre de ses autorisations de programme, ce qui lui permettra de diminuer drastiquement le montant des inscriptions en restes à réaliser.

3.1.2. Le suivi des autorisations de programme et de leurs crédits de paiement⁸

3.1.2.1. La réalisation de l'autorisation de programme dénommée ANRU

Les deux plus anciennes AP datant de 2006 (AP LINO⁹ et AP conventions ANRU) atteignaient respectivement 90 % et 79 % de réalisation cumulée au 31 décembre 2014. Si la durée de la première est parfaitement légitime, celle des opérations ANRU l'est beaucoup moins, car justifiée par le fait que des quartiers ont été ajoutés à ceux initialement visés par cette autorisation de programme. Il eût été préférable de procéder à de nouvelles autorisations de programme, à l'instar de celles relatives aux participations aux déficits d'opérations d'habitat à loyer modéré dites OPELS, créées par exercice.

La chambre invite le Grand Dijon à procéder à des autorisations de programme plus nombreuses.

3.1.2.2. La réalisation annuelle des crédits de paiement

Certains taux de réalisation annuelle de crédits de paiement avoisinent 30 à 40 %, le plus souvent pour les autorisations de programme concernant les participations aux déficits d'opérations d'habitat à loyer modéré. Or, la chambre constate que c'est également dans ce secteur que les restes à réaliser sont les plus nombreux ; ainsi en 2014 les restes à réaliser atteignent 1 892 400 € pour la sous-fonction 72 [aide au secteur locatif – réhabilitation thermique]).

⁷ L'annexe 2 retrace l'évolution de ces restes à réaliser.

⁸ La réalisation des autorisations de programme et la consommation des crédits de paiement liées à celles-ci pour la période 2010 – 2014 figurent en annexe 3.

⁹ Liaison routière Nord-Ouest.

Soucieuse de sincérité budgétaire, la chambre invite le Grand Dijon à mieux ajuster le montant des crédits de paiement en cours d'exercice, notamment s'agissant des autorisations de programme dites « OPELS », tout comme celui des subventions versées hors autorisation de programme dans le même secteur.

Cette invitation s'applique aussi à l'autorisation de programme des lignes de tramway dont le taux de réalisation des crédits de paiement en 2014 était seulement de 50,2 % .

3.1.3. Le rattachement des charges et produits à l'exercice

Les rattachements de charges et produits à l'exercice ont évolué de la façon suivante pour le budget principal et le budget annexe transports publics :

Tableau n° 2 : Taux de rattachement des charges et produits de gestion budget principal et budget annexe

Budget principal

Rattachements (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des charges rattachées	3 550 959	2 554 261	2 991 031	3 613 983	2 844 098	3 217 422
Charges de gestion nettes des atténuations de charges et produits	67 424 448	69 966 574	72 629 261	75 868 119	79 901 024	93 740 195
Charges rattachées en % des charges de gestion	5,3 %	3,7 %	4,1 %	4,8 %	3,6 %	3,5 %
Total des produits rattachés	2 386 257	1 624 321	3 300 650	8 000 314	3 361 277	1 326 575
Produits de gestion nets des atténuations de charges et produits	87 624 049	96 076 301	103 168 630	103 621 657	105 126 499	129 719 503
Produits rattachés en % des produits de gestion	2,7 %	1,7 %	3,2 %	7,7 %	3,2 %	1,1 %

Sources : Comptes administratifs 2010 à 2015.

Budget annexe Transports publics

Rattachements (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des charges rattachées	2 061 962	6 101 891	2 985 241	3 650 558	4 333 526	2 403 924
Charges de gestion nettes des atténuations de charges et produits	44 606 849	50 048 934	59 863 022	59 967 797	61 922 419	59 674 003
Charges rattachées en % des charges de gestion	4,6 %	12,2 %	5 %	6,1 %	7,0 %	4,1 %
Total des produits rattachés	527 125	500 000	930 000	1 200 000	607 000	600 000
Produits de gestion nets des atténuations de charges et produits	67 112 103	73 245 418	76 368 623	80 523 499	84 873 750	83 875 018
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,8 %	0,7 %	1,3 %	1,5 %	0,7 %	0,72 %

Sources : CA 2010 à 2015.

La chambre a pu constater quelques faiblesses dans cette procédure.

- Il s'agit, d'abord, d'un certain nombre d'absences de rattachement.

La plus importante concernait des prestations de gestion assurées par la ville de Dijon relatives au stade Gaston Gérard ; ainsi les dépenses comptabilisées en 2014 (342 493,53 €) portent en réalité sur les périodes allant du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014, et qui auraient dû être rattachées pour moitié à l'exercice 2013¹⁰.

- Il s'agit, ensuite, de rattachements excessifs de charges et produits intervenus sur l'exercice suivant pour lesquels le Grand Dijon a dû procéder à des régularisations.

Il ressort du tableau en annexe 4 que la communauté urbaine du Grand Dijon constate des rattachements de charges excessifs dans son budget principal, de l'ordre de 10 à 20 % des charges rattachées. Par ailleurs, en 2014, plus de 363 000 € de rattachements de charges de 2013 ont été annulés, faute de facturation (soit 10 % des rattachements de charges en 2013).

Les montants importants constatés aux comptes 7718 du budget annexe « transports publics » et 6718 du budget principal de l'exercice 2014 traduisent un rattachement excessif en 2013 de charges de structure et de personnel refacturées au budget annexe transports publics. L'ordonnateur justifie ces rattachements excessifs en 2013 par la clôture anticipée de cet exercice et l'absence de journée complémentaire, induites par le changement de progiciel financier du Grand Dijon fin 2013, les crédits prévus concernant ces charges de structure et de personnel ayant été rattachés dans leur totalité à l'exercice 2013. En conséquence, les écritures passées sur l'exercice 2014 au compte 6718 du budget principal ont essentiellement pour objet la régularisation de produits rattachés à l'exercice précédent.

Si les rattachements excessifs de charges et produits entre budget principal et budgets annexes posent essentiellement un problème de fiabilité des écritures comptables, sans avoir d'influence sur le compte de résultat agrégé de la communauté urbaine, il n'en va pas de même dans d'autres cas. Il en est ainsi pour les rattachements excessifs de produits en 2013 dans le budget principal (400 000 € en excès, notamment concernant des ventes de ferrailles surestimées et une contribution du SCOT inexistante pour 233 676 €) ; de même pour les rattachements excessifs de charges en 2013 au budget annexe des transports publics (plus d'1,1 M€, dont 811 000 € en excédent de contribution au délégataire Keolis et 213 663 € de consommation d'électricité surestimée), à l'origine du versement d'une subvention d'équilibre du budget principal à ce budget annexe excessive et affectant le compte de résultat du budget principal en 2013.

La chambre invite le Grand Dijon à limiter les rattachements aux seules dépenses et recettes dont le service fait est attesté par la production de pièces justificatives.

- Enfin, la chambre a pu constater des rattachements insuffisants.

Ainsi, certains rattachements 2013 figurent dans les régularisations effectuées dans les comptes 2014, tant en charges qu'en produits. Le Grand Dijon explique ces insuffisances en raison d'un différentiel *ex post* entre les montants engagés et les montants réellement facturés s'agissant de dépenses, d'une part, et en raison de la sous-estimation des recettes, d'autre part.

La chambre rappelle que dans ces cas, la procédure dite de « la journée complémentaire » permet aux services de l'ordonnateur de disposer d'informations exactes de la part des prestataires, même en l'absence de la facture.

¹⁰ Il en va de même pour 2013, où la dépense comptabilisée à ce titre (357 852 €) concernait en réalité la période allant du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2013.

La chambre prend acte de la démarche entreprise par la communauté urbaine pour limiter les rattachements aux seules dépenses et recettes pour lesquelles il est possible d'attester le service fait par la production de pièces justificatives, et constate que le taux de régularisation des rattachements de produits en 2015 n'est que de 0,9 %. Cependant, la délibération n° 2 du 30 juin 2016 approuvant le compte administratif 2015 fait état de 2,4 M€ de rattachements excessifs de mandats 2014, dont 1,5 M€ concernant la contribution versée à l'exploitant des transports publics, régularisés en produits exceptionnels en 2015.

3.2. La concordance entre l'état de l'actif et le bilan

Bien que les services financiers du Grand Dijon connaissent les biens affectés aux budgets annexes, la chambre a remarqué une différence significative de valorisation avec les comptes du trésorier municipal ; ainsi, alors que le solde du compte 181 dans le compte de gestion 2014 est de 25 820 607,17 €, la valorisation faite par les services de la communauté est de 45 877 696,89 €.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de se rapprocher de la trésorerie municipale en vue de déterminer les raisons pour lesquelles certaines des écritures passées par le Grand Dijon ne figurent pas au compte de gestion.

3.3. L'affectation des immobilisations dans le cadre de délégations de service public

Parmi les annexes du compte administratif 2014 et du budget primitif 2015, figure la liste des délégations de service public confiées par la communauté urbaine.

Il a été constaté que seules les immobilisations¹¹ concernant les budgets annexes de l'eau¹² et de l'assainissement¹³ avaient fait l'objet d'affectation comptable aux différents délégataires concernés.

Or cette annexe des comptes administratifs et budget principal mentionne d'autres délégations de service public relevant soit du budget principal soit du budget annexe « transports publics » pour lesquelles ne figure aucune affectation comptable des immobilisations affectées aux délégataires ; il en est ainsi d'équipements importants tels que le Zénith, la piscine olympique, le mur d'escalade, les réseaux de chaleur et le matériel de transport autre que les rames.

Les instructions comptables s'appliquant au budget principal et au budget annexe transports publics ne font pas de distinction de traitement comptable selon le type de délégation de service public pour les biens non amortissables. Or, la plupart de ces équipements (hors bus) sont inscrits à l'état de l'actif du Grand Dijon comme non amortissables, et de fait, aucun amortissement n'y est comptabilisé.

¹¹ Immobilisations elles-mêmes transférées par les communes-membres (comptes 217).

¹² Compte 241 : solde débiteur 56 379 112 €, compte 2491 : solde créditeur 668 293 € (source : balance des comptes BA eau au 31 décembre 2014).

¹³ Compte 241 : solde débiteur 45 681 225 €, compte 2491 : solde créditeur 244 902 € (source : balance des comptes BA assainissement au 31 décembre 2014).

La chambre prend acte de ce que le transfert comptable des immobilisations concernant le mur d'escalade, ainsi que des subventions ayant servi à les financer a été réalisé le 7 septembre 2016, respectivement pour 2,42 M€ et 1,36 M€. Elle invite le Grand Dijon à poursuivre les transferts aux comptes 241 des autres équipements concernés, hormis les bus, et des subventions qui s'y attachent. L'absence de cette opération, qui concerne d'importantes délégations de service public, nuit à la fiabilité du bilan de la communauté urbaine.

3.4. L'équilibre des flux entre la communauté urbaine et la ville de Dijon

La chambre constate que les mutualisations existantes depuis 2010 ne concernent généralement pas des services entiers, et n'ont donné lieu qu'à des conventions de mise à disposition de personnels.

Pour autant, dès 2010, cette mise à disposition d'agents n'aurait pas dû se traduire par le seul constat comptable des charges croisées de personnels mais prendre également en compte les autres charges de gestion courante.

La chambre considère que les comptes du Grand Dijon doivent retranscrire ces charges et produits croisés de gestion courante. De même, en l'absence de conventions entre la ville et le Grand Dijon relatives aux aspects immobiliers de leur gestion, la mutualisation des services ne permet ni d'assurer la sécurité juridique nécessaire aux relations entre ces deux entités, ni de mettre en place une facturation croisée de leurs charges immobilières.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à préparer un schéma de mutualisation en application des dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT aux termes duquel « Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant. »

Par ailleurs, les dettes du Grand Dijon envers des communes membres (compte 168741) se limitent à celles relatives aux terrains situés à Chevigny-Saint-Sauveur, Longvic et Quetigny, détenus depuis 1987 par le Grand Dijon dans le cadre du programme d'action foncière adopté en février 1983 par le district de l'agglomération dijonnaise.

Pour autant, le stade Gaston Gérard¹⁴ a connu des travaux importants jusqu'en 2011, supportés par la ville de Dijon et financés pour partie par emprunts. Si la ville de Dijon a transféré les immobilisations qui le constituent, elle n'a pas transféré les emprunts afférents. En effet, l'évaluation effectuée par la CLECT en janvier 2014 et validée par le conseil communautaire avait retenu, une annuité de la dette de 270 479 €. Mais, face à l'impossibilité d'individualiser dans l'encours de dette de la Ville de Dijon un emprunt ayant spécifiquement servi à financer cet équipement, la CLECT a proposé de laisser à la commune la charge de cette dette jusqu'en 2039 (année d'extinction de la dette) en la compensant par une augmentation de l'attribution de compensation versée par le Grand Dijon à la ville de Dijon à due concurrence.

La même solution a été retenue concernant les immobilisations liées au mur d'escalade, transférées en 2014¹⁵, pour une annuité de la dette s'établissant à 278 686 €.

La communauté urbaine a cependant décidé par délibération du 17 décembre 2015 d'opter pour le transfert d'emprunts provenant de la ville de Dijon, à l'occasion du transfert de compétence des parcs et aires de stationnement (capital restant dû transféré de 18,1 M€) et de la commune de Chevigny-Saint-Sauveur, concernant des travaux sur des bassins de rétention d'eau (capital restant dû transféré de 0,8 M€).

Enfin, la communauté urbaine n'avait pas enregistré lors du transfert des immobilisations liées au stade en 2012 et au mur d'escalade en 2014, les subventions reçues pour les travaux de mises aux normes, versées à la ville de Dijon par l'État et d'autres collectivités locales, dont le Grand Dijon. Ces subventions atteignent pour le stade Gaston Gérard 14 896 270 € (dont 3 706 270 € du Grand Dijon) sur la période 2007-2013 et pour le mur d'escalade 1 363 218 € (dont 380 000 € du Grand Dijon) sur la période 2009-2011¹⁶. Ces subventions ont été finalement transférées en août 2016.

RECOMMANDATION n° 1 : La chambre recommande au Grand Dijon de 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 de veiller aux imputations budgétaires de ces flux réciproques.

¹⁴ Transfert du terrain du stade pour 1 162 022 € et des constructions du stade pour 25 665 817 €.

¹⁵ 2 186 544 € transférés dans les différents sous-comptes 217 du Grand Dijon.

¹⁶ Source : présentation Ressources Consultants finances, à l'appui de la délibération du 30 janvier 2014.

4. LA SITUATION FINANCIERE

4.1. Des éléments de périmètre

Les comptes de la communauté urbaine de Dijon comprennent un budget principal et neuf budgets annexes¹⁷ : déchets de produits inertes et déchets d'activités de soins à risques infectieux, transports publics, crématorium, collecte et traitement des ordures ménagères, zone d'activité Bretenièrre, groupe turbo-alternateur, assainissement, eau, parkings.

La répartition des dépenses et recettes de fonctionnement comme d'investissement, ainsi que celle de la dette entre le budget principal et les budgets annexes, au titre de l'exercice 2014, figurent en annexes 5 et 6 du présent rapport.

La chambre constate, d'une part, que le budget principal et le budget annexe des transports urbains représentent à eux deux 96 % des dépenses et recettes de fonctionnement et plus de 97 % des dépenses et recettes d'investissement de l'ensemble des budgets et, d'autre part, que l'encours de la dette (PPP¹⁸ compris) concerne à plus de 95 % le budget principal et le budget annexe transports urbains.

Bien que l'activité des transports urbains soit un service public industriel et commercial, la collectivité organisatrice du service est amenée à verser de façon récurrente au budget annexe correspondant une subvention compensatrice de sujétions tarifaires. Ce constat a conduit la chambre à réaliser une analyse financière à partir d'une consolidation des comptes du budget principal et du budget annexe transports urbains, après neutralisation des flux réciproques.

Au premier janvier 2015, la communauté d'agglomération a été transformée en communauté urbaine, entité précédant la métropole créée en 2017. La chambre s'est attachée à examiner la situation financière de la structure intercommunale au terme de l'exercice 2015 à la suite de la création de la communauté urbaine.

4.2. L'évolution générale de la section de fonctionnement consolidée budget principal/ budget annexe transports publics entre 2010 et 2014

Les dépenses et recettes de fonctionnement agrégées du budget principal et du budget annexe transports publics ont évolué de la façon suivante durant la période sous revue :

¹⁷ Les budgets annexes eau et assainissement ont été créés par délibération du 16 décembre 2010, suite à la dissolution du syndicat mixte du dijonnais. Un dixième budget annexe a été créé par délibération n° 12 du 18 décembre 2014, après transfert de compétence des communes membres suite à la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine : les parcs de stationnement « parking en ouvrage ».

¹⁸ Partenariat public privé.

Tableau n° 3 : dépenses et recettes de fonctionnement budget principal et budget annexe transports publics

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses totales de fonctionnement	179 246 876	192 415 452	271 101 806	230 074 185	224 383 115
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>	<i>164 997 594</i>	<i>175 043 707</i>	<i>187 671 180</i>	<i>189 626 629</i>	<i>196 845 956</i>
<i>Dépenses d'ordre de fonctionnement</i>	<i>14 249 282</i>	<i>17 371 745</i>	<i>83 430 626</i>	<i>40 447 556</i>	<i>27 537 159</i>

Sources : Comptes administratifs 2010 à 2014, neutralisation des flux réciproques¹⁹.

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes totales de fonctionnement	210 169 016	221 083 132	294 276 066	242 754 475	244 895 164
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	<i>205 866 424</i>	<i>214 766 008</i>	<i>290 602 141</i>	<i>239 670 301</i>	<i>238 900 286</i>
<i>Recettes réelles de fonctionnement, hors cession immobilisations (c./ 775)</i>	<i>204 628 490</i>	<i>214 082 117</i>	<i>226 112 630</i>	<i>226 856 137</i>	<i>237 740 763</i>
<i>Recettes d'ordre de fonctionnement</i>	<i>4 302 592</i>	<i>6 317 124</i>	<i>3 673 925</i>	<i>3 084 174</i>	<i>5 994 878</i>

Sources : Comptes administratifs 2010 à 2014, neutralisation des flux réciproques²⁰

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat agrégé section de fonctionnement	30 922 142	28 667 681	23 174 261	12 680 110	20 506 238

Sources : Comptes administratifs 2010 à 2014.

Bien que les résultats de fonctionnement des deux budgets agrégés soient largement excédentaires, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 25 % sur la période 2010-2014, alors que les recettes de fonctionnement n'ont évolué que de 16 %. Pour autant, en se plaçant sur le strict plan des dépenses et recettes réelles (hors cessions d'immobilisations), leurs évolutions se rapprochent : + 19,3 % pour les dépenses réelles de fonctionnement, + 16,2 % pour les recettes réelles de fonctionnement.

¹⁹ Sont ôtés des dépenses réelles :

- du budget principal : la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe transports publics.
- du budget annexe transports publics : la charge de personnel mis à disposition par le budget principal et, pour 2010 et 2011 uniquement, les frais financiers liés à des lignes de trésorerie pris en charge par le budget principal.

²⁰ Sont ôtés des recettes réelles :

- du budget principal : le remboursement par le budget annexe transports publics de la charge de personnel mis à disposition et, pour 2010 et 2011 uniquement, les frais financiers liés à des lignes de trésorerie pris en charge par le budget principal ;
- du budget annexe transports publics : la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe transports publics.

La chambre constate le poids important de la dette par rapport à la moyenne des autres communautés d'agglomération, poids d'autant plus important que cette moyenne ne comprend que l'encours de la dette du budget principal, soit seulement 31 % de l'encours total de la dette du Grand Dijon, tous budgets confondus.

En y ajoutant la dette du budget annexe transports publics, qui représentait 64 % de l'ensemble de l'encours de la dette fin 2014, la dette par habitant (y compris celle issue des partenariats publics privés) s'élevait à 1 587 € en 2014.

La structure des charges courantes du budget principal et du budget annexe transports publics, nettes des atténuations de charges et après neutralisation des flux réciproques, a évolué de la façon suivante :

Tableau n° 4 : Structure des charges courantes agrégées budget principal et budget annexe transports publics :

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évol. 2010/2014	part des charges courantes 2014
Charges à caractère général	27 509 576,57	26 062 237,19	31 219 320,05	37 263 804,72	38 542 554,39	45 091 504,00	40,11%	30,07%
+ Charges de personnel (a)	9 251 262,03	9 502 672,50	9 720 542,28	9 963 841,38	10 223 194,20	16 320 515,00	10,51%	7,97%
+ Subventions de fonctionnement	46 033 962,00	50 170 508,00	57 499 748,00	52 308 232,00	56 210 005,00	55 820 364,00	22,11%	43,85%
+ Autres charges de gestion	10 050 450,80	10 381 801,28	10 135 067,11	10 613 607,84	11 075 850,20	10 311 778,00	10,20%	8,64%
total charges de gestion	92 845 251,40	96 117 218,97	108 574 677,44	110 149 485,94	116 051 603,79	127 544 161,00	24,99%	90,53%
+ Charges d'intérêt et pertes de change (b)	3 249 868,88	5 657 427,08	8 716 753,67	11 619 667,69	12 140 026,25	11 261 580,00	273,55%	9,47%
= Charges courantes	96 095 120,28	101 774 646,05	117 291 431,11	121 769 153,63	128 191 630,04	138 805 741,00	33,40%	100,00%
Recettes réelles de fonctionnement nettes des atténuations de produits, hors cession immob. (c)	137 740 875	148 679 930	158 239 457	161 056 785	172 100 291	196 547 677	24,94%	

Sources : Comptes administratifs 2010 à 2014, neutralisation des flux réciproques.

Tableau n° 5 : Ratios de gestion budget principal et budget annexe transports publics agrégés

Ratios de gestion	2010	2011	2012	2013	2014
Charges de personnel / charges courantes	9,6 %	9,3 %	8,3 %	8,2 %	8,0 %
Intérêts et pertes de change / charges courantes	3,4 %	5,6 %	7,4 %	9,5 %	9,5 %
ratio de rigidité (a+b)/c	9,08 %	10,20 %	11,65 %	13,40 %	12,99 %

Sources : Comptes administratifs 2010 à 2014, neutralisation des flux réciproques.

La faiblesse des trois ratios ci-dessus, essentiellement due à des charges de personnel peu élevées, ne doit pas masquer l'augmentation générale des charges courantes, de plus de 33 % en 5 années, dont les plus fortes hausses concernent les subventions de fonctionnement, les charges à caractère général et surtout les charges d'intérêts.

S'agissant des produits de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe transports publics, nets des restitutions, leur évolution sur la période contrôlée est la suivante :

Tableau n° 6 : Produits de gestion agrégés budget principal et budget annexe transport public

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évol. 2010/2014	part des produits de gestion 2014
Impôts et taxes (nettes des restitutions)	86 936 390	78 563 777	86 544 609	92 931 135	97 070 366	109 499 284	11,66%	58,73%
+ Fiscalité nette reversée par l'interco et l'Etat	88 344	8 469 700	8 918 920	8 391 599	8 471 727	8 313 595	9489,47%	5,13%
= Produits de la fiscalité nette	87 024 734	87 033 477	95 463 529	101 322 734	105 542 093	117 812 879	21,28%	63,86%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	40 879 822	48 154 496	48 131 346	46 068 345	44 712 852	48 519 588	9,38%	27,05%
+ Ressources d'exploitation et autres produits gestion courante	9 531 305	12 707 462	13 514 959	12 868 777	15 018 970	21 472 987	57,58%	9,09%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	137 435 861	147 895 435	157 109 834	160 259 856	165 273 915	187 805 454	20,26%	100%

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014, neutralisation des flux réciproques.

Les impôts et taxes (fiscalité directe locale, fiscalité reversée - FNGIR pour l'essentiel à compter de 2011 - et versement transport) représentent plus de 63 % des ressources du Grand Dijon.

Deuxième ressource de la communauté urbaine, les dotations et participations de l'État ont connu une progression globale de près de 10 % qui ne doit pas masquer la baisse significative de ces dotations depuis 2013, due essentiellement à la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Enfin, les autres ressources d'exploitation ne représentent que 9 % de l'ensemble des produits de gestion du budget principal et du budget annexe transports publics du Grand Dijon. Elles ont connu deux fortes progressions, en 2011 en raison d'une hausse de l'activité de collecte et traitement des déchets, et en 2014 du fait de la récupération de la TVA sur le loyer des rames de tramway dans le cadre du crédit-bail.

4.2.1. Les charges à caractère général

S'agissant du budget principal, ces charges, qui n'ont pas connu de fortes variations sur la période sous revue, représentent cependant plus de 27 M€, dont plus de la moitié concernent les prestations de services liées à la collecte et au tri des ordures ménagères²¹.

²¹ Comptes 611 et 6288.

S'agissant du budget annexe transports publics, ces charges augmentent fortement, passant de 1,7 M€ en 2010 à 10,5 M€ en 2014, en raison, d'une part, de la prise en charge à compter de la mi-2012 des loyers du PPP « Énergie du tramway » (hors ceux liés aux charges financières), auxquels s'ajoutent à compter de 2013 ceux du PPP « Bus hybrides », et, d'autre part, du versement des loyers concernant les rames du tramway dans le cadre du crédit-bail.

En 2014, ces divers loyers (hors ceux liés aux charges financières) atteignaient près de 7,2 M€.

La chambre observe que les charges à caractère général vont connaître durablement un niveau élevé, compte tenu de la durée restant à courir des PPP « Énergie du tramway » (3,72 M€ jusqu'en 2035) et « Bus hybrides » (1,02 M€ jusqu'en 2027) d'une part, et du crédit-bail des rames de tramway, d'autre part (de 3 M€ en 2015 à 5,87 M€ en 2042)²².

Ainsi, de 2015 à 2028, le budget annexe transports publics va devoir supporter chaque année près de 8 M€ de charges à caractère général, puis de 2029 à 2036, 7 M€, auxquels s'ajoute l'augmentation des charges financières liées à ces différents contrats. L'ensemble de ces charges présentant une très forte rigidité, elles vont durablement peser sur le budget de l'EPCI.

4.2.2. *Les charges financières*

La hausse importante des charges financières du budget annexe transports publics à compter de 2012, est due, d'une part, à l'augmentation des intérêts d'emprunts classiques (+3,8 M€ en 2014), en raison de la mobilisation de nouveaux emprunts à compter de 2010 et, d'autre part, aux intérêts des loyers financiers versés dans le cadre des PPP « Énergie » et « Bus hybrides ».

En cinq exercices, les intérêts financiers ont été multipliés par près de 4, dépassant en 2014 12 M€. À l'instar des charges d'administration générale, la chambre souligne le poids durable des charges financières liées aux PPP « Énergie du tramway » et « Bus hybrides », jusqu'en 2036.

4.2.3. *La fiscalité*

Les ressources fiscales dans leur acception la plus large, soit la fiscalité directe nette des reversements aux communes-membres, TEOM, versement transport, versements du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)²³, évoluent de 21 % sur la période sous revue, selon le détail ci-après :

²² Détail, cf. annexe 7.

²³ La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), mise en place également suite à la suppression de la taxe professionnelle à compter de 2011, n'a pas été prise en compte dans les produits de la fiscalité, mais au titre des dotations de compensation de l'Etat, en raison de l'origine des fonds (prélèvements sur recettes de l'Etat).

Tableau n° 7 : Évolution produits fiscaux budget principal et budget annexe transports publics

	2010	2011	2012	2013	2014
Budget principal en €					
Impôts locaux	88 344 853	76 172 993	81 815 975	83 522 157	84 350 289
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	66 761 935	65 266 567	66 490 279	65 486 624	65 211 419
= Impôts locaux nets des restitutions (a)	21 582 918	10 906 426	15 325 696	18 035 533	19 138 870
+ Taxes sur activités de service et domaine (TEOM) (b)	18 505 898	19 297 236	20 084 612	20 953 447	21 739 921
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) (a+b)	40 088 816	30 203 662	35 410 308	38 988 980	40 878 791
Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (c)	88 344	8 469 700	8 918 920	8 391 599	8 471 727
Budget annexe transports publics en €					
Versement de transport	46 973 254	48 495 735	52 465 789	54 045 311	56 269 721
- Restitution de la taxe Versement de transport	125 680	135 620	1 331 488	103 156	78 146
= Ressources fiscales nettes (d)	46 847 574	48 360 115	51 134 301	53 942 155	56 191 575
Produit de la fiscalité nette BP + BAP (a+b+c+d)	87 024 734	87 033 477	95 463 529	101 322 733	105 542 093

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014.

L'évolution des bases fiscales et des taux de la fiscalité directe ainsi que de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de la communauté urbaine a été examinée à compter de 2011, date d'application de la réforme fiscale relative à la taxe professionnelle :

Tableau n° 8 : Évolution des bases et taux 2011/2014

	CA2011		CA2014		évo. Bases 2011/2014	évol. Taux 2011/2014
	bases prévisionnelle	taux	bases définitives	taux		
TH	301 851 254	8,73%	326 344 719	9,03%	8,11%	3,44%
TFPB	320 210 673	0,58%	345 059 781	0,603%	7,76%	3,97%
TFPNB	1 019 854	4,72%	1 253 451	4,88%	22,90%	3,39%
CFE	90 973 310	24,33%	103 348 627	25,96%	13,60%	6,70%
TEOM	313 045 605	6,16%	338 294 053	6,37%	8,07%	3,41%

Sources : fiches financières DGFIP, délibérations fixant les taux d'impositions et CA 2011 à 2014.

Le dynamisme constaté des produits fiscaux s'explique davantage par l'évolution des bases que des taux.

Les bases d'impositions les plus importantes (TH, TFPB et CFE) ont en effet connu une hausse sensible entre 2011 et 2013 (plus de 3 % d'augmentation en 2012 et 2013 pour les deux premiers impôts, plus de 10 % en 2012 pour la CFE).

S'agissant du foncier bâti, d'importants programmes de construction des communes-membres sont achevés et les périodes d'exonération des programmes les plus anciens sont terminées, ce qui explique l'augmentation des bases d'imposition.

Les bases de la taxe d'habitation ont quant à elles augmenté surtout en raison de l'occupation de logements nouveaux.

S'agissant de la contribution foncière des entreprises, sa base d'imposition a connu en 2012 une forte augmentation, la base minimum de CFE passant de 450 € à 4 000 € pour certaines entreprises, en fonction de leur chiffre d'affaires.

Par ailleurs, l'augmentation des bases de ces trois impôts en 2014 s'explique par l'actualisation légale de leurs bases de 0,9 %.

Concernant enfin la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), son produit a connu une hausse totale de 17,5 % entre 2010 et 2014, en raison d'un dynamisme de sa base, surtout entre 2011 et 2013.

Les taux d'imposition ont connu quant à eux une évolution plus modérée, à l'exception de la contribution foncière des entreprises.

Dans le cadre du budget annexe transports publics, le versement transport, net des restitutions, a augmenté de 20 % entre 2010 et 2014, avec une hausse sensible en 2012 (+ 5,74 %), due à l'effet en année pleine de l'augmentation du taux de cette taxe décidée par délibération du 30 juin 2011, le classement en commune touristique de la ville de Dijon par arrêté préfectoral du 2 mai 2011 ayant permis au Grand Dijon de majorer de 0,2 % le taux du versement transport à compter du 1^{er} octobre 2011, le portant au taux maximum autorisé pour les communautés d'agglomération.

- Les reversements de fiscalité aux communes membres de l'EPCI

Les principaux reversements de la fiscalité de l'EPCI aux communes membres que sont l'attribution de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC), ont évolué de la façon suivante de 2010 à 2014 :

	2010	2011	2012	2013	2014
AC	51 822 937	51 864 951	51 857 175	52 012 791	51 736 656
DSC	13 401 616	13 401 616	13 401 616	13 401 616	13 401 616

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014.

Pour la DSC, la communauté urbaine du Grand Dijon décide chaque année de maintenir le montant et les modalités de répartition entre communes membres tels qu'ils avaient été fixés par délibération du 18 décembre 2003 : seule la part forfaitaire, identique d'un exercice à l'autre, est versée aux communes membres, « afin de garantir à chaque commune une stabilité de sa dotation »²⁴.

Pour l'AC, son montant est resté quasiment stable d'un exercice à l'autre de 2010 à 2014, au gré de quelques modifications.

4.2.4. Dotations et participations

Ces ressources ont évolué de la façon suivante, tant pour le budget principal que pour le budget annexe transports publics :

Tableau n° 9 : Évolution dotations budget principal

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Budget principal					
Dotation globale de fonctionnement	33 212 962	34 939 178	34 566 976	34 075 952	32 579 430
Participations	3 872 726	3 541 749	4 510 304	3 262 377	3 456 550
<i>Dont État et collectivités locales</i>	792 972	563 568	587 723	209 680	278 289
<i>Dont autres organismes²⁵</i>	3 079 754	2 978 181	3 922 581	3 052 696	3 178 261
DCRTP ²⁶	0	4 847 481	4 662 766	4 483 140	4 483 140
<i>autres allocations compensatrices fiscalité directe locales</i>	1 145 352	2 363 334	2 033 032	1 870 072	1 708 928
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	38 231 040	45 691 742	45 773 078	43 691 541	42 228 048
Budget annexe transports publics					
En €	2010	2011	2012	2013	2014
Subvention budget principal de la communauté urbaine	16 500 000	20 500 000	21 500 000	23 000 000	24 500 000
Subventions État	2 093 751	2 198 237	2 093 751	2 093 751	2 201 751
Subvention département	555 031	264 517	264 517	283 053	283 053
total subventions d'exploitation budget annexe transports publics	19 148 782	22 962 754	23 858 268	25 376 804	26 984 804

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014.

²⁴ Délibération n° 6 du 19 décembre 2013.

²⁵ Il s'agit pour l'essentiel de la participation au titre de la valorisation des déchets, versée par la société ADELPHÉ, filiale d'ECO EMBALLAGE.

²⁶ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

L'année 2014 a constitué la première année de baisse des concours financiers de l'État, avec une diminution de ces derniers au niveau national de 1,5 milliards d'euros par rapport à 2013. Le Grand Dijon a ainsi connu une baisse de près de 1,5 M€.

La participation du budget principal au financement du service des transports publics a, pour sa part, augmenté de 48,5 % entre 2010 et 2014, soit une hausse importante dès 2011, pour compenser l'augmentation de la subvention à l'exploitant de 4,3 M€ la même année, avant la hausse significative du versement transport en 2012.

Tableau n° 10 : Évolution des produits d'exploitation du budget annexe transports publics

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	1 060 304	1 922 549	1 375 860	1 204 539	1 129 151
Versement transport net des remboursements	46 847 574	48 360 115	51 134 301	53 942 155	56 191 575
+ Subventions d'exploitation	19 148 782	22 962 754	23 858 268	25 376 804	26 984 804
dont subvention du budget principal	16 500 000	20 500 000	21 500 000	23 000 000	24 500 000
autres produits de gestion courante	55 443	0	194	0	1 462 354
= Produits de gestion courante	67 112 103	73 245 418	76 368 623	80 523 498	85 767 883
<i>Subventions d'exploitation en % des produits de gestion courantes</i>	28,5 %	31,4 %	31,2 %	31,5 %	31,5 %
<i>Versement transport en % des produits de gestion courante</i>	69,80 %	66,02 %	66,96 %	66,99 %	65,52 %

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014.

Depuis 2010, le financement de ce service provient pour 2/3 du versement transport ; la subvention du budget principal qui représentait 1/4 de ce budget en 2010 se rapproche progressivement du 1/3 en 2014.

4.2.5. L'évolution des dépenses et recettes d'investissement consolidées (budget principal et budget annexe transports publics, hors emprunt)

4.2.5.1. Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement des deux budgets consolidés sont dominées jusqu'en 2013 par celles réalisées au profit du budget annexe transports publics, comme le montre le tableau ci-après :

**Tableau n° 11 : Évolution des dépenses d'équipement budget principal
et budget annexe transports publics**

En €	2010	2011	2012	2013	2014
- Dépenses d'équipement BP + B ATP (opérations réelles comptes 20 (sauf 204), 21 et 23	84 128 140	215 004 842	156 410 495	64 203 189	19 441 999
- dont dépenses d'équipement BP seul	14 473 935	9 644 389	16 040 773	13 698 686	11 741 225
- dont dépenses d'équipement B ATP	69 654 205	205 360 453	140 369 722	50 504 503	7 700 774
Part des dépenses d'équipement du B ATP dans l'ensemble des dépenses d'équipement BP+B ATP	82,80 %	95,51 %	89,74 %	78,66 %	39,61 %

Source : Pourcentage issu des données CA 2010 à 2014.

Concernant le budget principal, la chambre constate que l'exercice 2012 a connu une hausse relative des équipements, en raison, d'une part, de l'acquisition auprès de l'EPFL de 2 terrains à Dijon pour 2,5 M€ pour la réalisation de la chaufferie biomasse, et, d'autre part, du renouvellement de véhicules de collecte d'ordures ménagères pour plus d'1,1 M€.

S'agissant du budget annexe transports publics, la montée en charge des travaux liés à la réalisation des deux lignes de tramway a débuté en 2010 (infrastructures, voiries, dépôt et centre de maintenance).

Bien que n'ayant pas de caractère budgétaire, il convient cependant d'inclure dans les investissements ceux financés dans le cadre des partenariats public-privé « Énergie-tramway » et « Bus hybrides », ces investissements devant être intégrés dans l'actif immobilisé du Grand Dijon, lors de leur mise en service²⁷.

S'agissant du PPP « Bus hybrides », cette intégration est intervenue en 2013 pour 11,56 M€ correspondant à une avance et une subvention versées hors taxe et pour 40,43 M€ correspondant à la dette contractée envers le partenaire du PPP.

S'agissant du PPP « Énergie-Tramway », l'intégration dans les immobilisations du Grand Dijon est intervenue, d'une part, pour 8,43 M€ correspondant à l'avance versée au titre de ce PPP entre 2010 et 2012 et, d'autre part, pour 52,25 M€ correspondant à la dette contractée envers le partenaire du PPP.

La fourniture des 33 rames de tramway a fait l'objet d'un traitement particulier²⁸, qui n'affecte pas la section d'investissement, et donc les immobilisations, mais la section de fonctionnement pour près de 30 ans. Le Grand Dijon a en effet conclu un crédit-bail à optimisation fiscale avec une filiale d'un groupe bancaire, selon lequel la communauté urbaine a cédé à cette dernière, pour 72,22 M€ hors taxe, les 33 rames de tramway qu'elle a dans un premier temps acquises dans le cadre d'un marché de fournitures du 30 octobre 2009, pour permettre à cette société de proposer à la collectivité locale lesdites rames en crédit-bail sur 32 années (dont 2 années de préfinancement), pour un montant prévisionnel de 127,27 M€ hors taxe.

²⁷ L'impact budgétaire aura lieu chaque année lors du versement du loyer –part investissement (débit compte 1675).

²⁸ cf la délibération n° 2 du 19 novembre 2010 autorisant la conclusion d'un crédit-bail et le contrat de crédit-bail conclu le 20 décembre 2010.

Le principal intérêt du recours à un tel crédit-bail est la prise en compte dans les loyers versés par le Grand Dijon, d'une part de l'avantage fiscal obtenu par le crédit bailleur²⁹, d'autre part, de la possibilité d'un refinancement sans frais de l'offre du crédit bailleur par l'enveloppe de prêts consentis par la banque européenne d'investissement au Grand Dijon pour ce projet, de près des 2/3 du total du coût des rames de tramway. Par ailleurs, le Grand Dijon a fait le choix de loyers à échéance progressive, permettant un impact budgétaire également progressif³⁰.

Selon les termes de la délibération du 19 novembre 2010, l'offre du crédit bailleur équivaut à un financement au taux de l'Euribor 12 mois avec une marge de + 0,32 sur une durée de 30 ans, alors que les prêts bancaires classiques à cette époque avoisinaient des marges à + 0,70 ou + 0,75. Enfin, à l'instar des prêts bancaires classiques, la sortie anticipée du crédit-bail par la communauté urbaine s'accompagne d'une indemnisation du crédit bailleur, mais le Grand Dijon a négocié des conditions de résiliation selon quatre valeurs, la plus basse correspondant à la valeur résiduelle des rames restant à financer, la plus haute à cette valeur résiduelle majorée de 0 à plus de 5 %, selon la date de résiliation.

4.2.5.2. Les subventions d'investissement reçues et versées

Les subventions d'équipement versées par les deux budgets, consolidées, restent relativement stables et sont essentiellement issues du budget principal, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 12 : Les subventions d'équipement versées

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions d'équipement BP	24 226 162	21 648 365	22 039 223	21 564 242	19 676 912
Subventions d'équipement BATP	1 935 589	2 638 604	1 490 186	1 801 129	1 045 504

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014.

Ainsi, sur la période 2010-2014, les subventions versées concernaient principalement les programmes d'investissement suivants :

- la LINO suivie dans le cadre d'une AP : 19,6 M€ ;
- les travaux d'investissement de la ville de Dijon (musée des beaux-arts, mur d'escalade et tribunes du stade Gaston Gérard avant leur transfert au Grand Dijon pour ces deux derniers) : 6 M€ ;
- la ligne LGV Rhin Rhône : 13,3 M€ ;
- diverses opérations de réalisation de logements sociaux par des opérateurs publics (25 M€) et privés (20 M€), suivies dans le cadre d'AP.

S'agissant des subventions d'investissement reçues, leur évolution a été la suivante sur cette même période :

²⁹ Amortissement fiscal des rames par le crédit bailleur selon un régime dérogatoire.

³⁰ Augmentation progressive de 3,016 M€ en 2015 à 5,875 M€ en 2042.

Tableau n° 13 : Les subdivisions d'équipement reçues

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions d'équipement BP	8 167 998	9 221 495	1 345 997	3 192 139	1 741 163
Subventions d'équipement BATP	6 971 214	46 255 521	39 696 032	10 347 605	18 588 226
Part des subventions d'équipement reçues du BATP dans l'ensemble des subventions d'équipement reçues BP+BATP	46,05 %	83,38 %	96,72 %	76,42 %	91,44 %

Source : Pourcentage issu des données CA 2010 à 2014.

Les subventions reçues au budget principal en 2010 et 2011 sont issues des aides à la pierre de l'État (6,2 M€ sur les deux exercices) et de la participation du département de la Côte d'Or au financement de la piscine olympique (5,75 M€ sur les deux exercices).

Les subventions d'équipement reçues au budget annexe transports publics sont les plus importantes et concernent toutes le programme de réalisation des deux lignes de tramway.

Les principaux financeurs ont versé les sommes suivantes sur la période 2010-2014 :

- l'agence de financement des infrastructures de transport de France	47 000 000
- la Région :	40 000 000
- le Département	20 010 440
- le FEDER pour la billettique et l'intermodalité	6 705 078

Le subventionnement de cette opération représente le quart du montant des travaux réalisés hors PPP énergie.

4.2.6. La capacité d'autofinancement

Tableau n° 14 : Évolution de la CAF brute, CAF nette, financement propre disponible et les besoins de financement des investissements du budget principal et du budget annexe transports publics, après neutralisation des flux réciproques

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Produits de gestion (A)	137 435 861	147 895 435	157 109 834	160 259 855	165 273 915
Charges de gestion (B) ³¹	92 845 252	96 117 219	108 574 677	110 149 486	116 051 604
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	44 590 609	51 778 216	48 535 157	50 110 370	49 222 311
<i>en % des produits de gestion</i>	32,4 %	35,0 %	30,9 %	31,3 %	29,8 %
CAF brute	43 502 079	47 315 620	41 421 824	40 189 180	40 733 644
<i>en % des produits de gestion</i>	31,7 %	32,0 %	26,4 %	25,1 %	24,6 %
CAF nette ou disponible (C)	35 714 507	36 977 056	27 134 561	20 733 398	2 584 600
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	19 324 897	56 903 406	112 317 670	31 673 189	22 827 538
Financement propre disponible (C+D)	55 039 404	93 880 463	139 452 232	52 406 586	25 412 139
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	65,4 %	43,7 %	89,2 %	81,6 %	130,7 %
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-49 060 819	-99 165 095	-40 401 079	-32 511 480	-19 425 464
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	58 000 000	121 500 000	66 000 000	354 762	7 099 847
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	8 939 181	22 334 905	25 598 921	-32 156 718	-12 325 617

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

- La CAF brute

La chambre précise au préalable que la CAF brute permettant de connaître les moyens dont dispose une collectivité pour un exercice donné, pour rembourser son annuité de la dette et financer ses investissements, la prise en compte des produits exceptionnels (à l'exception des produits de cession) et charges exceptionnels est nécessaire.

À l'exception d'une hausse en 2011, la CAF brute, d'un niveau élevé, avoisinant 40 M€, a été relativement stable de 2010 à 2014. Les charges et produits d'exploitation ont connu une évolution identique, de plus de 20 %. En 2011, les produits d'exploitation ont augmenté de façon plus importante que les charges de gestion, en raison de la hausse combinée des ressources fiscales *lato sensu* et des ressources issues de la collecte et du tri des déchets.

³¹ Non comprises les subventions d'équipement du budget annexe transports urbains, comptabilisés en section de fonctionnement par l'instruction comptable M43.

Ce dynamisme fiscal s'est prolongé en 2012, en raison de l'augmentation du versement transport, mais également de la hausse des impôts directs – essentiellement la CFE.

S'agissant des charges de gestion, la hausse la plus importante a eu lieu en 2012, en raison de l'apparition des charges de maintenance et d'entretien liées au PPP « Énergie », et des subventions de fonctionnement versées à l'exploitant du service de transport urbain.

- La CAF nette

La CAF nette, c'est-à-dire la capacité qu'a la collectivité à financer des investissements après le remboursement de sa dette pour un exercice donné, a suivi une autre évolution, diminuant de 8,5 M€ à compter de 2012, puis de 6,5 M€ en 2013, en raison de l'augmentation du remboursement de la dette tant au budget principal qu'au budget annexe transports publics, conséquence, d'une part, du début d'amortissement des nombreux emprunts souscrits en 2011 et 2012 et, d'autre part, à compter de 2013, du début du versement de la part financement des investissements dans le cadre des PPP.

La baisse apparente de la CAF nette de 17 M€ en 2014 résulte de la décision du Grand Dijon de procéder à un remboursement anticipé de 17,45 M€ au budget transport³². Sans ce remboursement anticipé, la CAF nette serait de 20 M€, diminuant de près de 44% entre 2010 et 2014.

4.2.7. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

Tableau n° 15 : Évolution des fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie nette du budget principal et du budget annexe transports publics, après neutralisation des flux réciproques

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources stables (E)	440 353 628	663 105 820	794 362 218	895 816 790	901 951 799
Emplois immobilisés (F)	422 741 834	625 808 172	732 298 472	867 710 889	887 217 020
= Fonds de roulement net global (E-F)	17 611 794	37 297 648	62 063 746	28 105 901	14 734 779
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	66,9	133,8	193,1	84,2	42,0
Besoin en fonds de roulement global	8 378 595	-2 738 049	-12 466 618	657 895	7 796 153
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	31,8	-9,8	-38,8	2,0	22,2
Trésorerie nette	9 233 200	40 035 697	74 530 364	27 448 006	6 938 626
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	35,1	143,6	231,9	82,3	19,8

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

³² À noter également le remboursement anticipé au budget assainissement de 3,6 millions d'euros en 2014.

Après avoir connu une hausse importante jusqu'en 2012, le fonds de roulement net global subit une baisse significative à compter de 2013.

Ce sont d'abord les ressources stables qui ont connu une hausse sensible en 2011 puis en 2012 grâce, d'une part, aux affectations de résultats de 2010 et 2011 du budget principal, et surtout du budget annexe transports publics de 2010 (près de 20 M€), et, d'autre part, aux subventions d'investissement reçues au titre de ce même budget annexe.

L'augmentation des immobilisations n'intervient qu'en 2012 et 2013, concernant le budget annexe transports publics, avec les investissements liés au tramway (hors rames, sorties de l'actif pour le crédit-bail) et les bus hybrides.

Le décalage entre les ressources stables et les emplois stables se résorbe en 2014, pour rétablir un fonds de roulement légèrement en-deçà de ce qu'il était en 2010.

4.2.8. L'encours de la dette du budget principal et du budget annexe transports publics (PPP compris)

L'encours de la dette au 31 décembre de chaque exercice a évolué sur la période 2010-2014 de la façon suivante respectivement pour le budget principal et le budget annexe transports publics :

Tableau n° 16 : Situation de l'encours de la dette budget principal et budget annexe transports publics

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Budget principal					
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier	97 711 560	103 753 172	114 370 457	140 374 872	129 510 708
- Annuité en capital de la dette	6 977 317	7 897 476	10 061 466	10 864 165	10 616 793
+ Nouveaux emprunts	13 018 929	18 514 761	36 065 882	0	6 000 001
= Encours de dette budget principal au 31 décembre	103 753 172	114 370 457	140 374 872	129 510 708	124 893 915
Budget annexe transports publics					
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier	13 847 520	58 018 336	158 577 248	184 285 570	268 721 788
- Annuité en capital de la dette	829 184	2 691 088	4 291 678	8 591 617	28 055 523
+ Nouveaux emprunts	45 000 000	103 250 000	30 000 000	93 027 834	1 623 119
= Encours de dette budget annexe transports publics au 31 décembre	58 018 336	158 577 248	184 285 570	268 721 788	242 289 383
dont dette au titre des partenariats publics privés				89 811 606	85 776 071
Encours de dette budget principal et budget annexe transports publics au 31 décembre	161 771 508	272 947 705	324 660 442	398 232 495	367 183 298

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Le ratio de désendettement pour les budgets principal et annexe des transports publics a évolué sur la même période comme suit :

Tableau n° 17 : Évolution du ratio de désendettement budget principal et budget annexe transports publics

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Ratio de désendettement ³³	3,72	5,77	7,84	9,91	9,01

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Le Grand Dijon a eu recours à l'emprunt entre 2009 et 2012, l'encours du budget principal et du budget annexe transports publics réunis passant de 111,5 M€ fin 2009 à 324,6 M€ fin 2012. En revanche, à partir de 2013, le Grand Dijon n'y a eu recours que marginalement et la communauté urbaine a puisé massivement dans son fonds de roulement pour financer ses investissements.

Au 31 décembre 2014, la durée résiduelle moyenne des emprunts est de 26,5 ans, représentant un encours de 146,8 M€ pour six emprunts, tous souscrits dans le budget annexe transports publics, dans le cadre des travaux de réalisation des deux lignes de tramway, dont la durée d'amortissement est établie sur 30 ans.

L'encours de la dette du Grand Dijon ne comporte quasiment pas d'emprunt « à risque », si ce n'est la souscription d'un instrument de couverture (qui positionne dès lors cette opération financière hors charte Gissler F6), concernant un emprunt d'un montant de 3,5 M€³⁴ contracté auprès de Dexia le 29 décembre 2006 qui permettait à la collectivité de choisir entre un taux fixe et l'Euribor 1, 3, 6 ou 12 mois préfixé, sans marge, pour sa phase amortissement (1^{er} décembre 2007) ; son tableau d'amortissement du 3 décembre 2012 mentionne un taux Euribor 1 mois de 0,112 %, soit une annuité 2012 de 213 K€.

Ce contrat de couverture (ou swap) souscrit le 30 juin 2008 avec la Royal Bank of Canada (RBC), prévoyait les modalités de taux suivantes :

Montant couvert (notionnel)	3 333 082,42 €
Durée du swap	Du 1 ^{er} décembre 2008 au 1 ^{er} décembre 2022 (même échéance que le prêt concerné)
Taux reçu par le Grand Dijon (selon contrat)	EURIBOR 12 mois préfixé
Taux effectivement reçu par le Grand Dijon selon BP 2015	0,34 %
Taux payé par le Grand Dijon (selon contrat)	Du 01/12/2008 au 30/11/2009 : taux fixe à 4,775 %. Du 01/12/2009 au 28/02/2010 : 4,775 % + Max [2,25 x (Euribor 12 mois post fixé - 7 %) ; 0] - Du 01/03/2010 au 30/11/2022 : 4,775 % + Max [[marge précédente + 2,25 x (Euribor 12 mois post fixé - 7 %) ; 0]
Taux effectivement payé par le Grand Dijon selon BP 2015	4,93 %

Source : Annexe A2.5 du CA 2014.

³³ Encours de la dette / CAF brute, exprimé en nombre d'années.

³⁴ Tirage maximum de 7,5 M€, mais seulement 3,5 M€ ont été mobilisés (source : CA 2014, annexe n° A2.2).

Le Grand Dijon paie donc à Dexia sur le prêt initial une rémunération reposant sur un taux d'Euribor 1 mois très faible à ce jour, voire négatif³⁵, mais règle à la RBC le coût du contrat de couverture de SWAP sur cet emprunt à un taux constaté 4,93 % en 2014. En contrepartie, la communauté urbaine perçoit une rémunération de la RBC au titre de la couverture de SWAP de 0,34 %. Le Grand Dijon assure qu'elle a fait preuve de prudence en souscrivant ce produit de couverture, en expliquant que la barrière à 7 % n'a jamais été atteinte entre 2008 et 2015. Cela ne l'a pas empêché cependant de négocier en 2015 la transformation de ce produit de couverture en taux fixe à 4,775 %.

La chambre constate que la charge nette cumulée de cette opération de couverture depuis la souscription de ce swap était au 31 décembre 2014 de 528 449,73 € (correspondant à 6 exercices)³⁶, et à 625 622,52 € au 31 décembre 2015, s'expliquant par le taux toujours particulièrement bas reçu par la communauté urbaine, indexé sur l'Euribor 12 mois.

4.3. Pour ce qui concerne la communauté urbaine : l'exercice 2015

4.3.1. L'évolution de la section de fonctionnement consolidée budget principal/ budget annexe transports publics

4.3.1.1. Les dépenses et recettes de fonctionnement agrégées du budget principal et du budget annexe transports publics

Tableau n° 18 : Dépenses et recettes de fonctionnement budget principal et budget annexe transports publics

En €	2014	2015
Dépenses totales de fonctionnement	224 383 115	229 162 646
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>	<i>196 845 956</i>	<i>196 788 347</i>
<i>Dépenses d'ordre de fonctionnement</i>	<i>27 537 159</i>	<i>32 374 299</i>
Recettes totales de fonctionnement	244 895 164	264 831 145
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	<i>238 900 286</i>	<i>254 568 417</i>
<i>Recettes réelles de fonctionnement, hors cession immobilisations (c./ 775)</i>	<i>237 740 763</i>	<i>252 313 591</i>
<i>Recettes d'ordre de fonctionnement</i>	<i>5 994 878</i>	<i>10 262 728</i>
Résultat agrégé section de fonctionnement	20 506 238	35 668 499

Source : Compte administratif, neutralisation des flux réciproques.

³⁵ - 0,191% en décembre 2015 : Source : Site euribor-rates.

³⁶ Charges au compte 668 : 833 744,47 €, produits au compte 768 : 305 294,74 €.

L'exercice 2015 présente une évolution importante des recettes de fonctionnement (+ 8 % par rapport à 2014, contre + 2 % pour les dépenses de fonctionnement), due, d'une part, aux fortes augmentations des dotations de l'État suite à la transformation du Grand Dijon en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2015, d'autre part, aux augmentations des redevances d'occupation du domaine public en raison des transferts des compétences des communes vers le Grand Dijon effectués également dans le cadre de sa transformation en communauté urbaine : redevances diverses versées par les délégataires de distribution publique de gaz et d'électricité, d'eau et d'assainissement, soit 6,2 M€ de recettes nouvelles au total.

Les recettes fiscales ont également augmenté fortement, essentiellement en raison de la hausse du produit des impôts directs locaux (+ 4,4 % par rapport à 2014).

La structure des charges courantes du budget principal et du budget annexe transports publics, nettes des atténuations de charges et après neutralisation des flux réciproques, a évolué de la façon suivante en 2015 :

Tableau n° 19 : Structure des charges courantes agrégées budget principal et budget annexe transports publics :

en €	2010	2014	2015	évol. 2010/2015	part des charges courantes 2015
Charges à caractère général	27 509 576,57	38 542 554,39	45 091 504,00	63,91%	32,49%
+ Charges de personnel (a)	9 251 262,03	10 223 194,20	16 320 515,00	76,41%	11,76%
+ Subventions de fonctionnement	46 033 962,00	56 210 005,00	55 820 364,00	21,26%	40,21%
+ Autres charges de gestion	10 050 450,80	11 075 850,20	10 311 778,00	2,60%	7,43%
total charges de gestion	92 845 251,40	116 051 603,79	127 544 161,00	37,37%	91,89%
+ Charges d'intérêt et pertes de change (b)	3 249 868,88	12 140 026,25	11 261 580,00	246,52%	8,11%
= Charges courantes	96 095 120,28	128 191 630,04	138 805 741,00	44,45%	100,00%
Recettes réelles de fonctionnement nettes des atténuations de produits, hors cession immob. (c)	137 740 875	172 100 291	196 547 677	42,69%	

Source : CA, neutralisation des flux réciproques.

Tableau n° 20 : Ratios de gestion budget principal et budget annexe transports publics agrégés

Ratios de gestion	2014	2015
Charges de personnel / charges courantes	8,0 %	11,8%
Intérêts et pertes de change / charges courantes	9,5 %	8,1%
ratio de rigidité (a+b)/c	12,99 %	14, 03%

Sources : *Compte administratif, neutralisation des flux réciproques.*

L'exercice 2015 marque une forte évolution des charges courantes, de plus de 11 points en un exercice, provenant essentiellement des charges à caractère général et des charges de personnel, s'expliquant principalement par les frais d'entretien et de maintenance, ainsi que les premiers transferts de personnel et les remboursements aux communes membres des frais de personnel dans le cadre des nouvelles compétences de la communauté urbaine.

S'agissant des produits de gestion agrégés du budget principal et du budget annexe transports publics, nets des restitutions, leur évolution entre 2014 et 2015 est la suivante :

Tableau n° 21 : Produits de gestion agrégés, budget principal et budget annexe transports publics

en €	2010	2014	2015	évol. 2010/2015	part des produits de gestion 2015
Impôts et taxes (nettes des restitutions)	86 936 390	97 070 366	109 499 284	25,95%	58,30%
+ Fiscalité nette reversée par l'interco et l'Etat	88 344	8 471 727	8 313 595	9310,47%	4,43%
= Produits de la fiscalité nette	87 024 734	105 542 093	117 812 879	35,38%	62,73%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	40 879 822	44 712 852	48 519 588	18,69%	25,84%
+ Ressources d'exploitation et autres produits gestion courante	9 531 305	15 018 970	21 472 987	125,29%	11,43%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	137 435 861	165 273 915	187 805 454	36,65%	100,00%

Source : *Compte administratif, neutralisation des flux réciproques.*

En 2015 les impôts et taxes (fiscalité directe locale, fiscalité reversée - FNGIR pour l'essentiel à compter de 2011 - et versement transport) représentent encore plus de 60 % des ressources du Grand Dijon.

Tableau n° 22 : Évolution produits fiscaux budget principal et budget annexe transports public

	2014	2015
Budget principal en €		
Impôts locaux	84 350 289	88 171 359
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	65 211 419	55 090 178
= Impôts locaux nets des restitutions (a)	19 138 870	33 081 181
+ Taxes sur activités de service et domaine (TEOM) (b)	21 739 921	22 011 856
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) (a+b)	40 878 791	55 093 037
Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (c)	8 471 727	8 313 595
Budget annexe transports publics en €		
Versement de transport	56 269 721	54 578 325
- Restitution de la taxe Versement de transport	78 146	172 079
= Ressources fiscales nettes (d)	56 191 575	54 406 247
Produit de la fiscalité nette BP + BATP (a+b+c+d)	105 542 093	117 812 879

Source : Comptes administratifs 2014 à 2015.

L'évolution des bases fiscales et des taux de la fiscalité directe, ainsi que de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de la communauté urbaine, a été la suivante entre 2011 d'une part, et 2014 et 2015 d'autre part :

Tableau n° 23 : Évolution des bases et taux 2011-2015

	CA2011		CA2014		CA 2015		évo. Bases 2011/2015	évol. Taux 2011/2015
	bases prévisionnelle	taux	bases définitives	taux	bases prévisionnelles	taux		
TH	301 851 254	8,73%	326 344 719	9,03%	331 024 000	9,08%	9,66%	4,01%
TFPB	320 210 673	0,58%	345 059 781	0,603%	351 556 000	0,606%	9,79%	4,48%
TFPNB	1 019 854	4,72%	1 253 451	4,88%	1 287 000	4,90%	26,19%	3,81%
CFE	90 973 310	24,33%	103 348 627	25,96%	105 604 000	26,13%	16,08%	7,40%
TEOM	313 045 605	6,16%	338 294 053	6,37%	342 947 159	6,40%	9,55%	3,90%

Source : Fiches financières DGFIP, délibération fixant les taux d'impositions et comptes administratifs.

- Les reversements de fiscalité aux communes membres de l'EPCI

Quant aux principaux reversements de la fiscalité de l'EPCI aux communes membres que sont l'attribution de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC), ils se présentent ainsi en 2014 et 2015 :

	2014	2015
AC	51 736 656	41 412 280
DSC	13 401 616	13 401 616

Source : Comptes administratifs 2014 et 2015.

Pour 2015, le budget primitif adopté par délibération du 12 février 2015 prévoyait une baisse significative de l'AC, de plus de 14,2 M€, en raison du transfert de nouvelles compétences au Grand Dijon lié à sa transformation en communauté urbaine. Les montants définitifs de l'AC de l'année 2015, arrêtés dans un rapport de la CLECT du 19 octobre 2015, ont été soumis à l'approbation du conseil communautaire le 17 décembre 2015, pour une régularisation fin décembre 2015. Cinq communes ont dû verser une attribution de compensation au Grand Dijon, le montant des charges nettes transférées par ces communes étant supérieur au montant de l'attribution de compensation qu'elles percevaient précédemment. La baisse a été moindre que prévue, puisque le compte administratif 2015 fait état d'une baisse de 10,3 M€ de l'AC par rapport à 2014.

Les dotations et participations ont évolué de la façon suivante, tant pour le budget principal que pour le budget annexe transports publics :

Tableau n° 24 : Évolution dotations budget principal

En euros	2014	2015
Dotation globale de fonctionnement	32 579 430	36 325 329
Participations	3 456 550	3 644 044
<i>Dont État et collectivités locales</i>	278 289	265 348
<i>Dont autres organismes³⁷</i>	3 178 261	3 210 608
DCRTP ³⁸	4 483 140	4 483 140
<i>autres allocations compensatrices fiscalité directe locales</i>	1 708 928	1 661 480
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	42 228 048	46 113 993
Subvention budget principal de la communauté urbaine	24 500 000	25 500 000
Subventions État	2 201 751	2 122 543
Subvention département	283 053	283 053
total subventions d'exploitation budget annexe transports publics	26 984 804	27 905 596

Source : Comptes administratifs 2014 à 2015.

³⁷ Il s'agit pour l'essentiel de la participation au titre de la valorisation des déchets, versée par la société ADELPHÉ, filiale d'ECO EMBALLAGE.

³⁸ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

La transformation du Grand Dijon en communauté urbaine à compter de 2015 a entraîné une hausse de la DGF de 3,8 M€ par rapport à 2014. Toutefois, en 2016, la principale de ces dotations, la DGF, est revenue à son niveau de 2010.

Tableau n° 25 : Évolution des produits d'exploitation du budget annexe transports publics

En euros	2014	2015
chiffre d'affaires	1 129 151	863 383
Versement transport net des remboursements	56 191 575	54 406 247
+ Subventions d'exploitation	26 984 804	27 905 596
dont subvention du budget principal	24 500 000	25 500 000
autres produits de gestion courante	1 462 354	699 637
= Produits de gestion courante	85 767 883	83 875 018
<i>Subventions d'exploitation en % des produits de gestion courantes</i>	<i>31,5 %</i>	<i>33,3%</i>
<i>versement transport en % des produits de gestion courante</i>	<i>65,52 %</i>	<i>64,87%</i>

Source : Comptes administratifs 2014 et 2015.

L'année 2015 confirme la tendance observée en 2014 : un financement du service transports publics provenant pour 2/3 du versement transport, et une subvention du budget principal se rapprochant du 1/3.

4.3.2. L'évolution des dépenses et recettes d'investissement consolidées (budget principal et budget annexe transports publics, hors emprunt)

Les dépenses d'équipement ont évolué avec l'adoption de nouvelles compétences :

Tableau n° 26 : Évolution des dépenses d'équipement budget principal et budget annexe transports publics

En euros	2014	2015
- Dépenses d'équipement BP + BATP (opérations réelles comptes 20 (sauf 204), 21 et 23)	19 441 999	24 210 266
- dont dépenses d'équipement BP seul	11 741 225	19 930 741
- dont dépenses d'équipement BATP	7 700 774	4 279 525
Part des dépenses d'équipement du BATP dans l'ensemble des dépenses d'équipement BP+BATP	39,61 %	17,68 %

Source : Pourcentage issu des données CA 2014 et 2015.

Pour 2015, la hausse constatée correspond à de nouvelles dépenses d'équipement dans le secteur de la signalisation, éclairage public, l'aménagement et l'entretien de voirie.

S'agissant des subventions d'investissement versées et reçues, leur évolution a été la suivante sur cette même période :

Tableau n° 27 : Les subventions d'investissement

En euros	2014	2015
Subventions versées		
Subventions d'équipement BP	19 676 912	18 805 223
Subventions d'équipement BATP	1 045 504	199 035
Subventions reçues		
Subventions d'équipement BP	1 741 163	2 856 999
Subventions d'équipement BATP	18 588 226	1 100 613
Part des subventions d'équipement reçues du BATP dans l'ensemble des subventions d'équipement reçues BP+BATP	91,44 %	27,9 %

Source : Comptes administratifs 2014 et 2015.

Le rythme des subventions reçues a diminué en 2015 pour le budget annexe transports publics, du fait de la fin du financement prévu pour le programme de réalisation des deux lignes de tramway.

4.3.3. La capacité d'autofinancement

Tableau n° 28 : Évolution de la CAF brute, CAF nette, financement propre disponible et les besoins de financement des investissements du budget principal et du budget annexe transports publics, après neutralisation des flux réciproques

En euros	2014	2015
Produits de gestion (A)	165 273 915	187 923 522
Charges de gestion (B) ³⁹	116 051 604	127 544 161
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	49 222 311	60 379 361
<i>en % des produits de gestion</i>	29,8 %	32,1%
CAF brute	40 733 644	55 724 281
<i>en % des produits de gestion</i>	24,6 %	29,7%
CAF nette ou disponible (C)	2 584 600	17 315 614
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	22 827 538	10 110 970
Financement propre disponible (C+D)	25 412 139	27 426 583
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	130,7 %	113,3%
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-19 425 464	-18 502 406
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	7 099 847	18 308 827
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-12 325 617	-193 579

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

L'exercice 2015 marque une nette évolution de la CAF brute et de la CAF nette par rapport aux autres exercices, s'expliquant par une hausse plus importante des produits de gestion pour les raisons déjà précisées précédemment (augmentation de la DGF et de la fiscalité brute comme nette des reversements aux communes membres), mais également des recettes exceptionnelles du budget principal (5,3 M€ de produit des certificats d'économie d'énergie liés à la récupération de la chaleur produite par l'incinération des déchets pour alimenter le réseau de chauffage urbain de Dijon Est), combinée à une hausse plus mesurée des charges de fonctionnement.

³⁹ Non comprises les subventions d'équipement du budget annexe transports urbains, comptabilisés en section de fonctionnement par l'instruction comptable M43.

Pour 2015, grâce à une CAF brute plus élevée, la communauté urbaine a pu continuer sa politique de remboursement anticipé d'emprunt à hauteur de 18,9 M€ pour le budget principal et le budget annexe transports publics.

4.3.4. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

Tableau n° 29 : Évolution des fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie nette du budget principal et du budget annexe transports publics, après neutralisation des flux réciproques

au 31 décembre en euros	2014	2015
Ressources stables (E)	901 951 799	933 438 768
Emplois immobilisés (F)	887 217 020	915 123 038
= Fonds de roulement net global (E-F)	14 734 779	18 315 730
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>42,0</i>	<i>75,5</i>
Besoin en fonds de roulement global	7 796 153	- 13 313 140
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>22,2</i>	<i>-35</i>
Trésorerie nette	6 938 626	31 628 870
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>19,8</i>	<i>83,2</i>

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Pour 2015, le fonds de roulement connaît une hausse significative par rapport à 2014, retrouvant son niveau de 2010. Le besoin en fonds de roulement disparaît à nouveau car il y a beaucoup plus de dettes à court terme provenant de l'État que de créances à court terme au budget principal. La trésorerie nette de fin d'exercice renoue en 2015 avec des niveaux élevés.

4.3.5. *L'encours de la dette budget principal et budget annexe transports publics (PPP compris)*

Tableau n° 30 : La situation de l'encours de la dette en 2015

en euros	2014	2015
Budget principal		
Encours de dettes au 1er janvier	129 510 708	124 893 915
- Annuité en capital de la dette	10 616 793	17 895 000
+ Nouveaux emprunts	6 000 001	17 500 000
= Encours de dette budget principal au 31 décembre	124 893 915	124 498 915
Budget annexe transports publics		
Encours de dettes au 1er janvier	268 721 788	242 289 383
- Annuité en capital de la dette	28 055 523	20 513 668
+ Nouveaux emprunts	1 623 119	808 827
= Encours de dette budget annexe transports publics au 31 décembre	242 289 383	222 584 542
Dont dette au titre des partenariats publics privés	85 776 071	81 687 147
Encours de dette budget principal et budget annexe transports publics au 31 décembre	367 183 298	347 083 457
Ratio de désendettement ⁴⁰	9,01	6,23

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

En 2015, l'encours global de la dette qui avait déjà baissé en 2014 continue de baisser (375,5 M€ tous budgets confondus, contre 379,7 M€ en 2014), et ce malgré le transfert par la commune de Dijon de 18 M€ d'emprunts concernant le stationnement au Grand Dijon. Pour les seuls budget principal et budget annexe transports publics, cette baisse est encore plus significative par rapport à 2014 (347 M€, contre 367 M€ en 2014), en raison d'un nouveau remboursement anticipé de 18,9 M€ sur ces deux budgets. Dès lors, la capacité de désendettement s'est établie à 6,23 ans en 2015 pour ces deux budgets, 6,9 ans pour l'ensemble des budgets.

En y ajoutant la dette du budget annexe transports publics, qui représentait 59 % de l'ensemble de l'encours de la dette fin 2015, la dette par habitant (y compris celle issue des partenariats publics-privés) est passée de 1 587 € par habitant en 2014 à 1 372 € en 2015⁴¹.

Suite au transfert de compétences, le Grand Dijon a intégré en 2015 dans son nouveau budget annexe parkings en ouvrage, un emprunt de la ville de Dijon, classé à risque (E4), pour un capital restant dû de 13,5 M€. Cet emprunt a fait l'objet d'une observation dans le rapport d'observations définitives de la ville de Dijon.

⁴⁰ Encours de la dette / CAF brute, exprimé en nombre d'années.

⁴¹ Sans le PPP, cette dette représente 1 049 € par habitant fin 2015.

4.4. Conclusion

La chambre observe que la période contrôlée a été marquée par des bouleversements institutionnels qui ont eu un impact non négligeable sur la situation financière de l'entité contrôlée tant du fait de l'évolution de ses missions et de ses charges de gestion que de l'augmentation des contributions de l'État.

En outre, les opérations réalisées, notamment dans le cadre de montages complexes, induisent des charges dont l'impact se fera durablement sentir.

La chambre invite le Grand Dijon, devenu une métropole, à poursuivre, malgré le dynamisme de ses ressources fiscales, sur la voie de la maîtrise de ses charges de gestion tout en limitant ses nouveaux investissements à des projets financés par ses fonds propres ou des participations conséquentes de ses partenaires, le recours à l'emprunt devenant très contraint.

5. AUTRES ASPECTS DE LA GESTION

5.1. Les frais de réception

5.1.1. L'évolution des frais de réception

Le montant des frais de réception du Grand Dijon inscrits au compte 6257 varie comme suit durant la période contrôlée :

Tableau n° 31 : Évolution des frais de réception 2010 – 2014 (en euros)

2010	183 611,68
2011	110 175,24
2012	141 349,86
2013	101 116,18
2014	47 104,65

Source : Tableau de données transmis par le Grand Dijon (BP + BATP)

La chambre observe qu'un seul fournisseur a fourni plus du tiers des prestations en 2012 et plus de la moitié des prestations en 2013 et 2014, sans procédure de mise en concurrence. Or, ces prestations auraient dû faire l'objet d'un marché selon la procédure adaptée, s'agissant de prestations de services concernant un même objet et dépassant le seuil annuel porté à 15 000 € le 1^{er} janvier 2012, ou bien d'un marché à bons de commande, compte tenu de la répétition de l'événement, ou encore d'un accord cadre dont l'objet aurait été le référencement de plusieurs traiteurs-restaurateurs permettant davantage de souplesse dans le choix des prestations.

La chambre prend acte de la diminution des frais de réception comptabilisés au compte 6257 en 2014 et du fait que la ville de Dijon et le Grand Dijon ont passé en 2015 un accord-cadre de prestations de service de traiteurs et de restauration en lien avec la centrale d'achats du Grand Dijon.

5.1.2. L'imprécision de la nature et de l'objet des réceptions

La chambre constate que les informations concernant la nature et l'objet des réceptions étaient incomplètes et insuffisamment précises pour déterminer si elles correspondaient à l'objet et à l'intérêt de la communauté urbaine.

Elle rappelle que les dispositions de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales relatif aux pièces justificatives exigibles pour le paiement des dépenses énoncent en son annexe C et notamment en son point 5, parmi les mentions devant figurer sur les factures ou mémoires, « pour chacune des prestations rendues, la dénomination précise, selon le cas les prix unitaires et les quantités ou bien les prix forfaitaires », la nomenclature M 14 précisant également que les mandats de paiement, doivent « obligatoirement comporter les mentions suivantes », notamment « l'objet de la dépense ».

Ce décret précise en outre « les pièces justificatives produites à l'appui de la dépense. » et que « indépendamment des références générales du mandatement inscrites dans les cadres appropriés, figure le libellé de l'objet de la dépense, qui doit reproduire la nature de la prestation. »

Sans ces indications, le comptable public n'est pas en mesure de s'assurer que l'imputation au comptable est adéquate, ainsi que l'a rappelé récemment le Conseil d'État (CE 4 mai 2015, *Bigot*).

La chambre a pu constater au vu des pièces comptables relatives à l'exercice 2013 que ces indications sont fréquemment absentes des factures et mandats de paiement justifiant des frais de réception.

Ce constat concerne également les dépenses payées par le biais de la régie d'avance.

5.2. Des imputations budgétaires incorrectes

La chambre a constaté que certaines dépenses avaient été imputées à des comptes inadéquats.

Le Grand Dijon a imputé aux comptes 611 (dépenses facturées par un prestataire de services) et 6042 (achats de prestations de services) des dépenses payées à l'occasion de missions de ses agents au Marché international des professionnels de l'immobilier (MIPIM) à Cannes, qui auraient dû figurer au compte 6256 - missions- qui retrace l'ensemble des frais exposés à l'occasion de l'envoi en mission d'un agent : transport, nourriture et logement.

De même s'agissant de cette manifestation, des paiements de nuits d'hôtel à des personnes qui ne sont pas des agents du Grand Dijon mais de l'EPLAAD, de la CCI de Côte d'Or et de l'association Bourgogne Développement, auraient dû être imputés au compte 6257 (réceptions) et non au compte 611.

5.3. L'examen de deux régies

5.3.1. La régie d'avance des frais de déplacement et Internet

Une régie d'avances pour le « paiement par carte bancaire des frais de transports, d'hébergement et de restauration occasionnés à l'occasion de déplacements et d'achats en ligne par internet en cas de difficulté de paiement par mandat administratif » a été instituée par une décision du président du Grand Dijon du 5 novembre 2009 co-signée pour avis conforme par le comptable public.

Tableau n° 32 : Caractéristiques de la régie d'avance des frais de déplacement et internet

Régisseurs	Période de fonction	Rémunération
Directeur général des services (DGS)	Décembre 2009 au 22 juillet 2012	140 € /an + NBI (non versée)
Secrétaire du DGS	Du 23 juillet 2012 à ce jour.	140 € /an + NBI

Source : CRC.

Au vu de la comptabilité, seuls les montants suivants ont été dépensés (reconstitution de l'avance par le débit du compte 5411 régisseur d'avance) :

- 2010 : 1086,65 €
- 2011 : 0
- 2012 : 0
- 2013 : 2 614,73 €
- 2014 : 0

Or en réalité, les montants suivants ont été payés par le biais de cette régie :

- 2010 : 2 864,55 €
- 2011 : 4 446,06 €
- 2012 : 3 173,50 €
- 2013 : 7 025,01 €
- 2014 : 1 812,44 €

La chambre a de plus constaté un certain nombre d'irrégularités s'agissant du fonctionnement de cette régie.

Elle observe que le régisseur initialement nommé a cumulé les fonctions d'ordonnateur secondaire et de responsable de cette régie, sans opposition de la part du comptable lors de sa nomination ; ce qui contrevient au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

En outre, le comptable a précisé avoir diligenté une vérification sur place le 26 novembre 2012 afin de régulariser la situation de la régie qui n'avait fait l'objet d'aucune remise de service entre le régisseur sortant et le régisseur entrant.

Des irrégularités comptables sont également apparues. En effet, lors de l'émission des mandats de prise en charge des sommes avancées, était mouvementé le compte 4011 (fournisseurs) dont le mouvement incombe au comptable au lieu du compte 5411 (régisseurs d'avance). La conséquence de cette imputation erronée est que sur les exercices 2011, 2012 et 2014, la régie apparaît à tort comme n'ayant jamais fonctionné, faute d'opérations comptables enregistrées au compte adéquat.

Même si les montants en cause sont modestes, la chambre estime nécessaire de souligner que cette anomalie soulève des questions de principe puisqu'elle a pour effet de substituer au compte financier de la régie (classe 5) un compte de tiers (classe 4), ce qui a pour conséquence que des dépenses des régies d'avances ont fait l'objet d'un visa automatique par le comptable dans le cadre du contrôle hiérarchisé de la dépense, n'étant pas référencées comme des dépenses payées par l'intermédiaire de la régie, qui font quant à elles l'objet d'un contrôle systématique et exhaustif du comptable public.

Ainsi ont pu échapper à ce contrôle plus strict certaines dépenses de restauration et d'hébergement payées par le biais de cette régie (comme celles concernant la participation du Grand Dijon au marché international des professionnels de l'immobilier (MIPIM) à Cannes), parfois supérieures aux usages habituels de l'administration.

De même ont été ainsi prises en charge des dépenses étrangères à l'objet de la régie comme le paiement d'amendes pour des infractions au code de la route pour excès de vitesse, lesquelles ne figurent pas dans les catégories de dépenses payables par le biais de la régie, non plus d'ailleurs que par toute autre méthode régulière car il appartient au responsable de l'infraction et non à la collectivité de les régler. La chambre rappelle à ce sujet que l'article 7 des arrêtés de nomination des régisseurs précise que : « le régisseur et le mandataire suppléant ne doivent pas payer des sommes pour des dépenses autres que celles énumérées dans l'acte constitutif de la régie » et prend acte de ce que le paiement des amendes routières a fait l'objet d'une régularisation.

Enfin, la chambre observe que comme certaines dépenses de même type payées directement par mandat, les frais de repas réglés par l'intermédiaire de cette régie comportaient rarement l'objet de la dépense, en dépit de montants payés parfois élevés. Cet objet aurait dû être indiqué afin d'assurer un fonctionnement transparent de la régie, ce que la collectivité prend en compte pour l'avenir.

5.3.2. La régie de recettes de la carte culture

5.3.2.1. Présentation de la carte culture

Financée depuis 2004 par le Grand Dijon, la ville de Dijon et l'Université de Bourgogne, la carte culture a pour objet de faciliter l'accès des étudiants et assimilés à certains équipements culturels de l'agglomération dijonnaise.

Le prix de vente de la carte inchangé depuis 2004, est de 5 €. Elle était vendue en 2014/2015 dans 23 points de vente dont 8 relevaient de l'association Génération Campus. Cette association est une structure de mutualisation et de représentation au service des étudiants et des associations étudiantes de Bourgogne, composée d'un réseau de 33 associations. Un partenariat a par ailleurs existé avec la FNAC Dijon jusqu'à la fin de l'année universitaire 2013/2014.

Avec la carte culture, l'étudiant ou assimilé peut acheter des places de spectacle (théâtre, concerts, danse...) et des places d'un cinéma d'art et d'essai dijonnais à un tarif très réduit.

5.3.2.2. Le fonctionnement de la régie de recettes des cartes culture

Le produit de la vente des cartes est versé à la régie de recettes des cartes culture, instituée par un arrêté du 28 juin 2004 et située dans les locaux du Grand Dijon. Le montant maximum de son encaisse est de 2500 €.

Il n'a pas été nommé de sous-régisseurs pour l'encaissement des recettes liées à la vente des cartes. En revanche, des conventions sont signées avec différentes « structures », donnant mandat à celles-ci de vendre ces cartes et d'en suivre le stock. Au début de chaque année universitaire, le Grand Dijon fait l'acquisition de cartes culture prises en charge par le régisseur de recettes ; celles-ci sont livrées ensuite aux mandataires conventionnés. Ces conventions n'ont pas été soumises à l'avis conforme du comptable public.

Le dispositif mis en place pour cette régie repose aujourd'hui sur l'article L. 1611-7-1 du CGCT créé par la loi du 20 décembre 2014. Ce texte a autorisé les collectivités territoriales, après avis conforme de leur comptable public, et par convention écrite, à confier à un organisme public ou privé l'encaissement du produit des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques. L'alinéa 4 de l'article 40 de cette loi valide également les conventions de mandat financier antérieures.

La chambre observe que cet alinéa 4 impose l'avis du comptable public lors du renouvellement des mandats financiers et que les futures conventions de mandats financiers passées avec ces organismes par le Grand Dijon devront donc être soumises au comptable public. La collectivité prend acte de cet élément pour l'avenir.

Les conventions prévoient la remise des moyens de paiement et des pièces justificatives par les mandataires au régisseur sur un rythme hebdomadaire ou bimensuel. Ici, la périodicité des reversements n'est pas toujours respectée par les mandataires, obligeant le régisseur à des déplacements pour récupérer ces documents, charge accrue par l'augmentation des points de vente portés à 23 à partir de l'année universitaire 2014/2015 afin de compenser la fin du partenariat avec la FNAC.

Un effort de rationalisation et de simplification du dispositif actuel, lourd et complexe, pourrait être envisagé en mettant fin au partenariat avec les cinq structures vendant moins de 200 cartes, notamment Génération Campus, dont le bilan du premier partenariat institué en 2014 est modeste avec 162 cartes vendues sur 8 points de vente en 2014-2015, et 233 cartes vendues en 2015-2016.

Au demeurant, ce partenariat ajoute un niveau de complexité supplémentaire au dispositif dans la mesure où Génération Campus ne vend pas des cartes nominatives avec photo de l'acquéreur, comme les autres partenaires, mais des pastilles intitulées : « Cartes culture 2014/2015 » à coller sur la carte Génération Campus vendue par l'association.

La chambre observe également que le comptable public n'a pas été informé de l'existence de ces pastilles (1000 en 2014/2015), la demande de prise en charge datée du 1^{er} septembre 2014 ne faisant état que des cartes culture. Or ces pastilles autocollantes sont des valeurs inactives et doivent être suivies dans la comptabilité comme telles. Cet oubli a été réparé pour la prise en charge des cartes culture 2015/2016.

La chambre prend acte de ce que malgré la volonté affirmée par Génération campus d'une meilleure organisation des différents points de vente de la carte culture et d'une plus grande transparence sur ses ventes, le Grand Dijon a mis fin à ce dispositif de partenariat à compter de l'année scolaire 2016/2017.

5.3.2.3. *Les comptes rendus et bilans du dispositif de la carte culture*

Les conventions de financement signées avec la ville de Dijon et l'Université de Bourgogne prévoient que le Grand Dijon s'engage à produire un compte-rendu financier qui attestera de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention dans les six mois suivant la fin de l'année universitaire concernée. Les conventions-cadre de 2010 et 2013 prévoient également la réunion, à l'initiative du Grand Dijon, au moins deux fois par an, d'un comité de suivi et d'évaluation afin d'examiner la réussite du dispositif et pallier les éventuelles défaillances ainsi qu'une enquête annuelle réalisée pour servir d'audit au comité. Or, ces comptes rendus et enquêtes n'ont pas été réalisés.

Le conseil communautaire se prononce chaque année sur le renouvellement du dispositif mais le seul élément chiffré qui lui est fourni est celui des ventes de l'année précédente et il ne dispose pas d'un bilan présentant les recettes et dépenses ainsi que l'utilisation de la carte culture par ses bénéficiaires.

La chambre observe que l'assemblée délibérante n'est pas en mesure de se prononcer de manière éclairée sur la réussite et la reconduction de la carte culture. Elle prend acte de la volonté du Grand Dijon d'améliorer de suivi de ce dispositif.

5.3.2.4. *Le coût de la carte culture*

Le financement des cartes culture repose sur un fonds de compensation réunissant le Grand Dijon, la ville de Dijon et l'Université de Bourgogne. Géré par le Grand Dijon, il est destiné à compenser les efforts financiers des différents partenaires culturels. La ville de Dijon verse 70 000 €, l'Université 15 000 €. Ces participations ont pour objet selon les termes des conventions de partenariat de « contribuer aux compensations tarifaires attribuées aux diffuseurs de prestations culturelles ».

Le Grand Dijon ne participe pas en tant que tel au "fonds de compensation" ; des crédits sont ouverts au budget primitif du Grand Dijon chaque année et ajustés si besoin en cours d'exercice pour verser les contributions aux partenaires du Grand Dijon qui acceptent la carte culture. Le Grand Dijon supporte des frais de communication et de promotion de la carte culture et finance l'écart entre les recettes et les dépenses lorsque les premières sont inférieures aux secondes. Ce reliquat est fluctuant d'une année sur l'autre en fonction des ventes de cartes et du succès des spectacles proposés.

Le tableau suivant présente le nombre de cartes culture vendues sur les six dernières années universitaires :

Tableau n° 33 : Nombre de cartes culture vendues

2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
4 462	3 754	3 443	2 708	2 986	3 100

Source : Grand Dijon.

Le chiffre des ventes demeure faible et erratique depuis la création de la carte en 2004/2005. Alors que 18 % des étudiants (5995) avaient acquis une carte culture en 2006/2007, ils ne sont plus que 10 % (3100 cartes) en 2014/2015.

Selon les documents réunis en cours d'instruction, 10 % des étudiants dijonnais ont fait l'acquisition de la carte culture et l'ont utilisée entre trois et quatre fois en moyenne sur les cinq dernières saisons, entre quatre et cinq fois si l'on inclut le cinéma d'art et d'essai. Rapporté au total des dépenses directes de l'année universitaire 2014/2015, soit 132 078 € (88 404 € de compensations financières + 43 674 € de dépenses de communication), chaque billet vendu (17 159 billets vendus) a ainsi coûté 7,70 euros aux trois partenaires publics du dispositif, ramenés à 6,80 € si l'on prend en compte le produit de vente des cartes, d'un montant de 15 500 €. A ces dépenses directes devraient s'ajouter les dépenses indirectes de personnel et de gestion courante.

Tableau n° 34 : Recettes et dépenses (dépenses directes hors coût de la régie) du dispositif

<i>En euros</i>	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Participation des partenaires	85 000	85 000	85 000	85 000
Recettes des ventes de cartes	17 215	13 540	14 930	15 500
Total recettes	102 215	98 540	99 930	100 500
Compensations financières Grand Dijon	73 788	14 063	46 909	88 404
Dépenses de communication	30 009	34 076	39 764	43 674
Total dépenses	103 797	48 139	86 673	132 078
Écart recettes-dépense	-1 582	50 401	13 257	- 31 578

Source : Grand Dijon ; retraitement CRC.

Ce dispositif s'avère ainsi coûteux pour une attractivité limitée.

6. LES RESSOURCES HUMAINES

6.1. Les effectifs

6.1.1. La présentation du tableau des effectifs

Les maquettes budgétaires M14 prévoient que le compte administratif et le budget primitif comportent, en leurs annexes, un état du personnel et un état du personnel non titulaire, établis respectivement au 31 décembre et au 1^{er} janvier de l'exercice concerné.

Si les comptes administratifs des exercices 2009 à 2014 comportent ces états établis au 31 décembre de l'exercice, tel n'est pas le cas des budgets primitifs 2014 et 2015, auxquels sont respectivement annexés des états arrêtés au 30 novembre 2013 et 31 décembre 2014, qui ne respectent pas les maquettes budgétaires applicables pour chacun de ces exercices.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le budget annexe « parkings en ouvrage » créé par délibération du 18 décembre 2014, aucun état du personnel n'a été annexé au budget primitif 2015.

La chambre observe que ces annexes, parties indissociables du budget primitif et du compte administratif, répondent de la publicité de ces documents et de l'information de l'assemblée délibérante ; elles sont pendantes aux dépenses inscrites au chapitre 012 « charges de personnel et frais assimilés ». Elle observe également qu'au-delà du formalisme réglementaire, ces états ne se conforment pas pleinement au principe de la permanence des méthodes.

La chambre prend acte de la correction des maquettes à compter de 2016.

6.1.2. Les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus

La chambre a constaté que les états annexés aux comptes administratifs 2009 à 2014 du Grand Dijon, et arrêtés au 31 décembre de l'exercice, comme ceux annexés aux budgets primitifs 2014 et 2015, comportent des anomalies.

Tout d'abord, sur la période 2009-2012, les emplois permanents pourvus par des non titulaires figuraient dans l'état du personnel non titulaire, mais n'étaient pas comptabilisés parmi les emplois pourvus au tableau des effectifs. Le retraitement de ces données fait dès lors apparaître des grades en sureffectif :

- ingénieur principal (7 postes budgétaires et 8 emplois pourvus en 2009 et 2010, et 10 emplois pourvus en 2011 et 2012) ;
- ingénieur en chef de classe exceptionnelle (3 postes budgétaires et 4 emplois pourvus de 2011 à 2013, 4 postes budgétaires et 5 emplois pourvus en 2014 et jusqu'en juin 2015) ;

- attaché principal (6 postes budgétaires et 7 emplois pourvus en 2010 puis en 2014 et jusqu'en septembre 2015) ;
- attaché territorial (18 postes budgétaires et 20 postes pourvus en 2012 et 2013) ;
- administrateur (2 postes budgétaires et 3 emplois pourvus de 2011 à avril 2014).

Si la quasi-totalité de ces dépassements sont aujourd'hui régularisés, les états du personnel annexés au compte administratif 2015 en laissent encore apparaître au 31 décembre au budget principal (ingénieur en chef de classe exceptionnelle : 5 pourvus pour 4 emplois budgétaires ; adjoint technique de 1^{ère} classe : 27 pourvus pour 25 emplois budgétaires), ainsi qu'au budget annexe « DPI et DASRI »⁴² (adjoint technique principal de 1^{ère} classe : 2 pourvus sans aucun emploi créé).

Le fait que les effectifs pourvus apparaissent fréquemment supérieurs aux effectifs budgétaires crée *de facto* une fongibilité que les textes ne permettent pas. Bien que les effectifs budgétaires soient votés en conseil au niveau du grade, voire du cadre d'emplois, le Grand Dijon globalise les postes pour les redistribuer selon les besoins des services sans nouvelle délibération.

Ainsi, des délibérations portant modification du tableau des effectifs ne sont pas traduites au tableau de ces mêmes effectifs ; c'est le cas de l'emploi fonctionnel de directeur général des services techniques créé par délibération du 20 décembre 2012 et répertorié seulement depuis le 31 décembre 2015, du poste d'ingénieur en chef de classe normale correspondant à l'emploi de directeur des systèmes d'information supprimé par délibération du 25 mars 2010 et toujours mentionné depuis, ou encore du poste d'adjoint technique principal de 2^{ème} classe au budget annexe DPI supprimé par délibération du 20 décembre 2012 et toujours porté au tableau.

De même certaines délibérations ont un effet rétroactif ; il en est ainsi de la délibération du 25 juin 2015 portant création d'emplois au tableau des effectifs « budget stationnement pour régularisation : / cadre d'emplois des agents de maîtrise : 6 postes / cadre d'emplois des adjoints techniques : 7 postes ». Cette délibération permet d'assoir le transfert des agents du service stationnement : « au 1^{er} janvier dernier, 13 agents affectés aux parkings en ouvrage du service stationnement de la ville de Dijon ont intégré les services communautaires », la délibération du 18 décembre 2014 n'ayant autorisé que la création du budget annexe « parkings en ouvrage ».

La chambre prend acte de l'engagement du Grand Dijon de rendre le tableau des effectifs totalement conforme à ses besoins et à son nouvel organigramme par délibération à intervenir courant 2017.

La chambre observe également, alors que certains grades ou cadres d'emplois sont présentés en sureffectif, que le ratio des emplois pourvus sur les emplois budgétaires se dégrade sur la période 2009-2014 où il passe de 79,7 % à 66,1 % ; ainsi, en 2014, un tiers des postes inscrits au tableau des effectifs n'étaient pas pourvus.

⁴² DPI : décharge des produits inertes – DASRI : déchets d'activités de soins à risques infectieux.

Tableau n° 35 : RH. — Ratio emplois pourvus / emplois budgétaires, 2009-2014

	31/12/2009		31/12/2010		31/12/2011		31/12/2012		31/12/2013		31/12/2014	
	budget	pourvu										
Total budget principal	261	208	272	200	284	203	290	194	291	193	291	192
Ratio		79,7%		73,5%		71,5%		66,9%		66,3%		66,1%

Sources : États annexes comptes administratifs.

Ce ratio amorce cependant une amélioration en 2015 où il est porté à 70,7 % au 31 octobre, et estimé à 78,2 % au 31 décembre, compte tenu du transfert à la communauté urbaine des agents des services liés à la compétence voirie.

Au 31 décembre 2014, 100 postes étaient disponibles dont près de 90 postes inscrits au tableau des effectifs sans avoir donné lieu à l'inscription des crédits budgétaires correspondants.

Ces différences nuisent à la fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes et enlèvent de leur portée aux délibérations de l'assemblée.

RECOMMANDATION n° 2 : La chambre recommande au Grand Dijon de veiller à la fiabilité des états annexés aux documents budgétaires et de procéder régulièrement à l'ajustement des effectifs budgétaires aux besoins des services

6.2. La mutualisation des services avec la ville centre

6.2.1. L'état de la mutualisation au Grand Dijon

6.2.1.1. Les délibérations et conventions de mise à disposition réciproque de personnel

- La première mutualisation formalisée entre le Grand Dijon et la ville de Dijon a concerné les directions des systèmes d'information et de télécommunication en exécution de la convention de mise à disposition jointe à la délibération du conseil communautaire du 25 mars 2010 et a abouti à celle des postes suivants :

Tableau n° 36 : RH. — Mutualisation des postes de la DSIT

Poste	Quotité
directeur des systèmes d'information et de télécommunication de la ville	50 % de son temps de travail
chef de projet « mutualisation de la DSI et projets transversaux » du Grand Dijon	25 % de son temps de travail
cellule des systèmes d'information géographique (SIG) du Grand Dijon	30 % du temps de travail des 4 agents de la cellule

Sources : Conventions de mise à disposition.

Par comparaison, en avril 2010, date d'effet de la convention, huit agents travaillaient au sein de la direction des systèmes d'information du Grand Dijon ; vingt-six au sein de la même direction de la ville. Au sein de la cellule SIG du Grand Dijon, quatre agents étaient concernés par la mutualisation ; ajoutés aux deux autres agents de la DSIT, ils portent à six le nombre d'agents mutualisés sur un total de 34.

La loi RCT du 16 décembre 2010 a ouvert la possibilité aux EPCI et à leurs communes membres de se doter de services communs, notamment en matière de systèmes d'information. Si cette disposition n'était alors pas prévue, elle était applicable lors de l'examen du renouvellement des conventions de mise à disposition de personnel dans le cadre des mutualisations de services, lesquelles doivent être étudiées dans un délai de six mois suivant le renouvellement des organes délibérants. La chambre observe qu'un service commun n'a pas été mis en place, alors que la délibération du 25 mars 2010 prévoyait de « proposer une offre de services aux communes de l'agglomération ».

- La deuxième mutualisation a concerné les directions générales en application de la délibération du conseil communautaire du 7 octobre 2010 qui vise à « gagner en efficacité et faciliter une gestion cohérente, optimisée et unifiée des services et des politiques publiques des deux collectivités ».

La convention de mise à disposition précise que cette mutualisation « permet aux deux entités de partager les expertises des personnels et conforter leurs compétences pour servir mieux encore le projet de territoire » et aboutit à celle de 6 postes de direction.

Tableau n° 37 : RH. — Mutualisation des postes de direction générale

Poste	Quotité
directeur général des services techniques de la ville pour la gestion du patrimoine communautaire bâti et non bâti et les réseaux divers	50 % de son temps de travail
directeur général adjoint assumant la fonction de directeur des ressources humaines (DRH) de la ville	50 % de son temps de travail
directeur du pôle de développement urbain de la ville pour assurer la direction du pôle politique de la ville-habitat	50 % de son temps de travail
directeur général des services du Grand Dijon	50 % de son temps de travail
directeur général adjoint des finances et du pôle ressources du Grand Dijon	50 % de son temps de travail
directeur du pôle éco-urbanisme et aménagement urbain du Grand Dijon	50 % de son temps de travail

Sources : Conventions de mise à disposition.

- La troisième mutualisation a concerné la direction des ressources humaines en application de la délibération du conseil communautaire du 16 décembre 2010.

Elle vise le poste de directeur général adjoint en charge des ressources humaines et des systèmes d'information de la ville mis à disposition du Grand Dijon depuis le 8 octobre 2010, lequel a fait valoir ses droits à la retraite. Ce poste devenant vacant, la mutualisation du poste de directeur des ressources humaines du Grand Dijon au profit de la ville a été proposée. Un avenant à la convention en date du 1^{er} avril 2011 prévoit la mise à disposition du responsable des relations sociales de la ville au bénéfice du Grand Dijon. Cette mutualisation ne concerne donc que deux postes alors que la DRH était constituée en 2013 de cinq agents au Grand Dijon et 86 à la ville de Dijon.

Tableau n° 38 : RH. — Mutualisation des postes de la DRH

Poste	Quotité
directeur des ressources humaines du Grand Dijon	50 % de son temps de travail
responsable des relations sociales de la ville	50 % de son temps de travail

Sources : Conventions de mise à disposition.

La chambre observe également, d'une part, que la convention de mise à disposition renouvelée en juin 2014 ne tient pas compte du changement d'affectation de la directrice des ressources humaines du Grand Dijon en octobre 2013 et, d'autre part, que la responsable ressources humaines qui figure sur l'organigramme des services du Grand Dijon depuis 2014, agent de la ville, n'a pas fait l'objet d'une mise à disposition conventionnée.

- La quatrième mutualisation a concerné en 2011 les *services Emploi – Insertion – Économie sociale et solidaire* et a concerné les postes suivants.

Tableau n° 39 : RH. — Mutualisation des postes des services Emploi – Insertion – Économie sociale et solidaire

Poste	Quotité
chef de service politique de la ville du Grand Dijon en charge de l'organisation générale et de la relation avec les partenaires institutionnels	50 % de son temps de travail
ses deux assistantes en complément de leurs missions au titre de la politique de la ville du Grand Dijon	20 % de leur temps de travail
chargé de mission Emploi – Insertion – Économie sociale et solidaire de la ville	50 % de son temps de travail

Sources : Conventions de mise à disposition.

- La cinquième, la plus aboutie, a porté sur la direction des finances.

Elle a donné lieu à l'intervention d'un cabinet extérieur à la suite de laquelle une nouvelle architecture générale de la direction a été soumise à l'avis du comité technique paritaire (CTP) du Grand Dijon réuni le 10 novembre 2011.

Deux pôles, transversaux sur les deux collectivités, sont créés, avec une répartition des missions par fonction financière, et non plus par collectivité. Cette mutualisation a concerné les postes suivants.

Tableau n° 40 : RH. — Mutualisation des postes de la direction des finances

Poste	Quotité
directeur du budget et de la comptabilité de la ville	50 % de son temps de travail
responsable de la cellule « gestion de l'actif et qualité comptable » de la ville	30 % de son temps de travail
responsable de la cellule « subventions reçues et fonds européens » de la ville	50 % de son temps de travail
ses deux assistants	25 % de leur temps de travail
responsable de la cellule « subventions aux associations » de la ville	10 % de son temps de travail
son adjoint	10 % de son temps de travail
collaborateur de l'adjoint au DGA finances en charge de l'analyse et de la prospective financières de la ville	20 % de son temps de travail
responsable de la cellule « suivi des recettes » de la ville	25 % de son temps de travail
responsable de la cellule « fiscalité » de la ville	50 % de son temps de travail
collaborateur de l'adjoint au DGA finances en charge des contrôles externes de la ville	30 % de son temps de travail
directeur des ressources et de l'analyse du Grand Dijon	50 % de son temps de travail
collaborateur de l'adjoint au DGA finances en charge de l'analyse et de la prospective financières du Grand Dijon	20 % de son temps de travail
collaborateur de l'adjoint au DGA finances en charge de la gestion de la dette et de la trésorerie du Grand Dijon	30 % de son temps de travail

Sources : Conventions de mise à disposition.

À titre de comparaison, en janvier 2012, date d'effet de la convention, treize agents travaillaient au sein des finances du pôle ressources du Grand Dijon ; vingt-sept travaillent au sein de la même direction de la ville. Ainsi ce sont 35 % des agents de ces deux directions qui font l'objet d'une mutualisation.

La chambre souligne l'intérêt de cette démarche.

- La sixième mutualisation a concerné les services Énergie et Foncier en 2012 :

Tableau n° 41 : RH. — Mutualisation des postes du service Énergie

Poste	Quotité
quatre agents de la ville en charge de la gestion comptable	20 % de leur temps de travail
agent en charge du secrétariat de la ville	20 % de son temps de travail
ingénieur en charge de la stratégie énergie de la ville (non recruté)	20 % de son temps de travail
ingénieur méthodes de la ville	10 % de son temps de travail
deux techniciens méthodes thermiques de la ville	10 % de leur temps de travail
ingénieur exploitation production de la ville	10 % de son temps de travail
quatre techniciens d'exploitation production de la ville	10 % de leur temps de travail
responsable du service Énergie du Grand Dijon	60 % de son temps de travail

Sources : Conventions de mise à disposition.

La délibération du 22 mars 2012 vise le fait que « la création du service "Énergie" mutualisé aura des conséquences directes sur le fonctionnement de la direction du patrimoine et ses effectifs » ; en avril 2012, date d'effet de la convention, les quatre agents en fonction au sein du nouveau service Foncier de la ville ont été mis à disposition du Grand Dijon.

Cette mutualisation a abouti à celle des postes suivants.

Tableau n° 42 : RH. — Mutualisation des postes du service Foncier

Poste	Quotité
directeur chef de projet chargé de la rationalisation du patrimoine de la ville	30 % de son temps de travail
responsable administratif en charge de la gestion des biens du domaine privé et du suivi financier de la ville	30 % de son temps de travail
gestionnaire en charge notamment des locaux associatifs locaux en copropriété, baux et conventions de la ville	30 % de son temps de travail
gestionnaire en charge notamment de la gestion locative, des logements de fonction et des relogements de la ville	30 % de son temps de travail

Sources : Conventions de mise à disposition.

La chambre observe qu'essentiellement portée par la commune, la mutualisation des services Énergie et Foncier témoigne, malgré le faible volume de temps de travail des agents mis à disposition, d'une approche intégrée de la gestion immobilière.

- La septième mutualisation a concerné en 2012 les services de l'écologie.

Cette mutualisation a abouti à celle des trois postes ci-après :

Tableau n° 43 : RH. — Mutualisation des postes du service d'écologie

Poste	Quotité
chef de projet de la ville	50 % de son temps de travail
chargé de mission de la ville	50 % de son temps de travail
assistant de la ville	20 % de son temps de travail

Sources : Conventions de mise à disposition.

- La huitième mutualisation, conduite entre 2010 et 2013, a porté sur les services « Politique de la ville, emploi, insertion, économie sociale et solidaire », d'une part, et « Renouvellement urbain », d'autre part.

Tableau n° 44 : RH. — Mutualisation des postes des services Politique de la ville et Renouvellement urbain

Poste	Quotité
chef de projet CUCS, réussite éducative, lutte contre les discriminations du Grand Dijon	30 % de son temps de travail
chargé de mission médiation, gestion urbaine de proximité du Grand Dijon	30 % de son temps de travail
chef de projet PRU du Grand Dijon	20 % de son temps de travail
chef de service politique de la ville du Grand Dijon en charge de l'organisation générale et de la relation avec les partenaires institutionnels (*)	35 % de son temps de travail
ses deux assistants en complément de leurs missions au titre de la politique de la ville du Grand Dijon	35 % de leur temps de travail

Sources : Conventions de mise à disposition.

Le chef du service politique de la ville et ses deux assistants étaient déjà mutualisés, mais pour des quotités différentes.

- La neuvième mutualisation, en 2014 était relative à la documentation :

Tableau n° 45 : RH. — Mutualisation des postes des services de documentation

Poste	Qualité
chef du service de documentation de la ville	20 % de son temps de travail
adjoint au chef du service de documentation de la ville	20 % de son temps de travail
trois aides documentalistes de la ville	20 % de leur temps de travail
réfèrent documentation du Grand Dijon	5 % de son temps de travail

Sources : Conventions de mise à disposition.

- D'autres mutualisations semblent être en cours, sans avoir fait encore l'objet de conventions.

Il s'agit notamment de la création d'une direction de la commande publique mutualisée entre le Grand Dijon et la ville de Dijon, et de la mutualisation complémentaire en cours de finalisation de la direction générale des services techniques.

- La chambre constate donc que le processus de mutualisation de services entrepris par le Grand Dijon et la ville de Dijon à partir de 2010, tel qu'il ressort des conventions, ne concerne que dix services ou directions en 2015, et que ces conventions ne visent que 43 postes de la ville (mutualisation ascendante) et 20 postes du Grand Dijon (mutualisation descendante).

Le Grand Dijon a, avec la ville de Dijon, persévéré dans le processus de mise à disposition ascendante pour des services non affectés de transferts de compétences tels que ses services fonctionnels, alors que la loi RCT du 16 décembre 2010 n'en prévoyait plus la possibilité et que les collectivités disposaient en outre d'un délai d'un an à compter de sa promulgation pour se mettre en conformité avec ces dispositions.

La chambre, tout en soulignant l'intérêt des mutualisations réalisées, observe que la création de services communs autorisés par la loi RCT de décembre 2010 (article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales) n'a toujours pas été éprouvée pour l'exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles alors même que le Grand Dijon est devenu communauté urbaine au 1^{er} janvier 2015, et doit établir un projet de schéma de mutualisation de services, au demeurant obligatoire en 2015⁴³.

⁴³ La loi NOTRe du 7 août 2015 dispose que le rapport relatif aux mutualisations de services et le projet de schéma afférent, devant être établis par le président de l'EPCI à fiscalité propre après le renouvellement général des conseils municipaux de mars 2014 en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, sont transmis pour avis aux conseils municipaux des communes membres au plus tard le 1^{er} octobre 2015 et sont approuvés par l'organe délibérant de l'établissement public au plus tard le 31 décembre 2015.

La chambre prend acte de la réflexion en cours sur ce sujet en relation avec le projet de territoire soutenu par les élus.

RECOMMANDATION n° 3 : La chambre recommande au Grand Dijon d'accentuer et de 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 code général des collectivités territoriales.

6.2.1.2. Les remboursements croisés des mises à disposition de personnel

Les mises à dispositions conventionnées à ce jour par le Grand Dijon et sa ville centre génèrent des remboursements croisés.

Tableau n° 46 : RH. — Remboursements croisés des mises à disposition après corrections

	2010		2011		2012		2013		2014	
	nb agents	montant	nb agents	montant	nb agents	montant	nb agents	montant	nb agents	montant
Grand Dijon (titres émis)	8	84 214,51	12	278 474,98	16	393 989,34	16	382 166,80	18	402 226,68
Dijon (titres émis)	4	83 597,17	5	219 408,60	36	454 166,92	35	502 242,33	39	491 444,68
solde pour le Grand Dijon		617,34		59 066,38		-60 177,58		-120 075,53		-89 218,00

Sources : Mandats de paiement et titres de recettes émis

Conséquence du faible périmètre et de l'absence de révision des conventions signées au regard des mobilités des agents concernés, la modicité des sommes doit être soulignée.

6.2.2. L'évolution de la masse salariale et des effectifs

6.2.2.1. Pour le Grand Dijon seul

Globalement, sur la période 2009-2014, les charges de personnel du Grand Dijon⁴⁴ ont augmenté de 4 % alors que les effectifs ont diminué de 13 agents (- 5,9 %).

Après retraitement au chapitre 012 de certaines dépenses d'action et de prévention sociales du Grand Dijon prises en charge au cours de l'exercice suivant celui auquel il se rapporte, la chambre constate que l'évolution des dépenses de personnel⁴⁵ du seul budget principal du Grand Dijon s'élève à + 5,1 % au cours de la période 2009-2014.

⁴⁴ Budget principal et budgets annexes : fiches « données consolidées » comptes des groupements à fiscalité propre – DGFIP.

⁴⁵ Total du chapitre 012 y compris déduction du c/6419 « remboursements sur rémunérations du personnel », du c/6459 « remboursements sur charges de sécurité sociale et de prévoyance », et du c/6479 « remboursements sur autres charges sociales ».

Tableau n° 47 : RH – Évolution des charges de personnel corrigées du seul budget principal Grand Dijon de 2009 à 2014

Grand Dijon		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2009-2014		Evolution 2010-2014	
								en %	en €	en %	en €
Budget ppal	Total 012	9 713 920,90	9 271 013,63	9 489 245,11	9 722 638,07	9 966 402,38	10 212 686,29	5,1%	498 765,39	10,2%	941 672,66
621	personnel extérieur au service (rbt mises à dispo agts ville)	65 828,49	133 670,33	219 408,59	454 166,91	501 000,00	492 687,01	648,4%	426 858,52	268,9%	359 116,68
	Rémunération brute titulaires et non titulaires	6 744 547,05	6 401 403,53	6 525 336,66	6 534 080,71	6 605 550,41	6 721 474,10	-0,3%	-23 072,95	5,0%	320 070,57
dont 64111	Rémun principale Titulaires	4 197 015,44	3 906 694,59	3 987 670,87	3 827 463,35	3 898 258,98	4 005 589,47	-4,6%	-191 425,97	2,6%	98 904,88
64112	NBI, SFT, IR TIL	69 973,89	65 981,88	71 313,28	63 806,35	63 431,26	71 394,34	2,0%	1 420,45	8,2%	5 412,46
dont 64118	autres indemnités	1 291 649,96	1 179 522,36	1 227 440,52	1 238 302,24	1 305 904,96	1 356 821,32	5,0%	65 171,36	15,0%	177 298,96
dont 64131	Rémunérations Non titulaires	1 053 201,44	1 012 535,89	954 723,64	1 050 003,88	988 988,04	910 921,97	-13,5%	-142 279,47	-10,0%	-101 613,92
64138	autres indemnités	132 706,32	236 678,81	284 188,35	354 704,99	348 967,17	376 747,00	183,9%	244 040,68	59,2%	140 068,19
	Total charges sociales (hors ASSEDIC)	2 696 239,24	2 584 498,07	2 648 476,72	2 567 396,69	2 663 616,45	2 783 622,32	3,2%	85 383,08	7,7%	199 124,25
dont 6451	Cotis URSSAF	1 030 167,90	1 003 160,65	1 011 656,28	1 032 898,93	1 030 504,92	1 024 386,97	-0,6%	-6 780,93	2,1%	21 226,32
dont 633	cotis transport, FNAL, CNFPT, CDG	289 224,58	277 149,27	282 684,12	285 942,10	293 660,54	297 216,86	2,8%	7 992,28	7,2%	20 067,59
dont 6453	Cotis caisses retraites	1 294 983,08	1 225 199,14	1 239 379,47	1 194 293,42	1 295 689,04	1 364 851,97	5,4%	69 868,89	11,4%	138 652,83
dont 6475	Médecine travail, pharmacie	1 856,67	1 792,59	1 567,38	1 009,58	1 248,86	1 330,99	-28,3%	-525,68	-25,8%	-461,60
dont 6456	Versement FNCSFT	35 506,00	36 326,00	36 808,00	31 768,00	25 788,00	31 011,00	-12,7%	-4 495,00	-14,6%	-5 315,00
dont 6458	Cotis autres organismes sociaux (ATIACL)	20 924,32	19 474,67	19 828,00	19 012,00	15 469,00	15 921,00	-23,9%	-5 003,32	-18,2%	-3 553,67
dont 6488	Autres charges	4 954,44	1 946,53	56 533,47	2 472,56	1 255,99	48 903,53	887,1%	43 949,09	2412,3%	46 957,00
	Total prestations et œuvres sociales	134 412,87	85 997,36	104 308,06	109 385,27	138 090,70	135 815,70	1,0%	1 402,83	57,9%	49 818,34
6471	Prestations versées pour cpte FNAL						0,00		0,00		0,00
dont 6472	Prestations familiales directes						474,09		474,09		474,09
dont 6474	Versement aux autres œuvres sociales	134 412,87	85 997,36	104 308,06	109 385,27	138 090,70	135 341,61	0,7%	928,74	57,4%	49 344,25
	Total allocations + cotis.chômage + ind. licenciement	89 914,47	93 353,57	92 730,89	102 907,34	100 399,12	91 878,93	2,2%	1 964,46	-1,6%	-1 474,64
dont 64731	Alloc. Chômage versées directement	25 855,58	25 244,63	25 584,41	26 104,54	26 290,95	17 503,29	-32,3%	-8 352,29	-30,7%	-7 741,34
6454	Cotis ASSEDIC	64 058,89	68 108,94	67 146,48	76 802,90	74 108,17	74 375,64	16,1%	10 316,75	9,2%	6 266,70

Source : Tableau Grand Dijon.

Les principales augmentations des charges de personnel proviennent des remboursements de mises à disposition d'agents, principalement dans le cadre de mutualisations ascendantes d'agents de la ville au profit du Grand Dijon progressivement mises en œuvre depuis 2010, des primes et indemnités accrues de 309 200 € sur la période, représentant une hausse de 21,7 % dont + 244 000 € propres aux « autres indemnités » des seuls agents non titulaires faisant pendant à une diminution de la rémunération brute des titulaires et non titulaires de 6,4 % (- 333 700 €) induite par la réduction constatée des effectifs et, enfin, de l'augmentation des cotisations aux caisses de retraite (+ 69 800 € soit + 5,4 %), celle des « autres charges » (+ 44 000 €) étant ponctuelle et principalement due à deux décès ayant donné lieu au versement d'un capital en 2014.

L'impact des hausses des cotisations auprès des caisses de retraite (+ 101 400 € entre 2012 et 2013 et + 69 150 entre 2013 et 2014) a été compensé par la réduction des effectifs, aboutissant à une augmentation modérée du volume de ces charges⁴⁶ sur la période.

Entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2014, période à laquelle les conventions de mutualisations ont commencé à se mettre en place entre les deux collectivités, les effectifs du Grand Dijon ont baissé de 4 agents (- 1,9 %) et 7 ETP (- 3,4 %) tout en ayant légèrement fluctué entre ces deux dates.

⁴⁶ + 69 800 € entre 2009 et 2014, soit + 5,4 %.

Tableau n° 48 : RH. — Évolution des effectifs du Grand Dijon de 2009 à 2014

Effectif Grand Dijon	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	Evol. 2009-2014		Evol. 2010-2014	
							en nb	en %	en nb	en %
Nombre d'agents mensuels	219	210	216	213	210	206	-13	-5,9%	-4	-1,9%
ETP mensuels	216,5	206,31	209,21	206,71	203,31	199,31	-17,19	-7,9%	-7	-3,4%
Emplois aidés						3				

Source : Tableau DRH.

Concernant le prévisionnel au 31 décembre 2015, celui-ci a été estimé à 382 agents correspondant à 376,91 ETP, soit une hausse de 176 agents (+ 85 %) depuis le 31 décembre 2014, du fait du transfert au Grand Dijon des agents des services correspondant à la nouvelle compétence voirie.

L'évolution des charges de personnel rapportée aux effectifs équivalent temps plein (ETP) des agents au 31 décembre de chaque année représente + 14,2 % sur la période, soit une hausse du coût de rémunération sur l'ensemble de la période 2009 à 2014, laquelle se répartit principalement comme suit⁴⁷ :

- + 8,3 % (représentant + 2 571 € par agent pour 5 années) au titre de la rémunération brute des agents ;
- + 12,1 % (représentant + 1 503 € par agent pour 5 années) au titre des charges sociales⁴⁸ hors ASSEDIC ;
- + 9,8 % (représentant + 60 € par agent pour 5 années) au titre des prestations et œuvres sociales.

Tableau n° 49 : RH – Evolution des charges de personnel du budget principal Grand Dijon par équivalent temps plein de 2009 à 2014

Grand Dijon évolution charges personnel / ETP	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2009-2014		Evolution 2010-2014	
							en %	en €	en %	en €
Total 012	44 867,99	44 937,30	45 357,51	47 035,16	49 020,72	51 237,84	14,2%	6 369,84	14,0%	6 300,54
Rémunération brute titulaires et non titulaires	31 152,64	31 028,08	31 190,37	31 609,89	32 490,04	33 723,72	8,3%	2 571,08	8,7%	2 695,64
Total charges sociales (hors ASSEDIC)	12 463,00	12 527,26	12 659,42	12 420,28	13 101,26	13 966,30	12,1%	1 503,30	11,5%	1 439,04
Total prestations et œuvres sociales	620,84	416,84	498,58	529,17	679,21	681,43	9,8%	60,58	63,5%	264,59

Source : Tableau Grand Dijon.

⁴⁷ À noter que le coût du remboursement des mises à disposition des agents de la ville de Dijon représente une évolution de + 2 170 € par ETP sur la période 2009-2014.

⁴⁸ Charges sociales hors ASSEDIC.

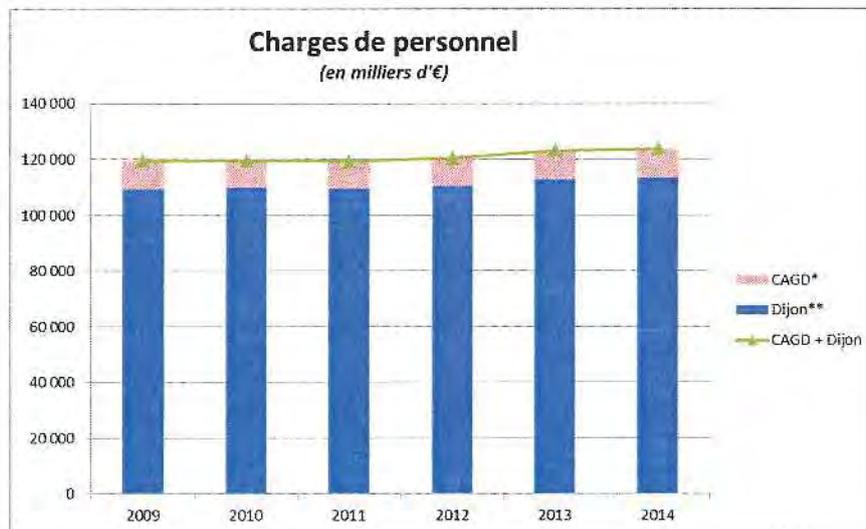
L'augmentation de ces charges sur la seule période 2010-2014, correspondant à la période de mise en œuvre des mutualisations, s'élève à 14 %, soit une hausse de 6 300 € par agent équivalent temps plein, ainsi répartie :

- + 8,7 % (représentant + 2 695 € par agent pour 4 années) au titre de la rémunération brute des agents ;
- + 11,5 % (représentant + 1 439 € par agent pour 4 années) au titre des charges sociales hors ASSEDIC ;
- + 63,5 % (représentant + 264 € par agent pour 4 années) au titre des prestations et œuvres sociales.

La chambre relève que les effectifs ont été contenus au cours de la période contrôlée et prend acte de l'amorce d'un mouvement de mutualisation. La masse salariale du budget principal du Grand Dijon présente une hausse de 2,5 % par an depuis 2010, qui s'est accrue en 2016, compte tenu du transfert des agents des services liés à la compétence voirie à la communauté urbaine.

6.2.2.2. Au titre des relations Grand Dijon — Dijon

Globalement, pour le Grand Dijon et la ville de Dijon, et après retraitement du chapitre 012 « dépenses d'action et de prévention sociales »⁴⁹, les charges de personnel⁵⁰ ont augmenté de 3,7 % entre 2009 et 2014, soit + 5,1 % pour le Grand Dijon et + 3,6 % pour la ville.



Sources : Fiches DGFIP retraitées des dépenses d'action et de prévention sociales.
*CAGD : tous budgets (dont budget principal 96 %) **Dijon : budget principal

⁴⁹ Certaines dépenses d'action et de prévention sociales de la ville de Dijon initialement prises en charge au compte 6574 « subventions de fonctionnement aux associations ou personnes de droit privé » durant la période 2008-2011, ont nécessité leur retraitement au chapitre 012.

⁵⁰ Total du chapitre 012 y compris déduction du c/6419 « remboursements sur rémunérations du personnel », du c/6459 « remboursements sur charges de sécurité sociale et de prévoyance », et du c/6479 « remboursements sur autres charges sociales.

Pour les deux entités Grand Dijon et Dijon, les principales hausses sont intervenues entre 2011 et 2012 (+ 1 %) puis entre 2012 et 2013 (+ 2,2 %). L'évolution globale des charges de personnel représente une hausse de 3,6 % sur la période 2010-2014.

Dans le même temps, les effectifs des deux collectivités ont présenté une baisse de 199,6 équivalent temps plein (- 6 %) sur la période 2010-2014.

La chambre constate cependant pour 2012-2013 une augmentation des effectifs et du temps de travail des agents horaires employés par la ville (+ 56,03 ETP soit + 16,1 %), masquant une baisse du nombre des agents mensuels employés par les deux collectivités (- 23,72 ETP soit - 0,8 %).

Entre 2013 et 2014, la baisse des effectifs du Grand Dijon et de Dijon atteint un total de 264 agents (- 6,3 %) et représente - 189,21 ETP (- 5,7 %). Elle provient autant de la baisse des effectifs des agents mensuels qu'horaires de la ville de Dijon, et fait suite à des départs, mutations, disponibilités non remplacés pour les agents mensuels, et à la réduction notamment du recours aux remplaçants et saisonniers, ainsi qu'à l'allègement des taux d'encadrement dans le cadre des nouvelles activités périscolaires (NAP) pour les agents horaires.

Tableau n° 50 : RH. — Évolution des effectifs du Grand Dijon et de la ville de Dijon de 2009 à 2014

Effectif consolidé	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	Evol. 2009-2014		Evol. 2010-2014	
							en nb	en %	en nb	en %
Nombre d'agents mensuels	3 207	3 164	3 125	3 075	3 045	2 913	-294	-9,2%	-251	-7,9%
ETP mensuels	3 046,84	3 013,98	2 981,20	2 938,89	2 915,17	2 790,82	-256,02	-8,4%	-223,16	-7,4%
Nombre d'agents horaires (dont emplois aidés)	991	1 040	1 025	1 094	1 118	986	-5	-0,5%	-54	-5,2%
ETP horaires	303,22	316,19	313,17	348,55	404,58	339,72	36,5	12,0%	23,53	7,4%
Total nombre d'agents	4 198	4 204	4 150	4 169	4 163	3 899	-299	-7,1%	-305	-7,3%
Total ETP	3 350,06	3 330,17	3 294,37	3 287,44	3 319,75	3 130,54	-219,52	-6,6%	-199,63	-6,0%

Sources : Tableaux DRH.

Aux termes des conventions signées, les effectifs mutualisés du Grand Dijon en juin 2014, rapportés au nombre d'agents de la collectivité au 31 décembre 2014 représentent un ratio de 9,7 % (20 postes mutualisés / 206 agents). En parallèle, à la ville de Dijon, ce même ratio est de 1,2 % (43 postes mutualisés / 3 690 agents).

Globalement sur le Grand Dijon et la ville de Dijon, les charges de personnel consolidées rapportées aux effectifs équivalent temps plein ont augmenté de + 11,1 % par agent entre 2009 et 2014, dont + 14,2 % pour le Grand Dijon.

Tableau n° 51 : RH. — Évolution des charges de personnel consolidées des budgets principaux du Grand Dijon et de la ville de Dijon par équivalent temps plein de 2009 à 2014

Grand Dijon + Ville de Dijon	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2009-2014		Evolution 2010-2014	
							en %	en €	en %	en €
Total 012	35 499,82	35 769,61	36 082,26	36 529,36	36 972,38	39 446,93	11,1%	3 947,11	10,3%	3 687,42
Rémunération brute titulaires et non titulaires	24 671,72	24 634,67	26 011,11	26 312,63	26 380,39	26 838,66	8,8%	2 166,83	8,1%	2 003,88
Total charges sociales (hors ASSEDIC)	10 263,66	10 171,54	10 245,69	10 297,84	10 481,61	11 282,01	9,9%	1 018,34	10,9%	1 110,46
Total prestations et œuvres sociales	386,98	438,10	482,66	600,12	687,74	664,26	71,6%	277,27	81,6%	226,16

Source : Comptes de gestion et tableaux Grand Dijon.

L'évolution des dépenses de personnel consolidées et rapportées aux effectifs équivalent temps plein pour le Grand Dijon et la ville de Dijon, qui passent de 35 499 € à 39 446 € provient pour la majeure partie de l'augmentation de la rémunération brute des agents : + 2 166 € par ETP entre 2009 et 2014 (+ 8,8 %), dont + 2 003 € par ETP entre 2010 et 2014 (+ 8,1 %), puis pour plus d'un quart, des charges sociales : + 1 018 € par ETP entre 2009 et 2014 (+ 9,9 %), + 1 110 € par ETP entre 2010 et 2014 (+ 10,9 %) et, enfin, des prestations et œuvres sociales : + 277 € par ETP entre 2009 et 2014 (+ 71,6 %), dont + 226 € par ETP entre 2010 et 2014 (+ 51,6 %).

La chambre considère donc que, dans un contexte de mutualisation limitée entre les deux entités, le Grand Dijon et sa ville centre, malgré une hausse continue des dépenses de personnel par ETP, ont maîtrisé les effectifs et la masse salariale dans leur ensemble.

6.2.3. Des facteurs d'accroissement des charges de personnel

6.2.3.1. Le coût des mesures en matière d'action et de protection sociale

Ces dépenses sont globalement passées de 1 296 400 € en 2009 à 2 077 000 € en 2014, représentant une hausse de 60,2 %. La principale hausse a eu lieu entre 2012 et 2013 avec + 18,7 % (+ 307 000 €), suivie de celle de 2013 à 2014 avec + 6,5 % (+ 126 000 €).

Le choix de l'adhésion du Grand Dijon au comité national des œuvres sociales (CNAS⁵¹) en 2010 lui a permis de réduire ses dépenses « versement aux autres œuvres sociales » de 36 % (- 48 400 €) entre 2009 et 2010.

L'ajustement de ces cotisations sur les exercices suivants, conjugué au doublement de la participation employeur aux mutuelles adopté par les conseils d'agglomération et municipal en décembre 2012, a généré une hausse globale de 26,2 % de ces dépenses entre 2012 et 2013 (109 385 € en 2012 et 138 090 € en 2013). En 2014, le montant des dépenses de prestations et œuvres sociales du Grand Dijon est revenu au niveau de 2010 (+ 0,7 % soit + 930 €).

6.2.3.2. Des mesures prises dans le cadre d'un dialogue social réunissant Grand Dijon, ville et CCAS dijonnais

Une comparaison des régimes indemnitaires en vigueur au 1^{er} octobre 2012 au Grand Dijon et à la ville de Dijon a été la première étape du dialogue social entamé à la fin de l'année 2012.

En 2013 a été proposée pour l'ensemble des agents du Grand Dijon, de la ville et du CCAS une revalorisation de 15 € bruts par mois pour les agents de catégorie C et les agents de catégorie B en début de carrière percevant l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Cette revalorisation a été mise en œuvre avec effet au 1^{er} janvier 2013 et un premier versement annuel le 1^{er} septembre 2013. Le coût pour 2013⁵² a représenté 19 238 €, charges comprises, pour le Grand Dijon.

⁵¹ CNAS : comité national d'action sociale, association à but non lucratif (loi de 1901).

⁵² Estimation DRH Grand Dijon : coût 12 mois 2013 dont charges patronales.

Enfin, la décision a été prise de transformer ces 15 € bruts en 15 € nets mensuels à compter du 1^{er} octobre 2013 pour un versement annuel en septembre 2014.

Le 24 juin 2013, les trois entités ont aussi pris l'engagement de participer à la prévoyance à hauteur de 7,5 € bruts mensuels, soit un coût estimé à 27 000 €⁵³, mesure entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015⁵⁴.

6.2.4. Conclusion relative à la mutualisation et ses conséquences financières

La chambre constate que la mutualisation ne semble pas avoir apporté à ce jour d'économies d'échelle mesurables. Sur la période de mise en œuvre des conventions de mutualisation (2010-2013), elle note une légère baisse des effectifs globaux du Grand Dijon et de Dijon de 10,42 agents équivalent temps plein, alors que les charges de personnel consolidées des deux collectivités ont augmenté de 3,1 % (+ 3,7 M€), passant de 119 M€ à 122,7 M€. De 2010 à 2014, la baisse constatée des effectifs globaux des deux collectivités de 199,6 ETP (- 6 %) est due à celle des effectifs de la ville de Dijon entre 2013 et 2014, engendrant une modération de l'évolution globalisée des charges de personnel sur la période de + 3,6 % (+ 4,3 M€).

La chambre relève en outre le choix d'une plus grande cohérence entre les primes et avantages perçus par les agents du Grand Dijon et de la ville de Dijon.

Une large part de cette évolution des charges de personnel provient de décisions locales :

- revalorisation des primes et indemnités (35 % de l'évolution, soit + 1,5 M€) ;
- mesures prises en matière de prestations et œuvres sociales (14 % de l'évolution, soit + 0,6 M€).

Les dépenses relatives aux cotisations aux caisses de retraite ont progressé, dans le même temps, de + 1,5 M€, représentant 35 % de l'évolution des charges de personnel. Les 16 % résiduels comportent toutes les autres composantes de l'évolution.

La chambre prend acte de ce que l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre insiste sur l'importance dans cette évolution des dépenses de personnel des mesures nationales avec le Glissement Vieillesse Technicité, la GIPA mise en place en 2008, la revalorisation en 2010 et 2013 des régimes indemnitaires des ingénieurs et techniciens, les augmentations de la valeur du point, la hausse de certaines cotisations et diverses autres mesures catégorielles ainsi que l'impact de la réforme des rythmes scolaires.

Au total, les charges de personnel apparaissent maîtrisées sur la période, puisque contenues par la baisse des effectifs constatée au 31 décembre 2014⁵⁵ et celle plus modérée au 31 décembre 2015⁵⁶.

⁵³ Coût estimé par le Grand Dijon

⁵⁴ Délibération du conseil communautaire du 18 septembre 2014.

⁵⁵ Effectifs globalisés Grand Dijon – ville de Dijon : - 264 agents soit – 189,21 ETP entre 2013 et 2014.

⁵⁶ Effectifs globalisés Grand Dijon – ville de Dijon : - 54 agents soit – 26,46 ETP estimés entre 2014 et 2015.

6.3. Le temps de travail au Grand Dijon

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit deux types de dérogations à la durée annuelle du temps de travail, dont le maintien de régimes de travail ou de congés dérogatoires acquis antérieurement à la date de publication de la loi du 3 janvier 2001, sous réserve d'une décision expresse prise par l'organe délibérant, après avis du comité technique paritaire⁵⁷.

La délibération du 20 décembre 2001 relative à l'aménagement et la réduction du temps de travail des agents communautaires a défini des cycles de travail hebdomadaires selon six options.

La chambre observe que cette délibération ne fait pas mention de la durée annuelle du temps de travail applicable dans l'établissement, compte tenu des jours de congés attribués aux agents. Or, le régime annuel du temps de travail actuellement en œuvre au Grand Dijon est de :

- 1 561 heures annuelles pour les agents ayant opté pour un régime de travail de 35 heures hebdomadaires ou de 70 heures sur deux semaines, soit un déficit de 46 heures par rapport à la durée légale⁵⁸ ;
- 1 567 heures annuelles pour les agents ayant opté pour un cycle annuel de travail, soit un déficit de 40 heures par rapport à la durée légale ;
- 1 573 heures annuelles pour les agents travaillant sur la base de 37 heures hebdomadaires, soit un déficit de 34 heures par rapport à la durée légale annuelle ;
- 1 585 heures annuelles pour les agents bénéficiant d'un régime de travail sur la base de 39 heures hebdomadaires, soit un déficit de 22 heures par rapport à la durée légale annuelle.

Aussi, sur la base de la durée annuelle de travail de 1 560 heures affichée par l'établissement, dans un document interne non daté, pour les agents travaillant sur un rythme annuel, auxquelles il convient d'ajouter la journée de solidarité, l'octroi de 40 heures de congés supplémentaires à tous les agents du Grand Dijon représente 5 postes équivalents temps plein (ETP) sur une année, soit un coût estimé à plus de 250 000 €, valeur au 31 décembre 2014⁵⁹ ; les estimations d'effectifs au 31 décembre 2015 portaient ce nombre de postes à 9,9 ETP.

En outre, l'attribution de jours de congés supplémentaires génère l'alimentation accrue des comptes-épargne temps (CET). Ainsi au bilan social 2013, 67 agents du Grand Dijon bénéficiaient d'un CET pour un total cumulé de 1 521 jours, dont 414 jours versés au titre de la seule année 2013. Les 1 521 jours de CET correspondaient à l'équivalent de 6,8 agents ETP⁶⁰.

La chambre prend acte des négociations en cours avec les représentants du personnel sur le retour, dès 2017, à la durée annuelle légale, soit 1 607 heures.

RAPPEL DU DROIT : La chambre recommande au Grand Dijon de veiller au respect de la durée annuelle du temps de travail de ses agents, de 1 607 heures légales par an et par agent.

⁵⁷ CAA Paris, Département des Hauts-de-Seine, n° 03PA03671 du 31 décembre 2004.

⁵⁸ « Guide de la gestion du temps » de l'établissement précisant le nombre de jours de congés et de RTT annuels applicables pour chaque cycle de travail faisant suite à la délibération du conseil communautaire du 20 décembre 2001.

⁵⁹ Nombre d'agents ETP au 31 décembre 2014 : chiffres donnés par la DRH = 199,31 ETP x 40 heures / 1 607 heures = 5 ETP. Coût estimé = (chapitre 012 exercice 2014 : 10 212 213,20 €) / (effectif ETP au 31 décembre 2014 : 199,31 ETP) = 51 237,84 € x (nombre ETP manquants : 5) = 256 189 €.

⁶⁰ Compte tenu du nombre de jours travaillés au Grand Dijon : soit 1 561 jours CET / 222 jours travaillés = 6,8 ETP.

6.4. Diverses irrégularités constatées dans la gestion des ressources humaines

La chambre a procédé lors de son contrôle à l'examen d'un échantillon de dossiers individuels portant sur 17 agents : un dossier concernait un collaborateur de cabinet, sept des agents titulaires, et neuf des agents contractuels. Un agent titulaire et sept agents non titulaires font l'objet des constats suivants :

6.4.1. Des délibérations, contrats, avenants ou arrêtés postérieurs à leur date d'effet

La chambre a pu constater un non-respect du principe de non rétroactivité des actes administratifs pour un titulaire et cinq agents non titulaires.

➤ Concernant tout d'abord l'agent titulaire, cet administrateur fait l'objet d'une mise à disposition auprès de l'association des maires de la Côte d'Or, autorisée par délibération du conseil communautaire du 12 octobre 2011, avec effet au 13 octobre et à hauteur de 90 % de son temps de travail. Cette délibération autorise le président du Grand Dijon à signer une convention d'un an, avec possibilité de reconduction. La convention du 13 octobre 2011 précise qu'elle est conclue pour une durée initiale d'un an, qu'elle « sera ensuite reconduite tacitement d'année en année » et qu'elle « sera annexée à l'arrêté de mise à disposition pris par le président de la communauté de l'agglomération dijonnaise. ». L'arrêté correspondant, à effet du 13 octobre, a été signé le 17 octobre 2011, transmis en préfecture le 27 octobre. En 2013, l'arrêté à effet du 13 a été signé le 22 octobre, transmis en préfecture le 23.

À la date du 19 octobre 2015, lors de la consultation des 17 dossiers, et bien que cet agent fasse toujours l'objet d'une mise à disposition auprès de l'association pour 90 % de son temps de travail, aucun arrêté de renouvellement n'avait été établi pour la période à compter du 13 octobre 2014. Ce n'est qu'un arrêté du 5 novembre 2015 qui a renouvelé cette mise à disposition pour une durée de trois ans à compter du 13 octobre 2014.

➤ Concernant les cinq dossiers d'agents non titulaires :

Le renouvellement du CDD d'un journaliste à effet du 6 octobre 2015 n'était pas signé de l'agent ni daté le 19 octobre 2015. Toujours en attente de signature et de transmission au contrôle de légalité au 19 novembre 2015, ce contrat finalement daté du 16 octobre 2015 a été communiqué à la préfecture par courrier du 7 décembre 2015.

Le renouvellement du CDD du responsable du service transports à effet du 17 octobre 2014 mentionne une date de contrat du 21 novembre 2014 et une date de transmission en préfecture du 18 novembre 2014. Même si la date du contrat ne peut matériellement être postérieure à sa date de transmission au contrôle de légalité, cette dernière présente un dépassement d'un mois par rapport à l'entrée en application du contrat.

Le renouvellement du contrat en CDI du directeur de la mission « tramway » à effet du 1^{er} octobre 2013 a été signé le 16 octobre et transmis au contrôle de légalité le 5 novembre.

Le renouvellement du CDD du chargé de mission « mutualisation et projets transversaux » à la direction des systèmes d'information (DSI) à effet du 1^{er} décembre 2012 a été signé le 17 décembre pour être transmis le lendemain à la préfecture. Le renouvellement de son contrat en CDI à effet du 1^{er} décembre 2015 est daté du 11 décembre.

Enfin, le renouvellement du contrat en CDI du responsable « sécurité civile - circulation », à effet du 15 septembre 2014, a été signé le 10 octobre et transmis le 15 au contrôle de légalité. Un avenant à ce CDI rédigé le 17 novembre 2014 avait un effet au 1^{er} octobre : il revalorisait l'indemnité spécifique de service servie à l'agent de 15 % (217,35 € bruts mensuels).

6.4.2. Des déclarations de vacance d'emploi hors des délais ou du grade de référence

Parmi les sept dossiers de contractuels, quatre ne respectent pas les délais de recrutement ou le grade de référence.

Ainsi, la déclaration de vacance d'emploi réalisée en vue de pourvoir au recrutement du journaliste à compter du 6 octobre 2015 a été publiée par arrêté du centre de gestion de la Côte d'Or n° 35-2015 du 7 octobre 2015, soit le lendemain. Cette déclaration de vacance d'emploi n°1726 visée dans le contrat fait en outre référence à un poste d'attaché territorial alors que le journaliste est recruté et rémunéré sur un poste d'attaché principal.

Celle concernant le poste de directeur de la mission Tramway, ingénieur en chef de classe exceptionnelle, à pourvoir à compter du 1^{er} octobre 2013, n'a pas fait l'objet de publication : aucune n'est visée dans le CDI signé le 16 octobre 2013. C'est en revanche la déclaration de vacance d'emploi du 4 janvier 2013 relative à un emploi fonctionnel de directeur général des services techniques qui a été utilisée pour compléter la déclaration de nomination de cet agent transmise au centre de gestion de la Côte d'Or. Or, cet emploi fonctionnel créé par délibération du 20 décembre 2012 n'est pas recensé au tableau des effectifs et, au 30 octobre 2015, l'agent n'était pas recruté sur cet emploi fonctionnel ; il est affecté au service « DGST – Direction » depuis le 1^{er} janvier 2015.

La déclaration de vacance d'emploi concernant le chargé de mission « mutualisation et projets transversaux » à la direction des systèmes d'information, dont le poste est à pourvoir à compter du 1^{er} décembre 2015, porte le n° 2110 - grade d'ingénieur principal - et n'a été publiée que le 3 décembre 2015 par le centre de gestion de la Côte d'Or.

De l'ensemble de ces constats, la chambre observe une rétroactivité des actes de gestion du personnel qui a pour conséquence de leur ôter tout caractère exécutoire ante diem ainsi que des déclarations de vacances d'emplois hors délais ou irrespectueuses des grades de référence, faisant ainsi courir aux agents des risques d'annulation de leur contrat.

6.4.3. Des discordances entre les différents actes

6.4.3.1. Des discordances entre contrats, avenants et délibérations

La chambre a remarqué que c'est hors autorisation de l'assemblée communautaire et hors de toute publicité de vacance d'emploi que le directeur de la mission Tramway a bénéficié du renouvellement de son contrat en contrat à durée indéterminée le 1^{er} octobre 2013.

De même, s'agissant du recrutement d'un chargé de mission « mutualisation et projets transversaux » contractuel à la direction des systèmes d'information, le principe du renouvellement de son contrat en contrat à durée indéterminée à compter du 1^{er} décembre 2015 n'a été inscrit à l'ordre du jour du conseil communautaire qu'en 2016.

6.4.3.2. *Des discordances entre la rémunération versée et les différents actes*

La délibération du conseil communautaire du 4 octobre 2007 relative à la revalorisation de la rémunération du directeur de l'usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM) rappelle qu'il « dispose depuis le 1^{er} janvier 2006 d'un contrat à durée indéterminée. Les fonctions qu'il exerce se sont notablement étendues depuis 2001. [...] / Le poste occupé va encore s'enrichir [...] / La complexité et l'ampleur des chantiers gérés, l'investissement et les compétences qu'apporte l'intéressé dans la mise en œuvre des missions qui lui incombent, amènent à proposer une revalorisation de la rémunération du directeur, qui est actuellement basée sur l'indice majoré 1387. »

Le conseil communautaire décide en conséquence d'attribuer au directeur de l'UIOM « la rémunération correspondant à l'indice majoré 1525 » et précise « qu'en application de l'article 3 de son contrat, cette rémunération globale est exclusive de toute prime ou indemnité, à l'exception du supplément familial de traitement et d'éventuels remboursements de frais ». Aucune autre délibération n'étant intervenue depuis concernant sa rémunération, celle du 4 octobre 2007 est en vigueur à ce jour.

Par un 3^{ème} avenant au contrat passé le 12 décembre 2002, la rémunération du directeur de l'UIOM « est modifiée comme suit à compter du 1^{er} janvier 2011 : [...] percevra la rémunération brute mensuelle afférente à l'indice majoré 1058 correspondant au 7^{ème} échelon du 3^{ème} chevron de la hors échelle B du grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle. À cette rémunération, s'ajouteront les primes et indemnités afférentes au grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle, à savoir l'indemnité spécifique de service versée au taux individuel 1,105 et la prime de service et de rendement au coefficient 1. »

Cet avenant pris en méconnaissance⁶¹ des dispositions arrêtées par l'assemblée communautaire par sa délibération du 4 octobre 2007 porte désormais la rémunération brute mensuelle de cet agent à 7 661,89 € et excède de 600 € celle correspondant à l'indice majoré 1525.

6.4.3.3. *Les effets de ces discordances*

Ces discordances aboutissent également à des rémunérations qui ne respectent pas le principe de parité avec les agents de la fonction publique de l'État sur deux points.

➤ **Sur le dépassement de la rémunération indiciaire**

La chambre a constaté que la rémunération du directeur de l'UIOM est fixée en référence à l'indice majoré 1525, indice inexistant au sein du droit de la fonction publique puisqu'il est supérieur à celui équivalent au traitement hors échelle G (IM 1501), méconnaissant ainsi le principe de parité avec les agents de la fonction publique de l'État.

⁶¹ Document interne annexé au 3^{ème} avenant : « Augmentation au 1^{er} janvier 2011 de la rémunération de M. (Décision DG : valeur 13^{ème} mois versé par 1/12^{ème}) / Contrat en cours : M. est rémunéré sur la base de l'IM 1525 sans RI / Décision DRH : prendre avenant au CDI (sans délibération) /caler le traitement sur la base de la grille des ingénieurs en chef de classe exceptionnelle / Conséquence : rémunération sur IM 1058 < IM actuel / la différence est versée en RI ».

➤ Sur le dépassement du régime indemnitaire et de l'enveloppe

Par une délibération du conseil communautaire du 29 mars 2007, le poste de chargé de mission TCSP est créé à compter du 1^{er} avril 2007 et le président est autorisé à recruter un agent contractuel de catégorie A pour une durée de 3 ans. La rémunération de l'emploi est fixée par référence à la grille des ingénieurs en chef de classe exceptionnelle, complétée par l'attribution de la prime de service et de rendement et de l'indemnité spécifique de service « en fonction de son expertise et de son expérience antérieure ».

Le 2^{ème} alinéa de l'article 3 du contrat de recrutement du chargé de mission, en date du 1^{er} octobre 2007, fixe les primes et indemnités versées « à savoir, la prime de service et de rendement au taux de 24 % et l'indemnité spécifique de service au taux de 2,9015 » Or, ce dernier coefficient aboutit à majorer l'indemnité spécifique de service (ISS) au-delà des limites réglementaires prévues pour la rémunération des ingénieurs en chef de classe exceptionnelle.

Sans contester les qualités et compétences de l'intéressé, la chambre observe que, le dépassement de ce coefficient de majoration individuelle établi à 2,9015 au lieu de 1,33 maximum entraîne un dépassement annuel de 39 300,10 €⁶² en 2013 et 2014 de l'ISS versée au chargé de mission, et de plus de 49 000 €⁶³ de l'enveloppe attachée au grade d'ingénieur en chef. Pour ce qui concerne la période du 1^{er} janvier au 31 octobre 2015, les dépassements sont respectivement de 32 750 €⁶⁴ pour la part individuelle du chargé de mission, et de 42 000 €⁶⁵ pour l'enveloppe attachée au grade d'ingénieur en chef.

6.4.4. D'autres irrégularités

➤ Sur l'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Une nouvelle bonification indiciaire de 25 points a été attribuée à compter du 1^{er} octobre 2011 à un administrateur titulaire recruté par voie de mutation et affecté au service « cabinet ». Il s'agit de la NBI versée aux agents exerçant les fonctions désignées au 11° de l'annexe du décret n° 2006-779, à savoir « l'encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité ».

Si la NBI est réservée aux fonctionnaires titulaires et stagiaires, le fonctionnaire, pour y prétendre, doit exercer effectivement les fonctions attachées à l'emploi, mais également occuper l'emploi en y étant affecté de manière permanente.

⁶² 2013 et 2014 : ISS individuelle maximale = $(357,22 \times 70 \times 1) \times 1,33 = 33\,257,18$ €. ISS perçue en 2013 = 72 557,28 €.

⁶³ Crédit global 2013 du grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle : $(357,22 \times 70 \times 1) \times 4$ agents = 100 021,60 €. ISS perçues par les 4 ingénieurs en chef de classe exceptionnelle en 2013 = 149 853,36 €.

Crédit global 2014 du grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle : $(357,22 \times 70 \times 1) \times 4,48$ agents = 112 024,19 €. ISS perçues par les 4,48 ingénieurs en chef de classe exceptionnelle en 2014 = 161 480,08 €.

⁶⁴ Janvier à octobre 2015 : ISS individuelle maximale = $((357,22 \times 70 \times 1) \times 1,33) / 12 \times 10$ mois = 27 714,32 €. ISS perçue de janvier à octobre 2015 = 60 465,10 €.

⁶⁵ Crédit global janvier à octobre 2015 du grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle : $((357,22 \times 70 \times 1) \times 5$ agents) / 12 x 10 mois = 104 189,17 €. ISS perçue par les 5 ingénieurs en chef de classe exceptionnelle de janvier à octobre 2015 = 146 217,41 €.

Or, cet administrateur (cf. supra 6.4.1.) est mis à disposition d'une association à raison de 90 % de son temps de travail depuis son recrutement au Grand Dijon. La mise à disposition étant la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emploi, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais exerce ses fonctions en dehors de son service d'origine. Il ne peut donc répondre à la condition d'exercice effectif des missions attachées à son emploi d'origine pour prétendre à la NBI.

La chambre observe que le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ne constitue pas un avantage statutaire et n'est lié ni au corps ni au grade mais dépend seulement de l'exercice effectif des fonctions qui y ouvrent droit⁶⁶. En outre, l'affectation de cet agent au service « cabinet » ne saurait justifier l'exercice de l'une des technicités visées au 11 de l'annexe susvisée.

La collectivité est invitée à veiller à une stricte application des conditions d'attribution de la NBI.

➤ Sur l'octroi d'indemnités pour collecte et élimination des immondices

Si des indemnités peuvent être versées aux agents qui effectuent des travaux pour l'exécution desquels des risques ou des incommodités subsistent malgré les précautions et les mesures de protection prises, leur octroi est subordonné à une décision de l'organe délibérant qui désigne les bénéficiaires et conditions d'attribution.

Une délibération du bureau communautaire du 12 novembre 2015 prévoit le versement « des indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants accordées aux agents qui subissent, dans le cadre de l'exécution du service, des risques ou incommodités [...]. Les indemnités sont classées en trois catégories selon la nature des risques encourus. Sont applicables aux personnels territoriaux toutes les indemnités pour travaux dangereux, incommodes, insalubres ou salissants existant au profit des agents des différents ministères de l'État, aux mêmes taux et dans les mêmes conditions. / La liste jointe en annexe, non exhaustive, est susceptible d'être modifiée en fonction des besoins et des tâches à accomplir ; elle mentionne des taux applicables par demi-journée de travail effectif ». Pour ces indemnités le taux est fixé à 0,31 € par demi-journée.

Des « indemnités de collecte et élimination des immondices » sont versées au bénéfice des agents de l'usine d'incinération, du centre d'enfouissement technique, mais également à des agents de la direction du pôle environnement depuis de nombreuses années⁶⁷, alors qu'aucune délibération antérieure à celle du 12 novembre 2015 n'a pu être transmise à la chambre à l'appui de ces versements. Si, en outre, un technicien territorial et deux techniciens principaux de 2^{ème} classe en ont bénéficié en juin 2015, deux ingénieurs et un ingénieur en chef de classe exceptionnelle de la direction du pôle environnement ont également perçu ces indemnités pour 105 à 116,5 journées de travail de janvier à juin 2015⁶⁸. Le versement de telles indemnités à des techniciens, ingénieurs et même à un ingénieur en chef de classe exceptionnelle ne peut que poser question sur l'adéquation de leurs fonctions au versement de ces indemnités.

⁶⁶ CAA Paris, 6 mars 2007, n° 04PA03584.

⁶⁷ 4 233,50 € versés à 73 agents en 2014 ; concernant le 1^{er} semestre 2015, ce sont 2 121,33 € versés à 36 agents.

⁶⁸ Les indemnités versées pour ces mêmes agents en 2014 représentaient entre 197 et 245 journées de travail sur l'année ; le nombre forfaitaire de jours travaillés au Grand Dijon est de 222 jours par an (31 jours de congés annuels).

En outre le versement de ces indemnités à l'ingénieur en chef de classe exceptionnelle est intervenu pour 251 jours de travail en 2013 et 245 jours en 2014, ce qui impliquerait que cet agent n'a pu bénéficier que de deux jours de congés en 2013 et huit jours en 2014⁶⁹, en violation de la réglementation en vigueur.

Enfin, la délibération du conseil communautaire du 4 octobre 2007 relative à la revalorisation de la rémunération du directeur de l'IUOM précise « qu'en application de l'article 3 de son contrat, cette rémunération globale est exclusive de toute prime ou indemnité, à l'exception du supplément familial de traitement et d'éventuels remboursements de frais ». Aucune autre délibération n'étant intervenue depuis lors concernant sa rémunération, celle du 4 octobre 2007 est toujours en vigueur à ce jour, en vertu de laquelle aucune indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants ne peut lui être versée.

Ainsi, depuis l'exercice 2009⁷⁰ et au-delà des 600 € mensuels excédant l'indice majoré 1525, 983,63 €⁷¹ ont été versés à cet agent en méconnaissance des dispositions arrêtées par l'assemblée communautaire.

La chambre prend acte que le Grand Dijon s'engage à supprimer pour l'avenir le bénéfice de ces indemnités au personnel d'encadrement qui n'est pas directement en contact avec les immondiées.

⁶⁹ 365 jours – 104 jours week-end – 8 jours fériés (moyenne forfaitaire utilisée pour définir le temps de travail annuel) = 253 jours – 31 jours congés annuels (au Grand Dijon) = 222 jours travaillés par an.

⁷⁰ Exercice correspondant au début de la période de contrôle.

⁷¹ De janvier 2009 à juin 2015.

7. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE CONCERNANT LES BUS HYBRIDES

7.1. Le projet de renouvellement de la flotte des transports en commun : des bus GNV aux bus hybrides

La communauté d'agglomération dijonnaise, devenue le Grand Dijon, est l'autorité organisatrice des transports au titre de sa compétence en matière de transports urbains au sens de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales par renvoi à la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Depuis 2003, le Grand Dijon a affermé la gestion des transports collectifs de l'agglomération au groupe privé Keolis. Le contrat de délégation de service public, renouvelé en 2010 pour 7 ans, confie à l'entreprise l'exploitation du réseau, sa maintenance et son entretien.

Dans ce cadre, la chambre a contrôlé le partenariat public-privé, PPP, concernant les bus hybrides.

La composition du parc des autobus à grande capacité du grand Dijon a fortement évolué durant la période examinée :

Tableau n° 52 : Composition du parc autobus à grande capacité du Grand Dijon

Type de matériel	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014
Autobus articulés	101	107	108	84	83
dont GNV	28	28	27	Aucun	Aucun
dont Hybrides	Aucun	Aucun	1	61	61
Autobus standards	118	120	120	92	88
dont GNV	37	37	37	Aucun	Aucun
dont Hybrides	Aucun	Aucun	1	41	41
TOTAL	219	227	228	176	171
Évolution/fin 2010		3,65 %	4,11 %	-19,63 %	-21,92 %

Source : Rapports annuels d'activité 2010 à 2014 du délégataire de transports en commun.

Entre 2004 et 2008, 65 bus « gaz naturel pour véhicules » (GNV) ont été acquis, (14 en 2004, 12 en 2005, 15 en 2006, 10 en 2007 et 14 en 2008 ; 37 bus de la marque Van Hool et 28 de la marque Mercedes) pour un coût total de 21 006 160 € HT. Cette acquisition était justifiée, lors du conseil de communauté du 20 mars 2003, par le fait que ces bus sont plus propres, plus économiques et moins bruyants que les véhicules à moteur diesel utilisés jusqu'alors.

Le Grand Dijon a réalisé une étude d'opportunité en 2010 sur le devenir du parc GNV dont les conclusions préconisaient de se désengager du GNV avant 2012. Cette étude mettait en relief une réduction significative de l'avantage écologique de cette solution, les risques d'augmentation du prix du gaz et de coût d'exploitation ; elle insistait sur l'intérêt de ne pas prendre en compte cette énergie dans le cadre de la construction du nouveau dépôt prévue à compter de décembre 2010 et sur l'optimisation des consommations et émissions par le recours à la technologie hybride.

Afin de renouveler une majorité de sa flotte de bus urbains, le Grand Dijon a donc décidé d'acheter 102 bus hybrides, articulés et standards.

La chambre observe qu'aucune étude formalisée n'a été réalisée pour justifier le choix de cette technologie.

7.2. Le choix d'un contrat de partenariat : l'évaluation préalable

Lors de la séance du 21 avril 2011, le conseil communautaire a décidé d'approuver le principe du recours à un contrat de partenariat pour le financement, la fourniture et la maintenance partielle de 102 bus hybrides. Il a autorisé le président ou son représentant à lancer la consultation correspondante et à vendre tout ou partie des 65 bus GNV existants.

Ces décisions du conseil communautaire ont été prises sur la base d'une évaluation préalable en date du 24 mars 2011, obligatoire avant le lancement d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat en application de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004, modifié par la loi du 28 juillet 2008, aux termes duquel « les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable [...] faisant apparaître les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat ».

7.2.1. Les conditions juridiques de recours au contrat de partenariat

Selon l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales, « les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

- a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ;
- b) Expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct. »

La chambre constate que le Grand Dijon n'a pas sollicité dans le cadre de cette opération l'avis de la Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé (MAPPP), au demeurant facultatif.

Le critère de la complexité dans ses aspects techniques, juridiques et financiers a été invoqué dans l'évaluation préalable par le Grand Dijon en prenant en compte : le caractère innovant de l'objet de l'opération, la difficulté de la vente des bus GNV, les interfaces existantes avec le délégataire du service public des transports en commun s'agissant de la maintenance, la difficulté de mesurer et de contractualiser la performance sur la durée du contrat, la rareté d'un contrat global dans le domaine considéré et la difficulté à répartir les risques.

7.2.1.1. *Sur le caractère innovant de l'objet de l'opération*

La chambre observe que l'évaluation préalable réalisée par la collectivité justifiant la complexité fait référence à un jugement du tribunal administratif de Montpellier du 26 février 2010 dont l'évocation n'est pas pertinente. En effet, dans ce jugement, le caractère innovant est lié à une construction complexe s'agissant d'un ensemble immobilier accueillant une salle de spectacle ; la collectivité concernée n'était pas en mesure de définir ses besoins techniques. Ce qui n'est manifestement pas le cas pour l'achat de bus hybrides par le Grand Dijon, la technologie choisie ayant été retenue avant le lancement du PPP.

Sans contester la complexité de l'opération, la chambre observe que celle-ci n'est pas démontrée par le Grand Dijon, surtout s'agissant d'acquérir des véhicules existants, ce qui ne justifie pas a priori la conclusion d'un partenariat public-privé.

7.2.1.2. *Sur la difficulté de revente des bus GNV*

Le Grand Dijon met également en avant le caractère complexe qu'aurait revêtu la vente des bus GNV.

La chambre considère que cette revente pouvait être réalisée dans le cadre d'un marché public classique. D'ailleurs, cette vente s'est effectuée simplement, soit en répondant à des appels d'offres (Nantes et Hongrie), soit de gré à gré (Italie) et l'écart entre la date de certificat de vente établi par le Grand Dijon par lequel ces bus sont cédés au titulaire du contrat de partenariat et la date de revente par celui-ci a été au maximum d'un peu plus de 4 mois ; ce qui semble démontrer que cette opération ne présentait pas une complexité particulière.

Par ailleurs, la chambre observe que la revente des bus GNV n'est pas venue au final « soulager le loyer versé par le Grand Dijon » comme prévu par l'évaluation préalable mais que le titulaire du contrat a versé directement cette somme à la collectivité, comptabilisée en recette d'investissement au budget annexe transport de 2013.

7.2.1.3. *Sur la rareté d'un contrat de partenariat dans le domaine considéré*

La chambre considère que l'argument selon lequel : « dans le domaine du matériel roulant, le contrat de partenariat n'est que très peu utilisé, ce qui rend ce choix complexe en soi » n'apparaît pas fondé et tendrait plutôt à considérer qu'aucune complexité apparente dans ce domaine ne justifiait la nécessité d'un contrat global.

La chambre observe que dans le cas présent, la complexité résulte surtout du fait d'avoir associé dans un même contrat des éléments hétérogènes : l'achat de bus hybrides et la revente de bus GNV.

7.2.1.4. *Sur la difficulté de mesurer et de contractualiser la performance sur la durée du contrat et la difficulté à répartir les risques*

En l'espèce, le partenariat public-privé est considéré comme un outil permettant d'une part d'adosser la rémunération aux objectifs de performance en matière de bruit, de pollution et de consommation d'énergie, et d'autre part de transférer les risques liés à la performance.

Cependant la chambre rappelle que s'il est possible d'estimer que la complexité peut reposer sur cet engagement à long terme, un marché public classique peut également assurer ce suivi de la performance en confiant ces mesures de performance au cocontractant, même si l'insertion des clauses de performance reste plus aisée dans le cadre du contrat de partenariat.

7.2.1.5. *Sur l'interface existante avec le délégataire exploitant des bus s'agissant de la maintenance*

Aux termes de l'article L. 1414-1-I du code général des collectivités territoriales (CGCT), en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016 : « le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital ».

La chambre constate que le présent contrat de partenariat ne répond que de manière incomplète à la définition juridique précitée.

Dans le cas présent, seule une maintenance partielle concernant les éléments d'hybridation est prévue. En effet, la gestion et l'exploitation des transports en commun sont assurées par la société Keolis dans le cadre d'une délégation de service public.

Dès lors, le Grand Dijon via le délégataire, supporte la charge des frais de conservation, de maintien en bon état de fonctionnement et d'entretien des bus hybrides, exception faite des éléments d'hybridation.

La chambre considère que le fait de restreindre le champ de la maintenance au bloc hybride, confirme que la « complexité » ou l'objet du contrat ne porte que sur cette partie et qu'à contrario le reste de la maintenance classique du matériel roulant, l'exploitation et la gestion du service, n'y est pas inclus.

La chambre considère que le Grand Dijon pouvait procéder à une modification du contrat de délégation de service public en confiant la totalité de la maintenance des bus hybrides à Heuliez-Bus.

En outre, la maintenance des éléments d'hybridation ne semble pas révéler une très grande difficulté dans l'interface entre fabricant de bus hybrides et délégataire de transports en commun. À titre d'illustration, Heuliez-Bus a mis en œuvre un programme de formation intensif de 26 jours à la maintenance « curative et préventive » des principaux organes et systèmes du véhicule à destination des équipes de maintenance de la communauté urbaine de Bordeaux, lorsque celle-ci a acquis 30 bus hybrides.

Au demeurant, une étude publiée en 2014 de la centrale d'achats du transport public (CATP), constate que les véhicules hybrides ne demandent pas beaucoup plus d'opérations de maintenance préventive que les moteurs diesel.

7.2.1.6. *En conclusion, le recours à un contrat de partenariat pour l'acquisition de bus hybrides n'est pas justifié*

Les critères de complexité évoqués dans l'évaluation préalable pour recourir au contrat de partenariat public-privé ne paraissent pas réunis. Si la construction de bus hybrides peut paraître complexe, leur achat ou leur exploitation ne l'est pas.

Au-delà du fait que le critère de la complexité n'est pas rempli, l'absence de caractère global du contrat incluant tous les aspects du PPP a pour conséquence que l'objet du contrat ne pouvait entrer dans le cadre d'un contrat de partenariat.

La chambre prend au demeurant acte de ce que dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur reconnaît que « ne subsistait que l'alternative dûment étudiée par le Grand Dijon entre le marché de fournitures avec financement par emprunt, et le contrat de partenariat. »

7.2.2. Une analyse comparative entre le marché de fournitures et le contrat de partenariat incomplète

Le Grand Dijon a procédé à une analyse comparative de deux options juridiques susceptibles d'être retenues, celle du marché de fournitures avec financement par emprunt et celle du contrat de partenariat.

Cette analyse met en exergue les éléments qui justifient le recours à un contrat de partenariat, plutôt qu'à un marché de fournitures, et apparaît incomplète.

7.2.2.1. Sur l'avantage de l'évolutivité du produit de la revente des bus GNV

La collectivité indique qu'en contrat de partenariat, le prix de revente des bus GNV peut « évoluer jusqu'à la vente du dernier bus » alors qu'en marché de fournitures, « le prix de vente est fixé au moment de la contractualisation avec le fournisseur des bus hybrides » ; elle ajoute que dans le cadre du contrat de partenariat « la vente des bus au-delà du prix d'objectif peut faire l'objet d'un intéressement sous forme de recette annexe ».

Il apparaît cependant peu probable qu'en contrat de partenariat, le prix évolue jusqu'à la vente du dernier bus d'occasion. En effet, un prix de départ doit être fixé ainsi qu'une date précise du versement, afin d'assurer à la collectivité une recette déterminée.

La chambre observe en outre qu'une clause d'intéressement pouvait tout aussi bien être mise en œuvre dans le cadre d'un marché public de fournitures, ainsi que le prévoient les termes de l'article 17 alinéa 2 du code des marchés publics : « des clauses incitatives peuvent être insérées dans les marchés aux fins d'améliorer les délais d'exécution, de rechercher une meilleure qualité des prestations et de réduire les coûts de production ».

7.2.2.2. La performance n'est pas étudiée dans toutes ses composantes

L'étude indique que le détail des coûts et des recettes en scénario de base fait apparaître une stricte égalité entre le marché de fournitures et le contrat de partenariat concernant les coûts d'investissement et recettes de cession. De même, aucune différence ne peut être établie entre les deux formules concernant l'analyse des coûts d'exploitation, l'entretien et l'exploitation demeurant assurés par le délégataire.

L'avantage de la performance repose dès lors sur l'hypothèse d'un intéressement sur la consommation du carburant et la maintenance des éléments d'hybridation ; les coûts d'exploitation seraient ainsi 10 % moins chers dans le cadre du contrat de partenariat.

La chambre constate que ce type de clause peut être inséré dans un contrat de partenariat sans aucune certitude sur son efficacité.

Les indicateurs de performance retenus dans le cadre de l'évaluation préalable concernent la « performance de véhicules ou d'organes en terme de fiabilité, maintenabilité et disponibilité (ex. : durée de vie, temps/kilométrage moyen entre pannes, temps moyen de réparation) » et les « performances promises par la technologie hybride (réduction des consommations, du bruit, des émissions polluantes) ». Cette évaluation indique que « Le titulaire peut s'engager sur des objectifs de performance précis et mesurables dans la durée » et que « le périmètre qui lui est confié, après prise en compte du périmètre du délégataire, permet l'assignation de ces performances ».

L'évaluation préalable ne fait donc référence à aucun indicateur précis alors que des exigences sonores et de consommation de carburant justifiant le passage des bus GNV aux bus hybrides auraient pu être fixées.

D'autres aspects du contrat de partenariat moins favorables à la performance n'ont pas été étudiés. Ainsi :

- L'hypothèse d'une formation à la maintenance du délégataire en place par le titulaire du marché, source d'économie, n'est pas envisagée.
- Le coût de gestion du contrat de partenariat n'est pas pris en compte dans ses composantes : analyse, passation et suivi.
- Le taux de TVA est minoré.

Indiquant que la fiscalité d'un marché public est plus avantageuse car elle permet de récupérer 100 % de la TVA sur l'ensemble des dépenses, contrairement au contrat de partenariat dans lequel la TVA ne peut être récupérée totalement sur la partie maintenance, l'évaluation préalable conclut que « le Grand Dijon ne récupérerait pas la TVA sur les dépenses de maintenance à la charge du titulaire du contrat de partenariat, soit le GER⁷² et la maintenance hybridation » et que ce surcoût du contrat de partenariat peut être arrêté, sur la base d'un taux de TVA de 5,5 %, à 299 708 €.

La chambre constate cependant que la TVA applicable était à l'époque au taux de 19,6 %, taux appliqué par la suite lors de la réalisation de l'opération, ce qui renchérit le contrat de partenariat et va le rendre plus onéreux que le marché public.

- Le coût du gros entretien-renouvellement (GER) a été sous-estimé. Le GER a été évalué à 123 000 € sur 15 ans alors que dans le contrat, le loyer correspondant s'élève à 5 304 000 €, ce qui n'est pas sans incidence sur le montant de la TVA, récupérable quel que soit son taux.

Compte tenu de la composition des éléments d'un bus hybride, la chambre considère qu'une somme de 123 000 € affectée à l'entretien de 102 bus sur une période de 15 ans, soit 1 206 € par bus, est anormalement faible.

7.2.2.3. Une analyse comparative des coûts qui mérite d'être révisée

Le tableau ci-dessous reprend l'analyse comparative des coûts figurant dans l'évaluation préalable en ajoutant une colonne qui prend en compte le taux de TVA en vigueur, soit 19,6 %. Le coût du contrat de partenariat passe ainsi de 69 288 405 € à 70 056 748 € et est plus élevé que celui du marché de fournitures de 1,1 % :

⁷² Gros entretien renouvellement.

Tableau n° 53 : Comparaison coût PPP / marché de fourniture recalculé par la chambre (En euros)

		Marché de fournitures	Contrat de partenariat	Contrat de partenariat (rectifié du solde de TVA)
Fonctionnement	Maintenance hybridation	5 918 045	5 326 241	5 326 241
	Carburant		- 3 299 191	- 3 299 191
	GER de la chaîne d'hybridation	123 000	123 000	123 000
	Investissements part intérêts	19 456 417	19 689 310	19 689 310
Total Fonctionnement		25 497 462	21 839 360	21 839 360
Investissement	Investissements part capital	44 009 004	47 149 337	47 149 337
Total Investissement		44 009 004	47 149 337	47 149 337
Solde de TVA (non récupérable sur la maintenance et le GER)			299 708	1 068 051
TOTAL		69 506 466	69 288 405	70 056 748
VAN (Valeur actualisée nette)		52 474 556	51 734 512	

Source : évaluation préalable et analyse de la chambre.

Si l'on exclut la régularisation du taux de TVA, l'analyse comparative de l'évaluation préalable démontre que le coût du marché de fournitures est supérieur de 0,3 % à celui du contrat de partenariat et de 1,4 % en données actualisées.

Cependant ce très faible avantage est dû uniquement à l'intéressement sur la performance qui diminue les coûts de maintenance du système d'hybridation et à une baisse de la consommation de 10 %. Or, de telles clauses d'intéressement auraient pu être insérées dans un marché de fournitures, et si elles avaient été prises en compte par l'évaluation préalable, le contrat de partenariat aurait été plus onéreux que le marché de fournitures, même en ne tenant pas compte de l'erreur de TVA.

En outre, la sous-estimation du GER faussait manifestement cette analyse comparative du fait de son impact sur la récupération de la TVA.

En conclusion, la chambre considère que l'efficacité économique a été mal appréhendée dans le cadre de l'évaluation préalable du contrat de partenariat.

Il résulte de ce qui précède que le recours au contrat de partenariat pour l'acquisition de bus hybrides n'était pas justifié, le critère de la complexité et de l'efficacité économique n'étant pas rempli.

La chambre constate au surplus que quand bien même la complexité aurait existé, le coût de l'opération est supérieur à celui d'un marché public.

7.2.3. Le partage des risques

L'apport principal de l'évaluation préalable demeure l'analyse du risque et de sa répartition optimale.

Les risques semblent cependant insuffisamment justifiés dans la sous-partie concernant les « premiers éléments sur l'intérêt du contrat de partenariat pour le Projet étudié » qui aborde « les risques (juridiques) pouvant être pris en charge par le titulaire du contrat de partenariat » sous deux angles : le risque lié à l'interface prêteur/constructeur et le risque lié à la date de mise à disposition des biens.

- Le risque lié à l'interface prêteur-constructeur est envisagé uniquement à partir de l'hypothèse d'un marché de fournitures assorti d'un crédit-bail. Dans ce cas, l'intégralité des difficultés rencontrées par le constructeur repose effectivement sur le Grand Dijon contrairement à ce qui se passe dans le cas d'un contrat de partenariat.

La chambre observe toutefois que dans le cadre d'un marché de fournitures, si l'on recourt à un emprunt classique, les paiements ne sont effectués qu'après service fait, ce qui réduit les risques inhérents aux difficultés de la relation prêteur/constructeur pour le Grand Dijon.

- Le risque lié à la date de mise à disposition des biens est envisagé en mettant en avant le fait que dans un marché, des avances et des acomptes doivent être versés alors même que les équipements ne sont pas mis à disposition de la personne publique tandis que dans un contrat de partenariat, le paiement débute lors de la livraison des biens, ce qui incite le titulaire à respecter le calendrier de livraison.

Or, la chambre observe que le Grand Dijon s'est engagé dans le cadre du contrat de partenariat à verser une subvention de 5 000 000 € HT avant la mise à disposition intégrale des bus, ce qui peut s'assimiler au versement d'une avance. De plus, à chaque mise à disposition intermédiaire de bus, des avances sur loyer sont consenties à hauteur de 3 % du coût brut de chaque bus soit 1 461 900 € HT au total, auxquels il faut ajouter à l'issue de la mise à disposition intermédiaire du 95^{ème} bus une avance sur loyer de 5 095 000 € HT, égale à la composante annuelle L1 de la rémunération HT de la première année d'entretien-maintenance complète.

En conclusion, la chambre observe que le choix d'un contrat de partenariat public-privé n'a pas été guidé par le souci de préserver la collectivité des risques décrits plus haut.

7.3. La passation du contrat de partenariat

7.3.1. Les différentes phases de la procédure

L'avis d'appel public à la concurrence, (AAPC), a été envoyé par voie électronique le 29 avril 2011, diffusé le 30 avril 2011 dans le supplément du journal officiel de l'union européenne et le 5 mai 2011 dans le bulletin officiel des annonces des marchés publics. Cet avis a été rectifié par un envoi électronique le 5 mai 2011, diffusé le 11 mai 2011 dans le supplément du journal officiel de l'union européenne et le 7 mai 2011 dans le bulletin officiel des annonces des marchés publics.

Les avis précisent la nature du contrat de partenariat :

- Le nombre de bus articulés et standards, 46 bus standards et 56 bus articulés dans l'évaluation préalable, passe à 41 bus standards et 61 bus articulés dans l'avis d'appel public à la concurrence.
- Le Grand Dijon prévoit la possibilité de participer au financement du projet par le versement de subventions, contrairement à l'évaluation préalable.
- L'avis rectificatif porte le nombre maximal de candidats à 7 et repousse la date limite de réception des offres du 13 au 15 juin 2011.

Le 22 juin 2011, la commission chargée d'évaluer les candidatures a admis 4 entreprises à présenter une offre. La date limite de remise de l'offre initiale a été fixée au 19 septembre 2011.

Le dialogue compétitif a eu lieu avec les 3 candidats qui ont remis une offre ; les offres finales ont été requises après cette phase de dialogue compétitif, par courrier du 13 décembre 2011 pour le 13 février 2012.

Le rapport détaillé d'analyse des offres finales valant détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse a été produit dès le 2 mars 2012.

7.3.2. Le dialogue compétitif

Le dialogue compétitif est intervenu après la sélection des candidatures, le 22 juin 2011, afin de permettre aux entités d'affiner leur proposition et à la collectivité de préciser son projet.

L'égalité de traitement et la liberté d'accès à la commande publique ainsi que le principe de transparence énoncé dans l'article 2 de la directive 2004/18 du 31 mars 2004 régissent cette procédure.

Le dialogue compétitif est réservé aux projets particulièrement complexes. La notion de complexité renvoie à la connaissance du pouvoir adjudicateur relative aux réponses éventuelles du secteur privé à ses besoins et/ou au montage juridique sur le plan juridique ou financier. L'appréciation de la complexité dépend ainsi de la capacité et des moyens dont dispose la personne publique.

Approuvée par l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France, l'Association des régions de France, la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat et l'Institut de la gestion déléguée, la charte du dialogue compétitif du 18 janvier 2007 définit dix principes à appliquer pour mener une procédure de dialogue compétitif la plus rigoureuse, transparente et non discriminatoire possible.

Son premier principe consiste à conduire une procédure traçable et transparente en respectant l'égalité de traitement entre les candidats. Il est composé de plusieurs points parmi lesquels assurer la traçabilité des propositions initiales, des demandes de la personne publique et des réponses ultérieures des candidats et se mettre en mesure de motiver les décisions de la personne publique.

La chambre a constaté qu'aucun des documents qui lui ont été transmis en cours d'instruction - qui se limitaient au procès-verbal d'admission des candidats à participer au dialogue compétitif, aux convocations aux séances, aux courriers de précisions avant les séances et après le dialogue et à la demande d'offre finale - ne présentait ou ne retraçait des échanges constitutifs d'un dialogue compétitif.

Si la traçabilité des échanges d'un dialogue compétitif n'était pas prescrite dans les anciennes dispositions applicables, la chambre estime que la transparence aurait été de fait ainsi mieux assurée et la procédure sécurisée.

Elle observe également qu'un courrier confirmatif des échanges de la troisième réunion de dialogue du 23 novembre 2011 a introduit une subvention d'équipement qui ne figurait ni dans le règlement de consultation ni dans le projet de contrat, mais avait été envisagée dans l'avis d'appel public à la concurrence. Par le même courrier, le Grand Dijon invitait les candidats à produire certains documents pour le 29 novembre 2011, soit dans un délai de six jours seulement.

Le dialogue fut fructueux car les trois candidats ont amélioré leur proposition entre l'offre initiale et l'offre finale.

Tableau n° 54 : Comparaison des offres finales (en euros)

	Entreprise A	Entreprise B	Entreprise C
Prix d'achat	46 835 000,00	48 886 161,29	48 730 000,00
Frais	400 000,00	1 149 750,00	1 308 600,00
Préfinancement	870 074,79	3 593 477,63	2 270 432,59
Total à financer	48 105 074,79	52 679 227,63	52 309 032,59
dont subventions	5 000 000,00	5 000 000,00	5 000 000,00
dont avances		1 438 080,00	6 557 400,00
Annuité L1	4 885 406,96	5 645 836,50	4 770 958,05
Total loyer financier	73 281 104,40	84 687 547,55	71 564 370,80
Total loyer financier + avances/subventions	78 281 104,40	91 125 627,55	83 121 770,80
Entretien Maintenance	11 183 535,00	3 854 880,00	7 274 280,00
GER		9 124 200,00	5 304 000,00
Structure		2 070 000,00	2 760 000,00
Refacturation de fiscalité		859 184,77	795 699,55
Total des flux pour le Grand Dijon	89 464 639,40	107 033 892,33	99 255 750,35
Coût global (VAN)	60 588 070	73 215 780	69 491 420
Rachat des bus anciens	4 492 000	2 990 000	3 100 000
Coût complet (VAN)	56 360 570	70 390 530	66 597 650

Source : Rapport d'analyse des offres.

L'offre la moins-disante est l'offre A, inférieure de 9 791 110,95 € par rapport à l'offre C et de 17 569 252,93 € par rapport à l'offre B. Elle se distingue par son montage financier qui n'est pas celui de la société de projet, retenue par les deux autres candidats, mais celui du crédit-bail.

Les offres corrigées par les valeurs actualisées nettes (VAN)⁷³ tendent à réduire l'écart entre l'offre A et ses concurrents.

Le critère du coût global et complet de l'offre représente 35 % de la note, ce qui conduit l'offre A à obtenir 35 points, l'offre C 29,88 et l'offre B 28,29.

Ce sont donc les autres critères qui vont permettre à l'offre C, Heuliez-Bus, de remporter le contrat de partenariat, celle-ci étant économiquement la plus avantageuse.

Tableau n° 55 : Pondération des critères de sélection des offres

	Note maximale	Note offre A	Note offre B	Note offre C Heuliez-Bus
Coût global et complet de l'offre	35	35	28,29	29,88
dont coût global	10	10	8,28	8,72
dont coût complet	25	25	20,02	21,16
Qualité de réponse aux objectifs de performances	20	10	15	17
Qualité globale des équipements et des matériels	15	8	11	13
Degré de prise de risque du candidat	15	7	9	12
Pertinence de l'organisation proposée en phase de réalisation et de maintenance des équipements et matériels	10	5	8	9
Niveau d'engagement du contrat à confier à des PME/TPE/artisans une partie de l'exécution du contrat (part de chiffre d'affaires confiée)	5	5	0,5	2
Note finale	100	70	71,79	82,88

Source : Rapport d'analyse des offres.

⁷³ La valeur actualisée nette est un indicateur permettant de comparer des flux financiers différents en les « ramenant » à une même date donnée.

Selon le rapport d'analyse des offres, à l'exception des critères du coût global et complet de l'offre et de la part d'exécution du contrat confiée à des PME, l'offre C arrive en tête pour chaque critère.

Le projet de contrat de partenariat d'Heuliez-Bus a été retenu par le conseil de communauté le 22 mars 2012.

7.4. Le contenu et la vie du contrat

La chambre relève qu'en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1414-10 du CGCT, qui énoncent : « le projet de délibération est accompagné d'une information comportant le coût prévisionnel global du contrat, en moyenne annuelle, pour la personne publique et l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité de financement annuelle de la personne publique. Cette part est mesurée dans des conditions définies par décret », et de celles de l'article D.1414-4 du CGCT qui précisent que « le coût moyen annuel du contrat prend en compte la totalité des coûts facturés par le titulaire du contrat à la personne publique dans le cadre de sa mise en œuvre sur toute sa durée », le coût moyen annuel indiqué dans la délibération du 22 mars 2012 autorisant la signature du contrat est calculé sur une durée de la période entretien maintenance de 180 mois, d'un montant de 7 010 785 € TTC par an sur 15 ans, sans tenir compte des coûts additionnels qui correspondent aux 14 mois accordés au titulaire pour construire et livrer les bus.

En tenant compte du montant payé lors de la période de construction, soit 13 822 650 € TTC de subventions et d'avances, le coût prévisionnel global du contrat atteint 119 000 000 € TTC sur 194 mois.

Le coût prévisionnel pour le Grand Dijon présenté au conseil communautaire le 22 mars 2012 aurait dû comprendre cette période et le coût supplémentaire qu'elle représente, portant le coût prévisionnel annuel à 7 368 170 € TTC, sur 16 ans et 2 mois.

La chambre observe que le conseil communautaire n'a ainsi pas disposé d'une information suffisamment complète, en méconnaissance des dispositions précitées.

7.4.1. Les clauses contractuelles obligatoires

L'article L. 1414-12 du CGCT prévoit 12 clauses obligatoires qui doivent impérativement figurer dans un contrat de partenariat. La chambre constate que ces clauses sont présentes dans le contrat et ses annexes, mais que certaines sont toutefois peu explicites.

7.4.1.1. *L'explicitation du partage des risques entre la personne publique et le cocontractant*

Aux termes de l'article 6 du contrat de partenariat, « le partage des risques établi entre le Grand Dijon et le titulaire résulte des stipulations du présent contrat ».

La chambre observe qu'alors qu'une matrice des risques avait été conçue au stade de la proposition des offres, les risques afférents à chaque partie ne sont pas clairement énoncés dans le corps du contrat.

7.4.1.2. Les objectifs de performance

Le contrôle du niveau de performance atteint par le titulaire au titre des prestations mises à sa charge est effectué par le Grand Dijon mais la chambre s'interroge sur l'absence dans le contrat d'indicateurs d'émissions polluantes alors même qu'il avait été constaté lors de l'étude d'opportunité du devenir du GNV que la technologie hybride n'était pas moins polluante que les bus GNV.

7.4.1.3. Les sanctions et les pénalités

Certaines pénalités semblent faibles au regard des enjeux financiers du contrat de partenariat.

- Les pénalités relatives aux objectifs de performance sont plafonnées annuellement à 30 % de la composante L2 HT annuelle de la rémunération, à compter de la mise à disposition intégrale, soit au maximum 143 208 € HT et plafonnées sur la durée totale du contrat à 200 % de la composante L2 HT annuelle, soit au maximum 954 720 € HT.

Ce montant de 954 720 € HT, apparaît très faible au regard du coût total du contrat de partenariat de 99 597 620 € HT (coûts additionnels compris) soit moins de 1 %. Toutefois il est prévu que si le plafond annuel de pénalités ou le plafond global est atteint pendant trois années consécutives, le Grand Dijon peut prononcer la résiliation du contrat pour faute.

- Les pénalités pour non-respect des délais de conception-réalisation sont plafonnées à 3 % des dépenses d'investissement, c'est-à-dire 3 % de 48 730 000 € HT soit 1 461 900 € HT.
- Si le titulaire ne respecte pas ses engagements au titre de l'article 49 sur la part d'exécution du contrat confiée à des tiers, il ne se voit appliquer que des pénalités d'un montant de 25 000 € avant la période de mise à disposition intégrale des bus et de 2 000 € par an après cette même période.
- Enfin, l'article 40.2 prévoit que si un risque non assurable survient, le Grand Dijon supporte l'ensemble des conséquences liées à la survenance de ce risque, en particulier les dommages causés au titulaire.

La chambre constate le caractère symbolique de certaines des sanctions mises par le contrat à la charge du partenaire du Grand Dijon.

7.4.1.4. Les rapports annuels

Aux termes de l'article L. 1414-14 du CGCT « un rapport annuel, établi par le cocontractant, est présenté par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, avec ses observations éventuelles, à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou l'organe délibérant de l'établissement public, afin de permettre le suivi de l'exécution du contrat ». L'article 31.2 du contrat précise le contenu de ce rapport.

La chambre constate qu'au détriment de la transparence, les rapports produits pour les années 2012, 2013 et 2014 ne sont pas aussi complets que ce qu'exige l'article 31-2-1° du contrat relatif à la transmission des données économiques et comptables.

Ainsi, les rapports annuels 2013 et 2014 ne font pas mention « des données utilisées pour les révisions et indexations contractuelles » prévues à l'article 31-2-1° a. De même, « Les ratios annuels de rentabilité économique et de rentabilité interne du projet ainsi que la répartition entre le coût des fonds propres et le coût de la dette afférent au financement des biens et activités objets du contrat » prévus à l'article 31-2-1°g ne figurent dans aucun rapport même si ils peuvent être déduits des bilans et des comptes de résultat produits chaque année.

La chambre observe que le Grand Dijon ne peut en conséquence exercer qu'un contrôle limité du déroulement financier du contrat de partenariat et que dès lors le conseil communautaire est également insuffisamment informé de celui-ci.

7.4.2. Le montage financier

7.4.2.1. Une société de projet

Dans le cadre de ce contrat de partenariat, une société de projet a été constituée, la société des bus hybrides dijonnais (SBHD), société de projet dont Barclays Integrated Infrastructure Projects (BIIP) est actionnaire à 90 % et Heuliez-Bus à 10 %.

L'assiette totale du financement du contrat de partenariat à la date de mise à disposition intégrale des bus hybrides correspond au prix de vente des bus par la société de projet diminué des sommes versées par le Grand Dijon lors de la période de construction des bus.

Tableau n° 56 : Assiette totale du financement (en euros)

	Contrat	A la date de fixation des taux
Dépenses d'investissement	48 730 000	48 730 000
Frais divers	2 365 600	1 563 250
dont coût de mise en place de société de projet	786 100	786 100
dont coût de fonctionnement de société de projet	522 500	522 500
dont provision pour Besoin en fonds de roulement	57 000	57 000
dont compte de provision pour modifications	1 000 000	197 650
Frais financiers intercalaires	2 170 936	1 690 164
dont commissions d'arrangement	877 240	877 240
dont charges d'intérêt	748 885	306 665
dont commissions d'engagement	544 812	506 259
Total prix de vente des bus nouveaux	53 266 536	51 983 414
Subvention	5 000 000	5 000 000
Avances sur loyers	6 557 400	6 557 400
Assiette totale de financement (L1.1)	41 709 136	40 426 014

Source : Annexe 6D et modèle financier final.

Les dépenses d'investissement correspondant au coût brut des bus hybrides sont restées identiques :

- 400 000 € HT pour chaque bus standard soit pour 41 bus standards 16 400 000 € ;
- 530 000 € HT pour chaque bus articulé soit pour 61 bus articulés 32 330 000 €.

Les formes de financement retenues de la société de projet sont :

- les fonds propres (capital social et avances actionnaires) ;
- le crédit relais fonds propres (CRFP) ;
- le crédit construction ;
- le crédit TVA ;
- les tranches Dailly A et B (nommées respectivement A1 et A2 dans les modèles de valorisation financière) ;
- la subvention et les avances sur loyer.

La succession dans le temps de ces financements peut être ainsi résumée :

- En phase de réalisation, correspondant à la période de fabrication des bus, le besoin de financement est assuré en priorité par la subvention et les avances sur loyers versées par le Grand Dijon.
- Puis le financement est garanti par les actionnaires via le crédit relais fonds propres pour enfin utiliser le crédit construction obtenu auprès de la banque.
- Ensuite, lors de la mise à disposition intégrale des bus, le crédit relais fonds propres est remboursé par les apports des actionnaires en capital et avances et le crédit construction par les deux tranches de crédit Dailly cédées et acceptées.

Les ressources prévues à la date de mise à disposition intégrale des bus et suite à la cristallisation des taux⁷⁴ sont réparties de la façon suivante :

Tableau n° 57 : Les financements (en euros)

	Ressources à la date de mise à disposition intégrale des bus		Ressources suite à la cristallisation des taux	
Subvention	5 000 000	9,40 %	5 000 000	9,62 %
Avances sur loyers	6 557 000	12,30 %	6 557 400	12,61 %
Capital social	396 000	0,70 %	399 000	0,77 %
Avances actionnaires	3 566 000	6,70 %	3 591 000	6,91 %
Dette A1 (cédée et acceptée)	9 000 000	16,90 %	8 828 616	16,98 %
Dette A2 (cédée et acceptée)	28 747 000	54 %	27 607 398	53,11 %
Total Ressources	53 267 000	100,00 %	51 983 414	100,00 %

Source : Annexe 6C Plan de financement et modèle financier final.

⁷⁴ Procédure par laquelle l'emprunteur souscrit un contrat de couverture lui permettant de passer d'un emprunt à taux variable à un emprunt à taux fixe.

La subvention forfaitaire et les avances sur loyers, représentant plus de 20 % des ressources, viennent diminuer le besoin de financement afin de réduire les intérêts en période de construction.

7.4.2.2. Une convention tripartite

Ce montage repose également sur l'intervention d'un établissement bancaire. La société de projet conclut avec la collectivité et la Société Générale une convention tripartite qui précise les conditions et modalités du financement des bus.

La société de projet cède 80 % du loyer de financement et des avances sur loyers, versés par le Grand Dijon, aux deux prêteurs que sont la Société Générale et la Saar LB (Landesbank Saar).

Ces créances sont intitulées dans cette convention tripartite L1', décomposées en 2 tranches L1'a et L1'b (remboursement et rémunération des crédits Dailly A et B).

La chambre constate en outre qu'aucune pénalité ne pourra être appliquée par la collectivité sur les créances cédées.

7.4.3. Le coût financier

7.4.3.1. Le prix du contrat de partenariat a été plus élevé que prévu par l'évaluation préalable

Alors que l'évaluation préalable prévoyait un coût du contrat de partenariat de 69 288 405 € HT, il atteignit 86 489 878 € HT.

Tableau n° 58 : Le prix du contrat de partenariat (en euros)

	A la date du contrat	A la date de fixation des taux
	H.T	H.T
L1.1 remboursement	41 709 136	40 426 014
L1.2 rémunération	30 994 364	18 552 486
dont L1'a Crédit Dailly A	15 631 996	12 479 478
dont L1'b Crédit Dailly B	46 364 960	35 904 763
L2 entretien-maintenance	7 272 720	7 272 720
L3 renouvellement	5 304 000	5 304 000
L4 structure	2 760 000	2 760 000
Total des loyers	88 040 220	74 315 220
Subvention	5 000 000	5 000 000
Avances	6 557 400	6 557 400
Vente des bus GNV	-3 100 000	-3 088 573,10
Prix du contrat de partenariat	96 497 620	82 784 047

Source : Annexe 6D et modèle financier final.

- La rémunération du partenaire privé s'effectue au travers du loyer payé par la personne publique et doit impérativement distinguer les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement.

Cette rémunération prend ainsi la forme de 4 loyers : un loyer financier L1, un loyer entretien-maintenance L2, un loyer renouvellement L3 et un loyer structure L4.

La mise à disposition intégrale des bus déclenche le versement du loyer L1 constitué d'une part du loyer L1.1 destiné au remboursement au principal de l'ensemble des financements destinés à couvrir les besoins de financement et d'autre part du loyer L1.2 correspondant aux impôts, taxes et au coût du financement à compter de cette date.

Les avances sur loyer prévues initialement dans le règlement de consultation et le projet de contrat étaient égales à 3 % du coût brut de chaque bus et atteignaient 1 461 900 €. Cependant, l'offre d'Heuliez-Bus a ajouté à ces avances un versement supplémentaire forfaitaire de 5 095 000 € à l'issue de la mise à disposition du 95^{ème} bus, ce qui conduit la collectivité à devoir verser, avec la subvention de 5 000 000 €, plus de 10 000 000 € entre juillet et septembre 2013.

La chambre constate alors qu'à la date de signature du contrat, l'ensemble des loyers était estimé durant la phase d'entretien maintenance de 15 ans à 88 040 220 € constants ; après cristallisation des taux, ce montant s'élève à 74 315 220 €. En effet, la collectivité a bénéficié d'un taux plus avantageux dans le cadre de la cristallisation des taux, de 1,963 % pour la tranche Dailly A, et de 1,947 % pour la tranche Dailly B, alors même que le taux prévu était de 5,19 % (taux de base exploitation + marge swap d'exploitation) à la date du contrat.

- Doivent s'ajouter à ces coûts les impôts, taxes et droits d'enregistrement, redevances et contributions de toute nature dont le titulaire est redevable. Ceux-ci seront refacturés à l'euro par la société de projet au Grand Dijon. Ils sont estimés à 617 258 € suite à la fixation des taux.
- Le coût total en euros constant atteint ainsi 83 401 305 € HT, incluant le prix de revente des bus GNV qui est directement encaissé par le Grand Dijon.
- Il est possible de chiffrer le coût des 102 bus hybrides suite à la cristallisation des taux à 86 489 878 € HT, hors revente des bus GNV, soit 847 940 € HT par bus⁷⁵.

En conclusion, la chambre observe qu'en tenant compte de la TVA et du passage du taux de celle-ci de 19,6 % à 20 % en 2014, le coût des 102 bus hybrides atteint 103 732 249 € TTC soit 1 016 983 € TTC par bus, comprenant le financement, la fourniture et la maintenance partielle de bus hybrides hors indexation. Le coût de la maintenance hors hybridation et de l'exploitation, réalisées par le délégataire de transports en commun, n'est pas intégré à ce calcul.

⁷⁵ En ne procédant à aucune distinction entre les bus standards et articulés, incluant le financement, la fourniture et la maintenance hybridation et hors indexation des loyers.

7.4.3.2. *Le produit de la revente des bus GNV s'est avéré bien inférieur à ce qu'aurait coûté l'aménagement du nouveau dépôt en GNV*

- Le tableau ci-dessous représente la valeur des bus GNV de leur acquisition à leur vente.⁷⁶

Tableau n° 59 : Valeur des bus GNV (en euros)

	Date d'acquisition	Valeur d'acquisition	Amortissement par exercice (sur 15 ans)	V.N.C au 31.12.2012	V.N.C au 31.12.2013	Evaluation préalable (prévision revente)	Proposition rachat et vente bus
Van Hool	2004	3 827 600	219 990	1 320 001,64	1 100 011,64		154 000
	2005	3 346 559,94	200 730	1 405 147,58	1 204 417,58		276 000
	2006	839 400	51 072	408 586,78	357 514,78		108 000
	2007	1 119 200	71 616	644 551,88	572 935,88		202 000
	2008	1 192 000	77 100	771 011,32	693 911,32		252 000
Cifaro	2006	4 618 800	274 926	2 199 454,26	1 924 528,26		630 000
	2007	2 387 100	145 908	1 313 208,96	1 167 300,96		438 000
	2008	3 675 500	234 498	2 345 016,28	2 110 518,28		936 000
Total (H.T)		21 006 159,94	1 275 840	10 406 978,70	9 131 138,70	8 218 356	2 996 000

Sources : état des immobilisations 2012, annexe IV du compte administratif 2013 budget annexe transport public urbain-variation du patrimoine-état des sorties de biens d'immobilisation et évaluation préalable.

En 2013, année de livraison des bus GNV à Heuliez-Bus, la valeur nette comptable (VNC) des 64 bus était de 9 131 138,70 €.

Or le prix de vente retenu comme hypothèse dans l'évaluation préalable était de 8 218 000 € (pour 65 bus) intégrant déjà qu'un prix de revente inférieur à la valeur nette comptable serait proposé par les candidats.

Finalement, le prix de vente retenu dans le contrat était de 3 100 000 € pour 65 bus. En outre, l'article 26.4 du contrat de vente prévoit que la collectivité bénéficie au titre d'un intéressement de 70 % de la différence entre le prix de vente conclu dans le contrat et le prix auquel ont été vendus les bus.

Dans la réalité, le produit de la vente a été de 2 996 000 € au budget annexe transport de 2013 pour 64 bus, un bus étant hors d'usage, auquel s'ajoute un intéressement de 92 573,10 €, soit une somme totale de 3 088 573,10 € encaissée par le Grand Dijon.

⁷⁶ Le tableau, hormis pour l'évaluation préalable, se fonde sur 64 bus GNV car un bus n'était plus exploitable.

La chambre constate qu'Heuliez-Bus a réalisé une plus-value de 153 900 € HT sur la vente des bus GNV par rapport à la proposition de rachat affichée dans l'annexe 10 du contrat de partenariat.

- La chambre relève que le titulaire du contrat de partenariat a invoqué le 7 février 2014 une « cause légitime » de l'article 4.4.2 du contrat, pour ramener le montant de l'intéressement de 107 730 € à 92 573,10 € en raison de réparations réalisées à la suite d'actes de vandalisme alors que cette possibilité de diminution de l'intéressement n'est pas évoquée dans le cadre de ce même article.

Cette opération méconnaît l'article 4 de l'annexe 10 précisant que « le transfert des risques et le transfert de propriété s'opéreront à la date effective de prise de possession », entre le 18 mars et le 20 juin 2013. La chambre observe que la collectivité a par un simple courrier en date du 24 avril 2015, renoncé à percevoir 15 156,90 €.

- La revente des bus s'est traduite par une perte d'une importance que le grand Dijon n'avait pas prévue et dont le conseil communautaire n'avait pas envisagé l'éventualité.

Cette perte peut être évaluée à 6 135 138,70 € ou à 6 042 565,60 €, si l'on tient compte du montant réel perçu par le Grand Dijon, en ne se basant que sur la différence entre la valeur nette comptable des bus GNV et leur prix de vente. En outre, l'abandon des équipements GNV et la rupture du contrat avec GN Vert, société chargée de l'approvisionnement du gaz dans le cadre d'un contrat signé avec le délégataire des transports en commun, ne sont pas pris en compte dans ce montant.

Dès lors, la chambre relève que l'argument selon lequel « la perte financière liée à la vente des bus GNV est compensée par l'investissement nécessaire dans l'aménagement du nouveau dépôt aux bus GNV » n'apparaît plus fondé. Cet aménagement aurait coûté selon l'étude d'opportunité du devenir du parc GNV, réalisée pour la collectivité, entre 750 000 € et 1,8 millions d'euros, alors que la perte constatée sur la seule revente des bus GNV dépasse 6 millions d'euros.

7.4.3.3. *Un contrat qui laisse à son terme la charge de l'hybridation de la flotte de bus à la collectivité*

Le loyer relatif au renouvellement prévoit le remplacement du rack de batteries dont la durée de vie est de 8 ans pour 2020 et 2021. Ainsi ces batteries devront être remplacées de nouveau peu après la fin du contrat en 2028.

La chambre observe que le choix de l'hybridation et ces dispositions contractuelles font que la collectivité récupérera ainsi à l'issue du contrat de partenariat une flotte de bus dont des pièces très onéreuses devront être rapidement remplacées par elle.

8. LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC RELATIVES À LA PISCINE OLYMPIQUE

Le conseil communautaire a approuvé le 25 septembre 2008 le principe d'une délégation de service public dans le cadre d'un affermage pour assurer la gestion de la piscine olympique de la communauté d'agglomération du Grand Dijon.

Par une délibération du 25 juin 2009, la gestion par délégation a été attribuée à compter du 1^{er} septembre 2009 à une association, l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA), pour une période d'exploitation allant du 28 avril 2010 au 28 avril 2014.

Par une délibération en date du 26 septembre 2013, la salle d'escalade Cime altitude 245 a été déclarée d'intérêt communautaire. Le transfert de la gestion de cet équipement au Grand Dijon est devenu effectif au 1^{er} octobre 2013. Le mode de gestion était également celui de l'affermage avec le même délégataire que la piscine, l'UCPA, jusqu'au 31 décembre 2014.

La volonté de la collectivité fut de conclure une seule délégation de service public pour ces deux équipements. Dès lors, la convention d'affermage de la salle d'escalade prenant fin au 31 décembre 2014 alors que celle de la piscine se terminait le 28 avril 2014, un avenant est venu prolonger l'affermage de la piscine olympique jusqu'au 31 décembre.

8.1. Les conditions d'exécution de la première délégation de service public de la piscine olympique

8.1.1. L'implication du Grand Dijon dans la compétence scolaire

La compétence scolaire ne fait pas partie de celles dont s'est doté le Grand Dijon. Pourtant celui-ci a imposé au délégataire l'accueil des élèves scolarisés sur le territoire de la communauté d'agglomération, ainsi que de certaines associations et clubs sportifs : « le délégataire assure prioritairement l'accueil des établissements scolaires des cycles primaires de la collectivité » selon l'article 15.1 de la convention d'affermage ; « le délégataire sera tenu d'accueillir des associations et clubs sportifs situés sur le territoire communautaire » selon l'article 17.1 de la convention d'affermage.

Cet accueil est compensé financièrement par la collectivité par le versement d'une contribution forfaitaire de 150 000 euros, qui couvre, entre autres, cette obligation.

La chambre observe que par cette contribution, le Grand Dijon compense financièrement une obligation de service public qui ne relève pas de sa compétence d'entité délégante. Elle ne remet en cause ni l'accès des scolaires à des équipements sportifs gérés par le Grand Dijon, ni l'enseignement et la pratique de la natation, ni l'équipement en lui-même mais souligne une intervention financière sans transfert de la compétence concernée.

En effet, un EPCI est régi par le principe de spécialité. Il ne peut donc intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées conformément aux règles posées par l'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Il ne peut donc intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ de compétences que les communes ont conservées.

Dès lors, la prise en charge de la compensation d'obligations de service public au titre notamment de l'accueil des établissements scolaires des cycles primaires du ressort géographique du Grand Dijon aurait dû faire l'objet a minima soit d'une facturation directe du délégataire aux communes membres soit d'une refacturation du Grand Dijon aux communes membres, comme c'est le cas pour les élèves des collèges, lycées, etc...

8.1.2. La rémunération du délégataire

L'article 26 de la convention signée le 29 juillet 2009 dispose que « la rémunération du délégataire est assurée par les recettes perçues auprès des usagers et par l'ensemble des produits d'exploitation » et l'article 31 modifié par avenant précise que « compte tenu des charges importantes de service public résultant de la mise en œuvre de la présente convention, une compensation forfaitaire d'exploitation est versée par la collectivité au délégataire, dans le respect des dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales » ; enfin, l'article 15.1 ajoute qu' « en contrepartie de la mise à disposition d'espace de pratique, de la surveillance et de l'encadrement, la collectivité verse au délégataire une participation financière forfaitaire annuelle ».

Tableau n° 60 : Évolution de la compensation forfaitaire d'exploitation

Période	Compensation au titre de l'exploitation, Valeur € 2009 (n'entre pas dans le champ d'application de la TVA)
Année 1	811 619 €
Année 2	735 773 €
Année 3	729 285 €
Année 4	721 418 €
28 avril au 31 décembre 2014	503 033 €

Source : article 31 et avenant 3 de la convention d'affermage.

La chambre constate que les chiffres fournis par le délégataire dans ses rapports d'activités permettent de constater que le compte d'exploitation est bénéficiaire chaque année grâce notamment aux contributions financières versées par la collectivité dans des proportions supérieures aux prévisions et également grâce à la participation financière annuelle versée au titre de l'accueil des scolaires.

Tableau n° 61 : Évolution de la participation annuelle pour établissements scolaires

Période	Participation financière forfaitaire annuelle pour les établissements du cycle primaire (TTC)
Année 1	149 760 €
Année 2	149 760 €
Année 3	149 760 €
Année 4	149 760 €
28 avril au 31 décembre 2014	60 052,80 €

Source : article 15.1 et avenant 3 de la convention d'affermage.

Le montant versé à ce titre par le Grand Dijon en application de la convention susvisée se fonde sur 2 304 séances de piscine à organiser pour les établissements du cycle primaire à 65 € TTC la séance, soit 149 760 € TTC. Or, selon les rapports annuels d'activité, 1 851, 1 641 et 1 580 séances ont été respectivement organisées en 2011, 2012 et 2013 ; en 2014 seul le nombre de créneaux réservés est indiqué, soit 657 créneaux sur 768 créneaux disponibles.

La chambre observe l'absence de dispositions contractuelles permettant d'adapter la compensation financière versée par le Grand Dijon à la réalité ainsi que le caractère essentiellement forfaitaire de cette compensation : elle constate que les dispositions de la convention, qui attestent d'une prévision manifestement erronée et imprécise, omettent d'organiser un contrôle du nombre de séances et prévoient une augmentation de la compensation au titre des scolaires en cas de dépassement des 2 304 séances mais pas en cas d'occupation moindre. Ces dispositions sont à l'origine d'un enrichissement indu du délégataire qui peut être évalué à 119 600 euros sur les seuls exercices 2011 à 2013.

8.1.3. L'intéressement de la collectivité

Lorsque le résultat net est positif, le délégataire est tenu de verser 60 % du résultat excédentaire à la collectivité. Ce résultat a été positif sur toutes les années.

Tableau n° 62 : Évolution intéressement Grand Dijon

Période	Résultat	Intéressement Grand Dijon
2010	35 256 €	21 154 €
2011	80 535 €	48 321 €
2012	210 545 €	126 327 €
2013	73 857 €	44 314 €
2014	118 611 €	71 167 €

Source : délibérations approuvant les rapports annuels d'activité.

La chambre observe toutefois que ces intéressements, hormis pour 2014, n'ont jamais été versés au Grand Dijon, contrairement aux dispositions de l'article 33 de la convention selon lesquelles « *cet intéressement sera versé après l'approbation des comptes de l'exercice achevé, soit au plus tard le 30 juin de l'année n+1 pour l'année n* ».

Le Grand Dijon a précisé en cours d'instruction que les montants correspondants ont été « *réinvestis par l'exploitant dans des travaux réalisés au profit* » de la collectivité. Toutefois certaines dépenses ne correspondaient pas à des travaux : il en est ainsi de celles concernant l'inauguration du tramway et la taxe sur les salaires.

La chambre constate à cet égard le non-respect des clauses contractuelles.

8.2. La délégation de service public effective au 1^{er} janvier 2015

Elle concerne les deux équipements.

En vertu des dispositions de l'article L. 1411-4 du CGCT, l'assemblée délibérante est tenue de statuer sur le principe de toute délégation de service public « *au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire* ».

Le conseil communautaire a ainsi décidé le 19 décembre 2013 de recourir à la passation d'un contrat d'affermage d'une durée de 7 ans, au motif que le délégataire exploiterait les équipements à ses risques et périls et que la collectivité conserverait un droit de contrôle.

Lors des séances des 3 et 17 mars 2014, la commission de délégation de service public a procédé à l'analyse des six candidatures reçues dans le cadre de la consultation ; 5 candidats ont été admis à remettre une offre avant le 10 juin 2014.

Ces candidats se sont vu remettre un règlement de consultation, un projet de contrat et ses annexes et des informations relatives aux équipements. Le règlement de consultation précisait les modalités de présentation et les critères de sélection des offres, en indiquant qu'ils n'étaient ni pondérés ni hiérarchisés.

La commission a procédé à l'ouverture des 3 offres reçues le 10 juin 2014 et a admis 3 candidats à participer aux négociations le 19 juin, avant la date ultime de remise des offres fixée au 8 août 2014.

La collectivité verse pour chacun des deux équipements une compensation forfaitaire annuelle. Au titre de l'exploitation de la piscine olympique, elle s'élève à 481 000 € par an sur 7 ans (date de valeur juin 2014), soit 3 367 000 € ; au titre de l'exploitation de la salle d'escalade, elle s'élève à 58 000 € par an sur 7 ans (date de valeur juin 2014), soit 406 000 €. Globalement cette compensation atteint ainsi 3 773 000 € pour la DSP, soit 539 000 € par an.

La chambre constate en comparant les conditions financières des deux DSP concernant la piscine olympique que la compensation pour contrainte de service public a nettement diminué, ce qui s'explique par une fréquentation prévisionnelle en hausse conjuguée à une augmentation des tarifs.

Le contrat dans son article 17.1 maintient en outre le principe d'une participation financière annuelle au titre de la fréquentation par les établissements du cycle primaire situés sur le territoire de la collectivité : « en contrepartie de la mise à disposition d'espaces de pratique, de l'encadrement pédagogique et de la surveillance, la collectivité verse au délégataire une contribution financière révisable chaque année, calculée sur la base des séances réservées par chaque établissement, que ceux-ci soient utilisés ou non ». Le paiement intervient quel que soit le nombre de séances effectué, et si une augmentation des besoins se fait ressentir : « les parties conviennent de se rencontrer pour examiner les incidences notamment pécuniaires sur l'économie générale du contrat ».

Cependant, un nombre annuel de séances de piscine n'est pas arrêté, contrairement à ce que prévoyait la première DSP. Le Grand Dijon a décidé de ne pas arrêter un nombre annuel de séances de piscines pour les scolaires afin de ne pas garantir une recette dans ce domaine au futur délégataire et d'éviter d'avoir à payer des séances non réservées par les établissements scolaires.

La chambre constate à cet égard que la convention indique que les « *conditions financières sont définies à l'annexe 9* » mais qu'aucun montant n'est indiqué dans cette même annexe 9 concernant cette prestation, l'annexe 11, relative au compte d'exploitation détaillé, apparaissant comme le seul document contractuel permettant de connaître la réalité de ce montant, après retraitement des sommes y figurant.

La chambre invite dès lors la collectivité à définir clairement dans une annexe à la convention les prestations fournies et leur tarification. Elle prend acte de l'engagement du Grand Dijon à rectifier cette erreur à l'occasion de la présentation au conseil communautaire, en juin 2017, des tarifs de la piscine olympique et de la salle d'escalade pour la saison 2017-2018.

En conclusion, le coût annuel pour le Grand Dijon de la compensation forfaitaire et de la participation financière au titre des scolaires s'établit respectivement à 578 760 € TTC et 63 598 € TTC pour la piscine olympique et la salle d'escalade, soit au total 642 538 € TTC.

ANNEXE 1

Situation des autorisations de programmes – budget primitif 2015

Intitulé de l'AP	Montant de l'AP (en M€)	Montant des CP consommés (en M€)	Taux d'exécution de l'AP	CP ouverts en 2015 (en M€)
Budget principal				
Participation LINO (APDI200603)	36,9	33,2	89,97 %	1,28
Convention ANRU (APDI200801)	14,2	11,2	78,87 %	2,35
OPELS ⁷⁷ 09	6,3	6,05	94,53 %	0,09
OPELS 10	6,82	6,26	91,79 %	0,28
OPELS 11	6,98	5,5	78,80 %	0,09
OPELS 12	7,81	4,36	55,83 %	1,68
OPELS 13	7,24	2,51	34,66 %	2,3
OPELS 14	6,74	0,73	10,83 %	2,45
OPELS 15	7,6	0	0 %	1,38
OPELS réhabilitation thermique antérieurs à 2015	1,89	0	0 %	0,38
OPELS réhabilitation thermique 2015	1	0	0 %	0,09
Rénovation tribune Est stade Gaston Gérard	19,03	0	0 %	3,65
Rénovation piscine Carrousel	20,71	0	0 %	1,42
Budget annexe transport				
2 lignes tramway (APDI 201002)	451,113	424,82	94,17 %	3,35

Source : budget primitif 2015.

⁷⁷ Participation aux déficits d'opérations d'habitat à loyer modéré.

ANNEXE 2

Évolution des restes à réaliser budget principal et budget annexe transports publics

Budget principal

<i>Dépenses d'investissement</i> <i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Crédits ouverts (BP+DM+BS)	81 758 744	81 991 584	93 833 608	81 114 283	75 056 137
Dépenses réelles totales (CA)	63 224 481	56 108 454	55 264 702	55 662 405	54 923 108
Restes à réaliser	12 279 170	12 988 936	13 069 100	13 609 460	9 432 481
Part des crédits ouverts	15,02 %	15,84 %	13,93 %	16,78 %	12,57 %
Part des dépenses réelles	19,42 %	23,15 %	23,65 %	24,45 %	17,17 %

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014.

<i>Recettes d'investissement</i> <i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Crédits ouverts (BP+DM+BS)	82 821 209	74 684 588	64 669 512	24 901 305	68 124 738
Recettes réelles totales (CA)	59 222 908	57 188 239	56 611 509	12 706 701	49 227 289
Restes à réaliser	13 577 913	4 787 341	1 569 497	353 000	9 134 547
Part des crédits ouverts	16,39 %	6,41 %	2,43 %	1,42 %	13,41 %
Part des recettes réelles	22,93 %	8,37 %	2,77 %	2,78 %	18,56 %

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014.

Budget annexe Transports publics

Dépenses d'investissement + subventions d'équipement (c/6571) En euros	2010	2011	2012	2013	2014
Crédits ouverts (BP+DM+BS)	175 079 740	292 394 379	318 529 979	142 240 524	118 319 577
Dépenses réelles totales (CA)	126 695 404	269 238 852	262 224 083	129 818 308	107 577 576
Restes à réaliser	9 282 975	2 030 401	3 664 353	1 832 064	565 918
Part des crédits ouverts	5,30 %	0,69 %	1,15 %	1,29 %	0,48 %
Part des dépenses réelles	7,33 %	0,75 %	1,40 %	1,41 %	0,53 %

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014

Recettes d'investissement En euros	2010	2011	2012	2013	2014
Crédits ouverts (BP+DM+BS)	110 108 495	200 371 371	156 243 775	27 549 404	36 664 104
Recettes réelles totales (CA)	74 274 104	218 428 949	130 986 585	22 443 494	37 095 221
Restes à réaliser	57 970	-	4 677 289	-	2 007 922
Part des crédits ouverts	0,05 %	0,00 %	2,99 %	0,00 %	5,48 %
Part des recettes réelles	0,08 %	0,00 %	3,57 %	0,00 %	5,41 %

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014

ANNEXE 3

Évolution de la réalisation des AP et consommation des CP correspondants

AP Financement LINO

consommation des CP des AP ouvertes

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP	36 900 000	36 900 000	36 900 000	36 900 000	36 900 000
montant CP consommés cumulés fin N	9 430 915	14 352 728	22 465 492	28 465 491	33 180 458
taux de réalisation cumulée des AP	25,56 %	38,90 %	60,88 %	77,14 %	89,92 %
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)	1 400 000	4 921 813	8 112 765	6 000 000	3 700 000
CP consommés	1 400 000	4 921 813	8 112 764	5 999 999	3 682 317
Taux de réalisation annuelle des CP	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	99,52 %

AP convention ANRU

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP	14 200 000	14 200 000	14 200 000	14 200 000	14 200 000
montant CP consommés cumulés fin N	3 755 857	5 421 578	7 313 334	8 876 560	11 191 407
taux de réalisation cumulée des AP	26,45 %	38,18 %	51,50 %	62,51 %	78,81 %
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)	1 700 000	3 104 000	2 000 000	2 303 354	2 461 723
CP consommés	759 944	1 665 721	1 891 755	1 563 227	2 314 847
Taux de réalisation annuelle des CP	44,70 %	53,66 %	94,59 %	67,87 %	94,03 %

OPELS antérieures à 2009

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP	6 864 073	6 864 073	6 864 073	6 864 073	
montant CP consommés cumulés fin N	5 510 179	6 277 978	6 669 378	6 834 726	
taux de réalisation cumulée des AP	80,28 %	91,46 %	97,16 %	99,57 %	
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)	2 676 919	1 155 013	432 690	194 696	
CP consommés	2 676 919	767 799	391 400	165 349	
Taux de réalisation annuelle des CP	100,00 %	66,48 %	90,46 %	84,93 %	

OPELS 2009

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP	6 407 574	6 407 574	6 407 574	6 407 574	6 407 574
montant CP consommés cumulés fin N	2 940 060	3 969 718	5 394 195	5 663 484	6 048 693
taux de réalisation cumulée des AP	45,88 %	61,95 %	84,18 %	88,39 %	94,40 %
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)	2 007 987	2 426 388	1 475 231	389 787	527 314
CP consommés	2 007 987	1 029 658	1 424 477	269 289	385 209
Taux de réalisation annuelle des CP	100,00 %	42,44 %	96,56 %	69,09 %	73,05 %

OPELS 2010

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP	6 819 329	6 819 329	6 819 329	6 819 329	6 819 329
montant CP consommés cumulés fin N	194 000	1 620 129	2 836 929	5 135 079	6 259 929
taux de réalisation cumulée des AP	2,84 %	23,76 %	41,60 %	75,30 %	91,80 %
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)	194 000	2 152 976	2 568 300	2 630 900	1 399 750
CP consommés	194 000	1 426 129	1 216 800	2 298 150	1 124 850
Taux de réalisation annuelle des CP	100,00 %	66,24 %	47,38 %	87,35 %	80,36 %

OPELS 2011

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP		7 000 000	6 985 629	6 985 629	6 985 629
montant CP consommés cumulés fin N		787 250	3 057 564	4 724 628	5 500 628
taux de réalisation cumulée des AP		11,25 %	43,77 %	67,63 %	78,74 %
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)		2 217 800	3 346 639	2 280 014	969 650
CP consommés		787 250	2 270 314	1 667 064	776 000
Taux de réalisation annuelle des CP		35,50 %	67,84 %	73,12 %	80,03 %

OPELS 2012

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP			7 814 500	7 814 500	7 814 500
montant CP consommés cumulés fin N			679 600	2 457 200	4 359 150
taux de réalisation cumulée des AP			8,70 %	31,44 %	55,78 %
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)			2 202 100	2 579 440	2 676 650
CP consommés			679 600	1 777 600	1 901 950
Taux de réalisation annuelle des CP			30,86 %	68,91 %	71,06 %

OPELS 2013

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP				9 420 000	7 289 500
montant CP consommés cumulés fin N				1 129 000	2 515 000
taux de réalisation cumulée des AP				11,99 %	34,50 %
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)				1 859 700	2 539 350
CP consommés				1 129 000	1 386 000
Taux de réalisation annuelle des CP				60,71 %	54,58 %

OPELS 2014

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP					7 000 000
montant CP consommés cumulés fin N					736 300
taux de réalisation cumulée des AP					10,52 %
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)					1 258 980
CP consommés					736 300
Taux de réalisation annuelle des CP					58,48 %

Réalisation 2 lignes de tramway

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
montant AP	451 113 000	451 113 000	451 113 000	451 113 000	451 113 000
montant CP consommés cumulés fin N	61 788 603	250 014 090	388 402 500	419 430 720	424 826 421
taux de réalisation cumulée des AP	13,70 %	55,42 %	86,10 %	92,98 %	94,17 %
montant des CP ouverts (montant révisé par délibérations en cours d'exercice)	89 803 000	198 349 200	155 887 100	35 558 000	10 740 630
CP consommés	61 788 603	188 225 487	138 388 410	31 028 221	5 395 701
Taux de réalisation annuelle des CP	68,80 %	94,90 %	88,77 %	87,26 %	50,24 %

Sources : comptes administratifs 2010 à 2014.

ANNEXE 4
Régularisations de rattachement de charges et produits

<i>En euros</i>	Charges rattachées en N-1 (c/408, 4286, 4486 et 4686)	Régl. charges à rattacher N-1 non réalisées en N (= crédit c./ 7718)	Produits rattachés en N-1 (c/418, 4287, 4487 et 4687)	Régl. produits à rattacher N-1 non réalisés en N (= débit c./ 6718)
Budget principal				
2011	3 550 959	296 538	2 386 257	0
2012	2 554 261	494 726	1 624 321	0
2013	2 991 031	446 822	3 300 650	0
2014	3 613 983	548 061	8 000 314	1 156 444 ⁷⁸
Budget annexe transports publics				
2011	2 061 962	1 605	527 125	0
2012	6 101 891	115 193	500 000	0
2013	2 985 241	27 047	930 000	0
2014	3 650 558	1 614 349 ⁷⁹	1 200 000	70 127

Source : comptes de gestion et fichiers de dépenses de fonctionnement et d'investissement provenant des services du Grand Dijon.

⁷⁸ Dont 470 000 € concernant un rattachement excessif de remboursement de frais de personnel au budget principal.

⁷⁹ Dont 470 000 € concernant un rattachement excessif de remboursement de frais de personnel au budget principal, et 811 000 € concernant un rattachement excessif de versement à Keolis.

ANNEXE 5

Répartition 2014 des dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement

Libellé de l'organisme	Recettes de fonctionnement		dépenses de fonctionnement		recettes d'investissement		dépenses d'investissement	
	2014(en €)	%	2014(en €)	%	2014(en €)	%	2014(en €)	%
CA DIJONNAISE	173 654 545	61,83 %	165 914 819	64,31 %	66 384 800	55,33 %	57 626 529	53,75 %
TRANSPORTS URBAINS CA DIJONNAISE	95 966 955	34,17 %	83 194 630	32,24 %	50 906 576	42,43 %	42 733 425	39,86 %
DECHARGE PROD INERTES CA DIJONNAISE	2 181 012	0,78 %	1 719 129	0,67 %	398 612	0,33 %	281 403	0,26 %
ASSAINISSEMENT CA DIJONNAISE	2 199 274	0,78 %	1 769 042	0,69 %	927 650	0,77 %	4 959 480	4,63 %
CREMATORIUM CA DIJONNAISE	398 549	0,14 %	244 665	0,09 %	104 979	0,09 %	138 682	0,13 %
COLLECTE OM CA DIJONNAISE	229 058	0,08 %	166 625	0,06 %				
TRAIT OM CA DIJONNAISE	2 406 704	0,86 %	2 178 637	0,84 %				
Z ART BRETENIERES CA DIJONNAISE	34 820	0,01 %	9 682	0,00 %	-	0,00 %	60 839	0,06 %
TURBO ALTERNATEUR CA DIJONNAISE	2 912 144	1,04 %	2 465 714	0,96 %	905 329	0,75 %	1 046 422	0,98 %
EAU CA DIJONNAISE	855 953	0,30 %	347 923	0,13 %	357 691	0,30 %	363 438	0,34 %
TOTAL	280 839 014	100,00 %	258 010 866	100,00 %	119 985 637	100,00 %	107 210 218	100,00 %

Source : comptes de gestion 2014, résultats budgétaires de l'exercice.

ANNEXE 6

Répartition de la dette 2013 et 2014

Organisme	solde crédit fin 2013	part dans la totalité de la dette	Solde Crédit fin 2014	part dans la totalité de la dette
CA DIJONNAISE	129 510 708	31,10 %	124 893 915	32,89 %
TRANSPORTS URBAINS CA DIJONNAISE	268 721 788	64,53 %	242 289 383	63,81 %
DECHARGE PROD INERTES CA DIJONNAISE	1 658 096	0,40 %	1 485 148	0,39 %
CREMATORIUM CA DIJONNAISE	360 000	0,09 %	320 000	0,08 %
Z ART BRETENIERES CA DIJONNAISE	344 692	0,08 %	284 570	0,07 %
TURBO ALTERNATEUR CA DIJONNAISE	7 149 228	1,72 %	6 325 782	1,67 %
EAU CA DIJONNAISE	2 634 116	0,63 %	2 461 554	0,65 %
ASSAINISSEMENT CA DIJONNAISE	6 032 899	1,45 %	1 625 519	0,43 %
Total général	416 411 525	100,00 %	379 685 872	100,00 %

Source : balance des comptes 2013 - 2014 remises par les services de l'ordonnateur.

ANNEXE 7

Loyers annuels prévus au titre des PPP et crédit-bail (hors charges financières)

Contrats	Loyers	Montant annuel €	Dernier exercice
PPP « Énergie Tramway »	Loyer maintenance R2	1,6 M€ (sauf en 2036, 0,8 M€)	2036
	Loyer GER R3	0,6 M€ (sauf en 2036, 0,3 M€)	
	Loyer Services R4	0,25 M€ (sauf en 2036, 0,121 M€)	
	Loyer gestion R5	1,265 (sauf en 2036, 0,63 M€)	
PPP bus hybrides	Loyer L2 maintenance entretien	0,477 M€ (sauf en 2028, 0,26 M€)	2028
	Loyer L3 renouvellement	0,353 M€ ⁸⁰ M€	
	Loyer L4	0,184 M€ (sauf en 2028, 0,098 M€)	
Crédit-bail rames tramway	loyers	Augmentation progressive de 3,016 M€ en 2015 à 5,875 en 2042	2042

Sources : tableaux de prévisions des charges des deux PPP et crédit-bail.

⁸⁰ En réalité, un total de 5,304 M€ sur 3 exercices, à payer sur 13 trimestres, mais lissés sur les 15 années du PPP.



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE BOURGOGNE, FRANCHE-COMTÉ
29 SEP. 2017 6A17.0438
ARRIVÉE - GREFFE

Chambre régionale des comptes
de Bourgogne Franche-Comté

Monsieur Pierre VAN HERZELE
Président

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

Dijon, le

29 SEP. 2017

Réf. : 17.ROD1.FR.20

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 26 juillet 2017, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives sur la gestion de la Communauté urbaine du Grand Dijon, devenue depuis Dijon Métropole, pour les exercices 2009 et suivants.

Conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je souhaite y apporter certaines précisions et réponses, jointes à la présente.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Président
de Dijon Métropole,

François REBSAMEN,
Ancien Ministre





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

GESTION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND DIJON EXERCICES 2009 ET SUIVANTS

RÉPONSES DE DIJON MÉTROPOLE

Précision préalable : Durant la période contrôlée (exercices 2009 et suivants) et pendant la durée du contrôle, le Grand Dijon a connu plusieurs transformations institutionnelles successives majeures. D'abord communauté d'agglomération (Communauté de l'agglomération dijonnaise) puis communauté urbaine depuis le 1er janvier 2015 (Communauté urbaine du Grand Dijon), le Grand Dijon a ensuite été transformé en métropole, dénommée « Dijon Métropole », par décret n° 2017-635 du 25 avril 2017. Pour ces raisons, et par simplicité, l'EPCI sera indifféremment désigné par « Grand Dijon » ou « Dijon Métropole » dans le présent document.

1. Préambule

En préambule je tiens à m'attarder sur les conditions pour le moins singulières et inhabituelles dans lesquelles l'examen de la gestion du Grand Dijon a été conduit par la Chambre.

Je souhaite tout d'abord souligner que la Chambre a mené et lancé, quasiment dans le même temps, plusieurs examens de la gestion des deux collectivités que je préside, le Grand Dijon et la Ville de Dijon, ainsi que de l'établissement public adossé à cette dernière, le CCAS de Dijon. Ces trois contrôles sont eux-mêmes intervenus juste après l'achèvement de l'examen de la gestion de l'ex-Société d'économie mixte de l'agglomération dijonnaise (SEMAAD), constituant elle-même l'un des « satellites » les plus importants de la Ville de Dijon et du Grand Dijon.

Si, bien entendu, la Chambre est totalement souveraine dans la définition de son plan de contrôle, ce qui garantit l'indépendance et la neutralité de ses travaux, le caractère exceptionnellement dense et concentré dans le temps des contrôles à la fois du Grand Dijon, de la Ville de Dijon et de deux de leurs satellites, ne manque pas d'interpeller, et ce d'autant plus que les conclusions de ces différents contrôles n'ont fait ressortir aucune anomalie ou irrégularité majeure dans la gestion de ces institutions.

Je regrette par ailleurs que la conduite quasi-simultanée de trois contrôles d'entités publiques (Dijon Métropole, Ville de Dijon et son CCAS), dont moult services et directions sont mutualisés, a dû mobiliser de nombreux agents et cadres municipaux et communautaires afin de répondre aux diverses sollicitations de la Chambre, et ce dans un contexte budgétaire où des efforts significatifs sont demandés aux collectivités territoriales, notamment en matière de gestion des ressources humaines. La Chambre, comme d'ailleurs la Cour des Comptes, ne se privent d'ailleurs pas, à juste titre, de rappeler de manière régulière dans leurs rapports locaux et nationaux la nécessité de maîtriser l'évolution des dépenses de personnel, mais, dans le même temps, mobilisent de manière importante les services et les cadres des collectivités contrôlées, au détriment parfois des missions de base de ces derniers dans la gestion quotidienne des services publics.

Je souhaite, à cet égard, rappeler que ces différents contrôles sont intervenus dans un contexte d'évolutions organisationnelles et institutionnelles majeures pour Dijon Métropole et la Ville de Dijon : transformations successives de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, puis de la communauté urbaine en métropole, transferts de compétences y afférents, dont celui de la compétence « voirie » etc. Je déplore donc que la Chambre n'ait tenu compte, ni de ce contexte particulier, ni du fait que les agents intercommunaux et municipaux étaient déjà très fortement mobilisés par ces chantiers institutionnels et organisationnels d'une ampleur considérable.

Outre la concordance dans le temps de plusieurs contrôles, je regrette également la durée anormalement longue de l'examen de la gestion du Grand Dijon, laquelle a, de très loin, excédé l'étendue habituelle moyenne des missions de contrôle menées par la Chambre.

Ainsi, entre l'envoi du courrier de lancement de la démarche le 17 septembre 2014 et la réception du rapport définitif par le Grand Dijon, ce sont près de trois ans qui se sont écoulés, soit environ deux fois plus de temps que la durée « moyenne » d'un contrôle. La Ville de Dijon avait d'ailleurs fait l'objet d'un traitement similaire, avec un contrôle très étendu lancé le 20 mars 2013, et un rapport définitif finalisé à la fin de l'année 2015.

Je note que la Chambre relève elle-même, dans son courrier de notification au Grand Dijon du rapport d'observations définitives, « *la durée excessivement longue de la procédure de contrôle* », qui serait due à des « *mouvements non prévisibles de magistrats* ».

Si j'ai bien pris note de ces explications, je considère comme anormal que des problématiques de gestion de personnel internes à la Chambre régionale des comptes viennent perturber de manière durable le fonctionnement des services de la collectivité, avec des durées de contrôle excessivement longues, et *a fortiori* dans un contexte où trois contrôles ont été conduits de manière quasi-simultanée.

De surcroît, je ne peux que m'étonner que certains thèmes de contrôle pourtant largement examinés, approfondis par la Chambre et ayant fortement mobilisé les services des entités contrôlées, ne fassent l'objet soit d'aucun développement, soit uniquement de commentaires mineurs ou anecdotiques dans les rapports d'observations définitives.

À titre d'exemple, de nombreuses précisions ont été sollicitées par la Chambre auprès du Grand Dijon concernant le contrat de partenariat public privé relatif au financement, à la conception, à la réalisation, à l'entretien-maintenance, au gros entretien renouvellement des infrastructures et équipements relevant des lots courants forts et courants faibles ainsi que la fourniture d'énergie électrique nécessaire au fonctionnement des deux lignes de tramway (dit « PPP Energie »). Malgré cette investigation, ce contrat ne fait l'objet d'aucun développement dans le rapport définitif de la Chambre.

De la même manière, dans le cadre de l'examen de la gestion de la Ville de Dijon, la Chambre avait, tant dans son plan de contrôle initial que dans les réunions de lancement de la démarche, demandé à la commune de transmettre de nombreuses informations concernant les procédures et modalités de contrôle des comptes des satellites municipaux par les services de la Ville (et notamment les comptes des associations subventionnées). Elle avait également montré son intérêt pour le suivi de la fiscalité locale, et pour les difficultés de collaboration de la Ville de Dijon avec la Direction générale des finances publiques pour la mise à jour des bases fiscales. Malgré cela, et malgré la mobilisation des services pour transmettre en toute transparence les documents et informations nécessaires à la Chambre, cette dernière n'a pas donné suite, ces deux thèmes de contrôle étant in fine quasi-inexistants dans son rapport d'observations définitives.

Enfin, et bien que cela n'ait, fort heureusement, pas été le cas dans le cadre du contrôle de la gestion du Grand Dijon, je regrette vivement que des fuites, malencontreuses ou intentionnelles, du contenu du rapport de la gestion de la Ville de Dijon aient eu lieu dans les médias locaux et nationaux environ un an avant la publication du rapport d'observations définitives et son examen par le Conseil Municipal, et ce en violation flagrante des procédures légales et de la déontologie de base applicables aux missions de contrôle des Chambres régionales des Comptes.

Sur le contenu du rapport en lui-même, je souhaite tout d'abord rappeler que, dans le cadre de la procédure contradictoire d'examen de la gestion du Grand Dijon, ce dernier a répondu de manière précise et circonstanciée à l'ensemble des constats et remarques effectués par la Chambre dans son rapport d'observations provisoires.

Je constate, et me réjouis, que les précisions apportées par mes soins et par ceux des services intercommunaux aient été largement entendues et prises en compte par la Chambre dans son rapport définitif.

2. Concernant la gestion financière du Grand Dijon

Je note que la Chambre souligne à la fois la « *bonne qualité d'information des citoyens* » ainsi que les « *[niveaux satisfaisants]* » des « *principaux agrégats de gestion* » de l'établissement public de coopération intercommunale.

Ces constats me donnent l'occasion de rappeler que la gestion du Grand Dijon, tant sous ma présidence entre 2001 et 2014, puis depuis 2015, que sous celle d'Alain Millot en 2014-2015, a été méthodiquement et systématiquement conduite avec deux impératifs :

- **D'une part, la nécessité de renforcer et de conforter l'agglomération dijonnaise dans son statut de métropole capitale régionale**, avec comme principaux objectifs :
 - o **de rattraper le retard du Grand Dijon en matière d'équipements structurants et de le doter des infrastructures dignes d'une capitale régionale**. Cette priorité s'est ainsi traduite, entre autres, par un niveau d'investissement élevé depuis 2001, avec notamment la construction des deux lignes de tramway, du Zénith, de la Piscine Olympique, du stade Colette Besson, la mise aux normes de l'usine d'incinération des ordures ménagères, la déconstruction-reconstruction en cours de la tribune Est du Stade Gaston Gérard, le développement de nombreuses zones d'activités destinées à améliorer et à augmenter la capacité d'accueil des entreprises sur le territoire communautaire (Valmy, Mazen Sully, Extension Cap Nord, Beaugard etc.) etc. ;

- de doter le Grand Dijon d'une structure institutionnelle adaptée à une capitale régionale. D'abord district puis communauté d'agglomération, le Grand Dijon est ensuite devenu une communauté urbaine le 1er janvier 2015. Cette intégration institutionnelle rapide a été parachevée en 2015-2016 par la désignation de Dijon comme capitale de la « grande région » Bourgogne Franche-Comté, puis, en 2017 par la transformation de la communauté urbaine en **métropole**, rendue possible par le décret n° 2017-635 du 25 avril 2017 portant création de la métropole dénommée « Dijon Métropole » ;
- **D'autre part, la nécessité, tout en maintenant un haut niveau d'investissement sur le territoire communautaire, de mener une gestion rigoureuse et d'optimiser l'utilisation des fonds publics** pour répondre le plus efficacement possible aux attentes et besoins des grand-dijonnais.

Sur l'analyse de la situation financière du Grand Dijon, la Chambre souligne dans son rapport que « *la situation financière (...) est saine, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) se situant à des niveaux satisfaisants* ». Je souhaite préciser que ces résultats positifs sont d'autant plus notables qu'ils ont été obtenus :

- en menant, sur la période contrôlée par la Chambre, un niveau d'investissement sans précédent sur le territoire, dans la continuité de la politique menée depuis 2001. Entre 2010 et 2014, sur les seuls budgets principal et annexe des transports publics urbains, les dépenses d'équipement directes cumulées ont ainsi atteint un niveau considérable de 539,188 M€ ;

- en limitant l'évolution de la pression fiscale : comme le souligne la Chambre, sur la durée de la période contrôlée, la progression des taux d'imposition a globalement été modérée et « *proche de l'inflation* », avec un « *dynamisme (...) des produits fiscaux [s'expliquant] davantage par l'évolution des bases que des taux* » ; . De surcroît, les taux d'imposition intercommunaux de Dijon Métropole figurent toujours, en 2017, parmi les plus faibles des 19 métropoles françaises déjà créées ou en cours de création¹, et ce sur l'ensemble des taxes avec pouvoir de taux², avec :

- le 3ème taux le moins élevé de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (6,40% en 2017) ;
- le 7ème taux le moins élevé de taxe foncière sur les propriétés bâties, étant rappelé qu'avec un taux très faible de 0,612% en 2017, les recettes de cette taxe perçues par la métropole, de l'ordre de 2 M€ par an en moyenne, représentent moins de 10 € par habitant pour les contribuables de l'agglomération ;
- le 7ème taux le moins élevé de taxe d'habitation (9,17% en 2017) ;
- le 7ème taux le moins élevé de cotisation foncière des entreprises (CFE) (27,04% en 2017) ;
- le 7ème taux le moins élevé de taxe foncière sur les propriétés non bâties (4,95% en 2017).

Cette fiscalité particulièrement modérée est d'ailleurs mise en évidence chaque année par l'étude indépendante menée par l'observatoire SFL-Forum pour la gestion des villes, et publiée par le journal Les Echos. Ce document fait référence en matière de fiscalité, car il appréhende la fiscalité locale de manière globale, c'est à dire en comparant les cotisations fiscales payées par les contribuables, et non en se contentant de comparer les taux d'imposition.

¹ Hors métropoles à statuts particuliers du Grand Paris, de Lyon, et d'Aix-Marseille.

² Un tableau comparatif des taux d'imposition 2017 des métropoles est joint en annexe 1.

La dernière étude SFL-Forum disponible date de 2016¹ et montre que, pour un ménage-type de deux adultes et deux enfants au revenu moyen, propriétaire d'un logement type d'une valeur locative brute égale à 1,5 fois la valeur locative moyenne de la commune :

- la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par le Grand Dijon en 2016, et estimée à 15 € seulement pour le ménage-type, est 4^{ème} la moins élevée² parmi les plus grandes agglomérations françaises (pour un ménage-type résidant à Dijon)³ ;
- la cotisation de taxe d'habitation perçue par le Grand Dijon en 2016, et estimée à 243 € pour le ménage-type, est la 5^{ème} la moins chère parmi les grandes agglomérations françaises ;
- en absorbant la forte diminution des dotations de l'État depuis 2013, atténuée toutefois par la bonification, dès 2015, de la dotation d'intercommunalité de la dotation globale de fonctionnement, permise par une transformation en communauté urbaine menée de manière rapide et efficace ;
- en maîtrisant l'évolution de l'encours de dette dans des proportions soutenables pour la collectivité, malgré la conduite sur la période de projets d'investissements majeurs tels que la réalisation des deux lignes de tramway.

3. Concernant l'endettement du Grand Dijon

En tant que Président de cette institution, je suis particulièrement attentif à son évolution ainsi qu'à sa soutenabilité et à sa gestion prudente, lesquelles constituent une « *préoccupation majeure* » de tout gestionnaire responsable des deniers publics.

Tout abord, je me réjouis que la Chambre relève que « *l'encours de la dette (...) ne comporte quasiment pas d'emprunt à risque* ». Ce constat est d'autant plus avéré que le seul produit théoriquement à risque évoqué par la Chambre dans son rapport, à savoir l'instrument de couverture souscrit le 30 juin 2008 auprès de la Royal Bank au Canada et classé 6F au regard de la charte Gissler, non seulement n'a jamais connu de dérapage, mais en outre a été totalement sécurisé par le Grand Dijon en 2015, et ce sans aucun frais ni aucune indemnité versée à la banque. Par ailleurs, l'emprunt SFIL-CAFFIL transféré par la Ville de Dijon, classé 4E au regard de la charte Gissler (4E), présente un risque très faible pour la Métropole, avec un taux payé anticipé à ce jour à hauteur de 3,89% sur l'ensemble de la durée résiduelle du produit.

Toujours en matière d'endettement, je souhaite rappeler que l'augmentation de l'encours de dette en valeur absolue, PPP inclus et tous budgets confondus, de 174,5 M€ en 2010 à 416,6 M€ au 31 décembre 2013, s'est inscrite dans un contexte de réalisation des deux lignes de tramway, décision politique volontariste de développement des transports en commun de l'agglomération, soutenue à l'époque par l'ensemble des communes membres et l'unanimité du conseil communautaire. En d'autres termes, il s'agit donc d'un endettement politiquement assumé en vue de doter l'agglomération dijonnaise d'un réseau de transport digne d'une capitale régionale.

¹ Cette étude est consultable sur le site Internet suivant (cf. notamment les pages 30 et 34 de l'étude): <http://www.forum-gv.com/wp-content/uploads/2016/09/SFL-FORUM-Fiscalit%C3%A9-2016-des-grandes-collectivit%C3%A9s-locales-Extrait-1.pdf>

² Hors Paris et hors EPCI ne percevant pas de taxe foncière sur les propriétés bâties ou appliquant un taux nul.

³ Est prise en compte dans cette étude la fiscalité des 41 communes françaises les plus peuplées, et des EPCI dont elles sont membres.

Consécutivement à la fin du projet de tramway, le désendettement a d'ailleurs été engagé depuis la fin de l'année 2013, avec un encours consolidé réduit de 416,6 M€ en 2013 à 368,2 M€ à fin 2016, soit une diminution de - 11,6% en 3 ans (soit - 48,4 M€).

D'un point de vue méthodologique, je souhaite également rappeler à la Chambre que l'endettement d'une collectivité territoriale ne peut s'apprécier uniquement par ses niveaux « en valeur absolue » et « par habitant », pourtant largement utilisés dans son rapport d'observations définitives. En effet, ces ratios ne constituent pas des indicateurs pertinents de santé financière, de la même manière que la seule analyse des taux d'imposition est très insuffisante pour déterminer la pression fiscale réelle s'appliquant sur le territoire. Ainsi, le principal point d'attention en matière d'endettement n'est pas tant le niveau de l'encours en valeur absolue que **la capacité de la collectivité ou de l'EPCI, dans la durée, à amortir cette dette, c'est-à-dire à dégager annuellement une épargne brute (CAF brute) suffisamment élevée pour pouvoir rembourser cette dette dans des délais raisonnables.**

Outre être assumé, et contrairement à l'affirmation de la Chambre selon laquelle il serait et « *devrait rester une préoccupation majeure* », l'encours de la dette intercommunale, entre 2009 et 2016, a suivi **une trajectoire totalement soutenable.**

Je note d'ailleurs que la Chambre ne considère plus le niveau d'endettement comme « *préoccupant* », comme elle l'écrivait pourtant à tort dans son rapport provisoire, et me réjouis que les arguments apportés par le Grand Dijon aient été entendus. En effet, plusieurs données et faits probants et concordants attestent de manière incontestable le niveau d'endettement maîtrisé et la situation financière saine de l'EPCI, parmi lesquels :

- une capacité du Grand Dijon à dégager, chaque année, des ressources suffisantes pour rembourser la dette souscrite : la Chambre souligne elle-même que « *l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) se [situent] à des niveaux satisfaisants* », niveaux rendus possible, notamment, par une évolution modérée et maîtrisée des dépenses de fonctionnement, et traduisant la capacité du Grand Dijon à dégager des ressources suffisantes pour rembourser sa dette ;
- une capacité de désendettement consolidée (encours de dette / CAF brute, tous budgets confondus) du Grand Dijon bien positionnée par rapport aux autres métropoles : avec un délai de désendettement, tous budgets confondus, de seulement 6,2 ans pour l'année 2015, la Communauté urbaine se situait ainsi dans la moyenne et à la médiane des métropoles françaises, avec la 11^{ème} capacité de désendettement la moins élevée sur 21 métropoles hors Paris (cf. annexe 2 jointe à la présente). Ce positionnement est d'autant plus notable que :
 - o d'une part, le Grand Dijon assume directement, en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, le financement et la charge de la dette du service de transports en commun, contrairement à d'autres métropoles pour lesquelles la dette des transports urbains est portée par des structures externes à la métropole (syndicats mixtes des transports en commun) et n'est donc pas prise en compte dans les ratios de dette intercommunaux. Après prise en compte des dettes « externalisées » des transports urbains, il est donc légitime de considérer qu'à fin 2015, la capacité de désendettement de Dijon Métropole était inférieure à celle des métropoles de Grenoble et Lyon, et constituait donc la 9^{ème} la plus faible parmi les 21 métropoles hors Paris ;
 - o d'autre part, le Grand Dijon a réalisé, dans la période récente, des investissements massifs, notamment avec la réalisation des deux lignes de tramway, lesquels n'ont donc entraîné ni une situation de surendettement, ni même d'endettement excessif par rapport aux autres EPCI ;

- un(e) capacité (délai) de désendettement particulièrement performant(e) du budget principal, de l'ordre d'environ 4 ans seulement en 2015 et 2016, soit un niveau très bas et très éloigné des seuils d'alerte supérieurs à 10 ans, voire 12 ans pour les seuls budgets principaux.

De surcroît, cette maîtrise de l'endettement est attestée par la confiance répétée des organismes bancaires partenaires du Grand Dijon, avant comme après le financement de la réalisation des deux lignes de tramway. Je souhaite ainsi rappeler les éléments ci-après :

- d'une part, dans le cadre du projet de tramway, la Caisse des Dépôts et Consignations et la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ont contrôlé de manière approfondie la situation financière du Grand Dijon et ses perspectives à l'issue du projet de tramway. Outre une analyse financière particulièrement poussée à laquelle l'EPCI a dû se soumettre auprès de ces deux établissements préalablement à l'obtention des financements, la BEI examine désormais chaque année les ratios financiers du Grand Dijon et leur conformité avec la trajectoire financière soutenable que ce dernier s'est engagé à respecter. Dans ce cadre, depuis le début des années 2010, la BEI n'a jamais émis la moindre réserve quant à l'évolution de la situation financière et de l'endettement de l'EPCI ;
- d'autre part, les conditions de financement du Grand Dijon par les institutions bancaires demeurent particulièrement performantes, confirmant la solidité financière de l'institution. A titre d'exemple, à la fin de l'année 2015, dans le cadre de sa consultation de fin d'année, le Grand Dijon a notamment souscrit auprès de la Landesbank Saar un emprunt indexé sur l'Euribor 6 mois non flooré à 0% plus une marge de 0,445%, soit l'une des marges les plus faibles constatées sur des emprunts bancaires classiques (non obligataires) souscrits au niveau national par les collectivités locales (source observatoire Finance Active).

Le fait que des banques allemandes, particulièrement vigilantes sur la situation financière des organismes emprunteurs, accordent des prêts de manière régulière au Grand Dijon, et *a fortiori* à des conditions particulièrement performantes, confirme également la situation financière saine et l'endettement maîtrisé de l'intercommunalité, et ce malgré la réalisation d'un volume d'investissement très conséquent durant la période sous contrôle.

4. Concernant la gestion des ressources humaines

Je me réjouis que la Chambre mette en avant de manière explicite le fait que :

- « *le Grand Dijon et sa ville-centre (...) ont maîtrisé les effectifs et la masse salariale dans leur ensemble* » ;
- « *les charges de personnel apparaissent maîtrisées sur la période* » examinée par la Chambre.

A cet égard, je souhaite rappeler que, dans la période considérée par la Chambre, et face aux contraintes budgétaires croissantes auxquelles il a dû faire face, le Grand Dijon a réalisé un travail considérable de maîtrise de ses effectifs et de sa masse salariale, lequel s'est d'ailleurs poursuivi depuis 2014. Ainsi, si l'on considère de façon consolidée la Ville de Dijon et le Grand Dijon, et en prenant en compte l'ensemble des agents mensuels, horaires, ainsi que les emplois aidés :

- la masse salariale consolidée des deux structures est passée de 121 480 785 € en 2012 à 120 990 415 € à 2016, soit une diminution de 0,4% sur la période ;
- les effectifs cumulés des deux structures sont passés de 3 287,44 ETP à 2 975,99 ETP entre 2012 et 2016, soit une diminution de 9,5%.

La gestion rigoureuse de la collectivité, avec pour corollaire l'évolution à la baisse des effectifs et de la masse salariale évoquée ci-dessus, est d'autant plus remarquable qu'elle s'est inscrite dans un contexte, à la fois :

- de mesures nationales inflationnistes en termes de dépenses de personnel, parmi lesquelles la première partie de la hausse de la valeur du point au 1er juillet 2016, le début de la mise en œuvre de l'accord dit « PPCR » en 2016, de la revalorisation indemnitaire des agents de catégorie C et d'une partie de la catégorie B en 2014 etc. ;
- d'évolutions institutionnelles majeures sur le territoire du Grand Dijon : transformations successives en communauté urbaine en 2015, puis en métropole en 2017 ;
- de réalisations d'importants transferts de compétences, et notamment celui de la compétence « voirie » dans le cadre de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine ;
- de réalisations de mutualisations de services de plus en plus poussées entre la Ville de Dijon et l'intercommunalité.

Cette gestion budgétaire rigoureuse est d'ailleurs confirmée par les ratios nationaux publiés chaque année par le Ministère de l'Action et des Comptes publics¹ sur son site Internet. Ainsi, en 2015, et selon cette source, **Dijon Métropole était la métropole dont les charges de personnel, tous budgets confondus, étaient les moins élevées de France** avec :

- des dépenses de personnel représentant 68 € par habitant seulement, contre 80 à 676 € par habitant pour l'ensemble des autres métropoles, soit le niveau le plus bas parmi les 21 métropoles, hors Paris (cf. annexe 3) ;
- des dépenses de personnel représentant 9,4% de l'ensemble des charges de fonctionnement, contre de 14,6% à 48,8% pour les autres métropoles (cf. annexe 3).

Si ce constat n'est en lui seul pas suffisant, du fait notamment des degrés très divers d'intégration intercommunale des métropoles et d'externalisation éventuelle de la gestion de certains services publics², **il est toutefois confirmé par le niveau modéré des dépenses de personnel de Dijon, ville-centre de l'agglomération**. Ainsi :

- les dépenses de personnel de la Ville de Dijon, pour le seul budget principal, représentaient 711 € par habitant en 2015, soit le 9ème niveau le plus bas parmi les 21 villes-centres de métropoles, hors Paris (cf. annexe 4) ;
- les dépenses de personnel de la Ville de Dijon, pour le seul budget principal, représentaient 48,7% de l'ensemble des charges de fonctionnement de la commune, soit le 6ème niveau le plus bas parmi les 21 villes-centres de métropoles, hors Paris (cf. annexe 4).

Pour parvenir à ces résultats, je tiens à souligner les importants efforts consentis par les services et les agents, notamment dans le cadre de non-remplacements de départs à la retraite, de réorganisations de pôles, directions et services, ainsi que par le choix de confier un certain nombre de prestations à des opérateurs privés, dans le cadre d'un dialogue social permanent avec les représentants du personnel.

¹ Site Internet https://www.impots.gouv.fr/clients/zf1/accueil/flux.ex?_flowId=accueilclloc-flow

² A titre d'exemple, la définition de l'intérêt métropolitain est plus ou moins étendue selon les métropoles. Le périmètre des compétences facultatives transférées par les communes est également variable. Enfin, certaines métropoles (notamment Brest Métropole et Strasbourg Métropole) ont fait le choix d'une intégration intercommunale très poussée.

Dans ce contexte en permanente évolution, j'assume donc pleinement le fait que le Grand Dijon n'ait pas fait de la tenue du tableau des effectifs un objectif prioritaire, cet important travail devant intervenir de façon concomitante aux futurs transferts de compétences issus de la création de Dijon Métropole, venant ainsi parachever les évolutions de la collectivité engagées depuis plusieurs années.

Concernant plus particulièrement la mutualisation des services, je ne partage pas le constat de la Chambre selon lequel ce processus aurait été « *insuffisamment engagé* », pour les raisons suivantes :

- la mutualisation des services a été engagée très tôt par le Grand Dijon, à la fin des années 2000, dans un contexte où cette pratique demeurait balbutiante dans la plupart des communes et EPCI ;
- comme le rappelle la Chambre elle-même, le processus de mutualisation concernait, en 2015, dix services ou directions, parmi lesquels, entre autres, plusieurs directions fonctionnelles importantes de la collectivité (ressources humaines, finances, commande publique, systèmes d'information et télécommunications) ; je tiens notamment à souligner que la mutualisation de la direction des finances, « *la plus aboutie* » selon la Chambre, était assez rare dans les grands EPCI au moment où le Grand Dijon et la Ville de Dijon l'ont mise en œuvre ;
- enfin, au vu de la diminution des charges de personnel constatée sur la période récente (-0,4% consolidé entre 2012 et 2016 en cumul pour la Ville de Dijon et le Grand Dijon), quand les dépenses de personnel continuaient en parallèle d'augmenter dans les autres grands EPCI et communes, le constat de la Chambre selon lequel la mutualisation « *ne semble pas avoir apporté à ce jour d'économies d'échelle mesurables* » apparaît, sinon erroné, du moins tout à fait excessif.

Cette analyse de la Chambre apparaît d'autant plus surprenante que le Grand Dijon et la Ville de Dijon, dans leurs processus de mutualisation réciproques, ont strictement appliqué les préconisations régulièrement énoncées par la Cour des Comptes dans ses différents rapports publics. Ainsi, dans son Rapport public thématique annuel 2014 sur les finances locales, la Cour, dans sa recommandation n°6, préconisait de « *développer la mutualisation des services intercommunaux, prioritairement ceux des fonctions supports, au bénéfice des communes membres* ». Or, non seulement cette recommandation a été strictement appliquée par le Grand Dijon, avec la mutualisation de la quasi-totalité de ses services supports avec ceux de la Ville de Dijon, laquelle a également permis de proposer une « offre » de service renforcée aux autres communes membres (conseils en matière de fiscalité, de gestion de dette, réalisation d'analyses financières à la demande de certaines communes etc.) ; mais, en outre, le Grand Dijon avait entamé la mutualisation de la plupart de ses services supports bien avant 2014.

De surcroît, en réponse aux dernières remarques de la Chambre, et en cohérence avec les préconisations régulièrement effectuées par la Cour des Comptes dans ses rapports nationaux, je souhaite souligner que le Grand Dijon a poursuivi ses efforts de mutualisation depuis 2016, avec, d'une part la mise en place d'un organigramme des services unique avec la Ville de Dijon et son CCAS depuis le 1er décembre 2016, directement consultable sur le site internet www.metropole-dijon.fr, mais également avec la mise en place d'un service commun de la direction générale des services.

En effet, depuis 2010, le Grand Dijon et la Ville de Dijon avaient engagé une politique de mutualisation progressive de leurs services autour d'opérations ciblées par le biais d'une convention spécifique conclue entre les deux structures, prévoyant la répartition des charges financières, poste par poste, entre les deux collectivités.

Néanmoins, si la mutualisation est devenue une nécessité dans le contexte de maîtrise de la dépense publique locale, le dispositif antérieur de contractualisation des services entre le Grand Dijon et la Ville de Dijon était devenu obsolète, du fait des réorganisations successives intervenues au sein des services.

Au regard de ces évolutions, et afin de permettre une gestion cohérente et optimisée des moyens humains susceptibles de servir les politiques publiques des deux collectivités, ainsi que du CCAS de Dijon, dans le cadre de leurs compétences respectives, la création d'un service commun pour la direction générale des services a été votée à l'occasion du conseil communautaire du 30 mars 2017.

La création d'un service commun, outil juridique le plus abouti en matière de mutualisation, permet ainsi de répondre aux exigences d'efficacité de l'action publique tout en optimisant les ressources humaines et les savoir-faire des collectivités parties prenantes.

La création de ce service commun a mis fin à l'ancien dispositif de mutualisation de la direction générale des services formalisé par la convention de mise à disposition dans le cadre de la mutualisation de la direction générale de la Ville de Dijon et de la Communauté de l'Agglomération Dijonnaise en date du 8 juillet 2014 (approuvée par délibérations des conseils municipal et communautaire en date respectivement des 30 juin 2014 et 26 juin 2014).

Par la suite, le modèle du service commun a vocation à être décliné aux principales fonctions supports dans le cadre d'un schéma de mutualisations.

En matière de durée annuelle du temps de travail des agents, le Grand Dijon prend acte des remarques de la Chambre, et notamment de la préconisation de revenir à 1607 heures par an et par agent.

Concernant les constats plus ponctuels du rapport de la Chambre, je souhaite préciser que plusieurs régularisations ont déjà été entamées ou effectuées :

- ainsi, pour le poste de chargé de mission tramway, la procédure de régularisation a été menée à son terme, conduisant à la fin du contrat de l'intéressé au 5 mai 2017 dans les conditions prévues par la réglementation ;
- la rémunération du directeur de l'usine d'incinération a, quant à elle, été régularisée par délibération du bureau communautaire du 16 mars 2017, votée à l'unanimité.

Enfin, en ce qui concerne le non-respect de la non-rétroactivité des actes pour cinq agents non-titulaires, Dijon Métropole prend acte des remarques de la Chambre, tout en soulignant que ce panel est particulièrement restreint au regard du volume global d'agents géré par l'EPCI et n'est donc en rien représentatif de la qualité de la gestion des dossiers individuels par celui-ci.

5. Concernant les délégations de service public relatives à la piscine olympique

Je souhaite tout d'abord revenir sur le contexte dans lequel a été construit cet équipement majeur de l'agglomération, contexte que la Chambre ne mentionne pas dans son rapport.

Au début des années 2000, l'agglomération dijonnaise constituait l'une des rares grandes aires métropolitaines françaises ne disposant d'aucun bassin couvert de 50 mètres. À cette carence s'ajoutait également une insuffisance criante de l'offre proposée aux grands-dijonnais en termes de piscines publiques, avec seulement cinq équipements gérés en régie par quelques communes membres (trois piscines municipales à Dijon, une à Chenôve et une à Chevigny-Saint-Sauveur).

Sur la base de ce diagnostic, les communes-membres du Grand Dijon et le conseil communautaire ont approuvé, à la fin de l'année 2002, et avec effet début 2003, l'extension des compétences de la communauté d'agglomération à la « *construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* ».

Ce choix a ainsi permis au Grand Dijon de prendre à bras le corps, à l'échelle intercommunale, le problème de la carence de l'offre aquatique, via la construction de la piscine olympique, équipement dédié à la nage comme activité « sport, loisir et santé », et dimensionné non seulement pour les besoins des habitants de l'agglomération, mais également pour attirer un public extérieur dont la venue contribuerait à renforcer l'attractivité de Dijon et de sa région.

Concernant le mode de gestion retenu pour la piscine olympique, je regrette que la Chambre n'ait pas suffisamment mis en avant la pertinence du choix de la gestion déléguée, laquelle apparaît généralement, sur ce type d'équipements, plus adaptée qu'une gestion directe en régie, pour les raisons décrites ci-après :

- Le coût net de l'équipement à la charge de la collectivité apparaît bien moindre dans le cadre d'une gestion déléguée que dans le cadre d'une gestion en régie. A titre d'exemple, le taux de couverture des charges générées par la piscine par les produits divers (dont les recettes issues des usagers) ressort à près de 70% pour la piscine olympique (soit environ 30% de coût à la charge de la collectivité), contre entre 11% et 22% pour les trois piscines dijonnaises gérées jusqu'ici en régie (Fontaine d'Ouche, Grésilles et Carrousel).
- L'exploitation, la promotion, la gestion comptable et la valorisation d'une nouvelle piscine, dans un environnement technique complexe (normes, surveillance, responsabilités, encadrement et conditions matérielles) requièrent un savoir-faire et des compétences professionnelles éloignées des ressources et des métiers des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, comme des préoccupations de services publics plus traditionnels.
- La piscine olympique constituant un équipement totalement destiné à combler l'insuffisance de l'offre aquatique de la capitale régionale, une gestion en régie aurait nécessité d'organiser intégralement un nouveau service et de prendre en charge de manière directe la totalité des coûts qui lui sont associés (embauche de personnel, organisation du service, etc.).
- La gestion privée présente davantage de souplesse que la gestion publique : ainsi, la passation des contrats conclus par le Grand Dijon dans le cadre d'une gestion en régie aurait été encadrée par le code des marchés publics, nécessitant la mise en œuvre de moyens administratifs plus fournis et entraînant des procédures plus lourdes que celles requises pour la gestion de ses achats par un prestataire privé.

- La réglementation et les normes sanitaires, d'hygiène et de sécurité étant de plus en plus strictes sur ce type d'équipements, le recours à des prestataires privés ayant l'habitude de gérer de nombreux équipements de ce type à l'échelle nationale apparaît davantage sécurisant qu'une gestion en régie.

La pertinence de ce choix s'est d'ailleurs traduite par une montée en puissance régulière de l'équipement depuis son ouverture en 2010, lequel a atteint et même dépassé la plupart des objectifs qui lui avaient été fixés initialement, avec les résultats suivants :

- **une fréquentation considérable**, laquelle devrait atteindre et dépasser, en octobre 2017, le seuil de **3 000 000 de visiteurs** accueillis depuis l'ouverture de l'équipement ;
- **le succès incontestable de l'espace plongée, sans équivalent dans le « grand Est » de la France** avec deux fosses dont une à 20 mètres de profondeur qui, non seulement a répondu aux besoins des clubs locaux, mais aussi a permis d'attirer sur le territoire de l'agglomération de nombreux pratiquants extérieurs individuels ou en groupes ;
- **un haut niveau de qualité de service**, comme en atteste le degré élevé de satisfaction de l'ensemble des catégories d'usagers régulièrement mesuré par le délégataire de service public (de la petite enfance aux seniors en passant par les familles et les personnes en situation de handicap), que ce soit pour l'apprentissage et la pratique de la natation, l'accès à des activités aquatiques centrées sur la santé, le loisir et la remise en forme.
- **une réponse donnée à la forte et légitime demande des écoles primaires et secondaires et des établissements de formation professionnelle** situés sur le territoire de l'agglomération en matière d'apprentissage et d'exercice de la natation : ainsi, 120 classes d'écoles primaires par an bénéficient de 1320 séances d'apprentissage, pour un total de plus de 30 000 passages par an ;
- **l'organisation, chaque année, de plusieurs manifestations sportives de haut niveau**, avec notamment l'accueil des équipes de France de natation en 2013 dans le cadre de la préparation des Championnats du monde de natation en grand bassin de Barcelone durant lesquels la France a terminé troisième nation avec neuf médailles ;
- **des conditions exceptionnelles d'entraînement pour les pratiquants sportifs et les membres des clubs et des structures de formation**, dont notamment l'Université de Bourgogne Franche-Comté, via la mise à disposition de lignes d'eau pour plus de 5 500 heures par an.

Enfin, je souhaite également souligner **les conditions financières particulièrement performantes obtenues dans le cadre du renouvellement de la délégation de service public**, effectif au 1er janvier 2015, et regroupant en un seul contrat la gestion de la piscine olympique et celle de la salle d'escalade Cime Altitude 245.

Concrètement, la mise en concurrence et la négociation efficiente menée par le Grand Dijon avec les différents candidats ayant marqué leur intérêt pour la gestion de ces deux équipements a permis d'obtenir une diminution significative de la compensation tarifaire annuelle versée par le Grand Dijon au délégataire de service public.

Ainsi, pour la seule piscine olympique, et hors compensation au titre de l'accueil des scolaires de l'enseignement primaire, la compensation tarifaire versée au délégataire de service public s'est élevée à 486,4 K€ en 2015, puis à 489,08 K€ en 2016, soit une diminution conséquente par rapport à la première délégation de service public 2010-2015, pour laquelle les niveaux annuels de compensation tarifaire étaient systématiquement supérieurs à 700 K€.

6. Enfin, concernant le partenariat public-privé « Bus hybrides »

Avant de répondre spécifiquement aux observations de la Chambre, je souhaite, de manière générale, rappeler que l'ensemble des choix effectués par le Grand Dijon, tant en termes de mode de gestion des services publics et que de modalités de conduite de ses projets, sont systématiquement effectués dans **une logique pragmatique et non dogmatique, avec pour seul objectif l'efficience de la gestion du service public**, c'est-à-dire la conciliation de la qualité de service et du coût le plus réduit possible, dans le respect des règles juridiques et de la commande publique applicables en la matière.

Dans le cadre de la réalisation des deux lignes de tramway, et des divers projets d'amélioration des transports urbains, j'ai ainsi veillé, aux côtés d'André Gervais, élu communautaire décédé récemment, dont je salue la mémoire, à ce que les choix de gestion et les montages juridiques et financiers soient les plus performants possibles, et que toutes les possibilités soient examinées par les services, même les plus novatrices.

Dans ce contexte, je tiens à souligner que la conduite, par les élus et les services du Grand Dijon, des « grands projets » récents de développement des transports publics urbains, a été particulièrement pragmatique, efficiente voire innovante dans tous les domaines, qu'il s'agisse :

- de la rapidité et de l'efficacité avec laquelle les deux lignes de tramway ont été construites et mises en service de manière quasi-simultanée, avec une minimisation des perturbations pour les usagers durant la période des travaux ;
- de la création du groupement de commande entre Brest Métropole et Dijon Métropole pour l'acquisition des rames de tramway, lequel a constitué une première en France, et a permis d'obtenir des coûts à la rame de l'ordre de 25% à 30% inférieurs aux coûts pratiqués à l'époque ;
 - o des économies conséquentes générées par le choix de recourir au dispositif du crédit-bail à optimisation fiscale pour l'acquisition des rames de tramway, choix dont la Chambre a d'ailleurs souligné la pertinence dans son apport, en rappelant à juste titre les très nombreux avantages de ce type de contrats dont a tiré parti le Grand Dijon, à savoir :
 - o « *la prise en compte dans les loyers versés par le Grand Dijon d'une part de l'avantage fiscal obtenu par le crédit bailleur* » (« *amortissement fiscal des rames selon un régime dérogatoire* ») ;
 - o les conditions de financement particulièrement favorables obtenues dans l'offre du crédit bailleur, avec, comme le souligne la Chambre, « *un financement au taux de l'Euribor 12 mois avec une marge de 0,32% sur une durée 30 ans* », soit un niveau de marge plus de deux fois inférieures aux marges sur Euribor 12 mois pratiquées à l'époque pour les prêts bancaires classiques (de l'ordre de « *+ 0,70% à + 0,75%* »).

Concernant plus spécifiquement le contrat de partenariat public privé (PPP) « Bus Hybrides », et les modalités ayant conduit au choix de ce type de contrat, je déplore vivement les conclusions de la Chambre, non seulement erronées, mais qui laissent en outre supposer, de manière injustifiée, que le choix du recours à ce type de contrat n'aurait pas été conforme aux règles applicables en la matière.

Je souhaite tout d'abord rappeler que l'auditeur de la Chambre a été longuement reçu, à sa demande, par les services du Grand Dijon. Lors de cet entretien, ces derniers ont longuement exposé la genèse de ce projet innovant d'acquisition-maintenance pendant 15 ans de 102 bus hybrides, ainsi que l'ensemble des éléments de contexte ayant conduit au choix du PPP. Il apparaît fort regrettable qu'aucun des arguments juridiques et financiers apportés par le Grand Dijon n'ait été pris en compte par la Chambre dans son rapport définitif.

En outre, les conclusions générales de la Chambre concernant le recours au partenariat public-privé (PPP), qu'elle juge inapproprié, apparaissent **en totale contradiction avec les recommandations de l'État**, qui, au cours des années 2000, non seulement recommandait l'usage du PPP, mais aussi et surtout promouvait de manière volontariste son utilisation par les différents niveaux de collectivités publiques.

Enfin, et surtout, le recours au partenariat public-privé constituait bien, au moment où ce dispositif a été choisi, **la solution juridique la plus rationnelle et la plus efficiente pour le Grand Dijon**.

A cet égard, je tiens à rappeler que l'ensemble des actes se rapportant au contrat de partenariat, y compris le contrat lui-même et son évaluation préalable, ont été transmis aux services de l'Etat en charge du contrôle de légalité, lesquels n'ont formulé aucune observation et ont, de ce fait, validé juridiquement le dispositif retenu.

Au-delà de cette validation juridique incontestable par les services de l'Etat, et au vu du caractère erroné des observations de la Chambre, je souhaite, ci-après, répondre point par point aux constats de cette dernière.

6.1. Avant toute chose, il m'apparaît tout d'abord nécessaire de replacer ce projet dans son contexte, et d'en préciser les enjeux de fond sous-jacents, que la Chambre n'a, de manière incompréhensible, pas jugé utile de faire figurer dans son rapport.

o Concernant le besoin du Grand Dijon aux moments des faits

Préalablement aux travaux de réalisation du tramway, le Grand Dijon avait effectué le choix, volontaire et assumé, du vieillissement de son parc de bus pour les principaux motifs suivants :

- ne pas endommager des véhicules récents dans les irrégularités des revêtements de chaussée auxquelles les articulations des bus de 18 mètres sont particulièrement sensibles ;
- provoquer, consécutivement, un effet plus visible du renouvellement du parc ;
- attendre les études de réorganisation du réseau Divia et leur validation pour adapter au mieux le futur parc de bus à l'issue de la mise en service des deux lignes de tramway.

Durant cette période, au cours de laquelle le choix avait été fait de ne procéder à aucun renouvellement du parc de bus, le Grand Dijon avait même été jusqu'à acheter du matériel d'occasion Irisbus et Van Hool, lequel avait fait l'objet de travaux de rénovation et de mise aux couleurs du réseau Divia.

Dans ce contexte, le besoin ayant conduit au recours au PPP est donc issu de la nécessité de procéder au renouvellement massif d'un parc vieillissant, mais aussi de remplacer le matériel existant par une solution beaucoup moins bruyante pour traverser les zones les plus urbanisées de l'agglomération (et notamment le centre-ville de Dijon), ce remplacement constituant une priorité de politique publique du conseil communautaire de l'époque, du fait notamment d'un mécontentement grandissant des citoyens résidant au cœur de ces zones. Il est essentiel de rappeler qu'à cette période, le parc de bus fonctionnant au gaz naturel pour véhicules (GNV) était composé à la fois de véhicules Van Hool d'une longueur de 12 mètres, causant des nuisances sonores moyennes, et de matériels Mercedes de 18 mètres quant à eux particulièrement bruyants.

De surcroît, le fonctionnement du réseau de transports urbains du Grand Dijon ne repose pas sur une affectation des bus par ligne, ce qui offre une plus grande souplesse et nécessite moins de matériel de rechange mais, par ailleurs, conduisait à utiliser des bus particulièrement bruyants dans la traversée des centres-villes, et notamment de celui de Dijon, ville-centre de l'agglomération.

La mission d'assistance technique confiée à l'époque à la STIB (Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles) avait d'ailleurs totalement corroboré le diagnostic selon lequel les nuisances sonores générées par les véhicules Mercedes présentaient un niveau préoccupant. Les techniciens du réseau de Bruxelles, beaucoup mieux armés que ceux du réseau plus modeste de l'agglomération dijonnaise, avaient ainsi, dans le cadre de cette mission, investigué de manière particulièrement pointue les bus Mercedes grands-dijonnais, qu'ils connaissaient bien pour être un des matériels majeurs de leur flotte. A l'issue de cette investigation, ils avaient proposé au Grand Dijon des solutions qui avaient été intégralement rejetées par le constructeur Mercedes, laissant ainsi l'intercommunalité sans solution d'amélioration du niveau sonore des bus articulés de 18 mètres.

Enfin, outre les arguments environnementaux, incluant la nécessaire réduction des nuisances sonores pour les grands dijonnais, il est également apparu indispensable, dans un objectif d'optimisation des finances publiques communautaires, de retenir un type de véhicule moins gourmand et moins onéreux en termes de carburant, quelle que soit sa nature.

Le Grand Dijon souhaite d'ailleurs rappeler que la décision de recourir aux bus hybrides a été prise dans un contexte d'inflation - et même d'hyperinflation - du coût du pétrole, avec un prix du baril qui avait atteint et même dépassé le seuil historique de 100 dollars à la fin des années 2000. Au moment d'effectuer le choix de retenir les bus hybrides, la baisse brutale du prix du pétrole, telle que constatée depuis, ne pouvait être anticipée, et était même d'ailleurs totalement inenvisageable à ce moment-là, y compris par les analystes et économistes les plus chevronnés.

o Concernant l'opportunité du projet

- Le regroupement de la totalité des installations de l'exploitant dans un nouveau dépôt adapté au tramway et plus fonctionnel était l'un des sous-projets de l'opération de réalisation des deux lignes de tramway. Ce choix de construction d'un nouveau dépôt dans un site central, à savoir celui des anciens ateliers wagons de la SNCF situés rue des Ateliers à Dijon, a permis de réaliser des économies de fonctionnement significatives sans alourdir le kilométrage « haut-le-pied » des véhicules.

- La construction d'un nouveau dépôt, et le maintien en son sein du parc bus GNV, auraient donc supposé de doter celui-ci non seulement des équipements de compression du gaz et de distribution sur les places de stationnement des bus, mais également d'équiper l'ensemble du bâtiment et les ateliers de systèmes de détection de gaz et de portes d'isolation par compartiments.

Dans la mesure où la solution la plus efficace était de créer un atelier mixte bus et tramway pour optimiser l'affectation des équipes et les magasins, le choix de conserver les bus GNV aurait donc impliqué d'équiper jusqu'aux voies de maintenance du tramway de détecteurs de gaz, faisant peser de nouvelles contraintes considérables sur l'organisation du travail de maintenance.

- Par ailleurs, le vieillissement du parc a permis au Grand Dijon de changer de stratégie de renouvellement de celui-ci. Du fait de ce vieillissement, le besoin atteignait à l'époque une centaine de véhicules, plaçant la commande dijonnaise parmi les plus grosses de France, proche des quantités classiquement commandées par la RATP (agglomération parisienne) et le SYTRAL (agglomération lyonnaise).

Cette stratégie de renouvellement sur une échelle large a, de surcroît, permis d'ouvrir beaucoup plus largement la concurrence que dans le cas d'un renouvellement annuel du parc par tranches d'une à deux dizaines de véhicules, et ainsi d'optimiser plus fortement les coûts pour l'intercommunalité.

En outre, d'un point de vue technique, il faut également souligner qu'il est particulièrement difficile de retenir un constructeur absent du site, du fait des investissements en pièces et formations nécessaires aux équipes de maintenance (c'est pourquoi on parle d'ailleurs classiquement de « réseau Irisbus » ou de « réseau Van Hool » etc.).

- En définitive, le volume critique d'une centaine de bus, permettant de renforcer et d'optimiser la mise en concurrence, correspondait au besoin de renouvellement de l'intégralité des bus GNV.

À ce jour, après mise en service des deux lignes de tramway, le besoin du réseau Divia en bus se situe dans une épure comprise entre 180 et 200 bus. Au regard de la durée de vie moyenne normale d'un bus, qui est de l'ordre de 15 ans, cette stratégie de renouvellement par mi-parc met désormais le Grand Dijon dans les conditions d'acheter un parc d'une centaine de bus tous les 7 à 8 ans.

o Concernant le choix de recourir à des véhicules hybrides

- Au moment de prendre la décision du type de véhicules à retenir, je rappelle que le Grand Dijon avait le choix entre les catégories suivantes : véhicules diesel, GNV, biocarburants, avec ou sans hybridation. En revanche, la possibilité de retenir des véhicules électriques avait dû être exclue, l'offre des constructeurs et entreprises spécialisées en la matière n'étant pas apparue encore suffisamment opérationnelle en 2011, et ne l'étant d'ailleurs toujours pas en 2016 (seul BYD, industriel chinois, étant à ce jour en mesure de proposer un bus électrique pleinement opérationnel).

- Les biocarburants ayant été écartés pour des raisons de politique environnementale, et le Grand Dijon ayant pour objectif de devenir et de demeurer une référence écologique à l'échelle nationale, ne restaient donc plus que les hypothèses de véhicules diesel et GNV.

- Toujours dans une logique environnementale, avec pour objectif d'économiser au maximum la ressource fossile et de se prémunir contre l'envolée des prix des carburants constatée à l'époque, la solution hybride est donc apparue la plus adaptée, mais n'existait qu'en motorisation diesel.

- Dans la mesure où le choix du GNV supposait d'équiper le nouveau dépôt en tenant compte de l'ensemble des contraintes précédemment évoquées, **le Grand Dijon a donc effectué le choix pragmatique, tenant compte de l'offre industrielle du moment, de retenir les véhicules diesel hybrides.** De surcroît, cette décision répondait également pleinement à la priorité de politique publique du Grand Dijon visant à réduire les nuisances sonores pour les habitants des zones les plus urbaines de l'agglomération, et notamment du centre-ville de Dijon.

- Dans un contexte où Londres commandait 400 bus hybrides à impériale avec une chaîne d'hybridation BAE (industriel majeur anglais), et où la ville de New York était déjà équipée de plus de 3 000 bus hybrides, le choix de l'hybride apparaissait alors assez novateur en France dans la mesure où :

- seule la Communauté urbaine de Bordeaux envisageait l'acquisition de 30 bus hybrides ;
- les réseaux de transports urbains français (notamment dans les agglomérations de Nantes et d'Angers), à l'exception de l'agglomération bordelaise, n'avaient jusqu'alors acquis que quelques bus hybrides avec pour objectif de les tester ;
- la principale incertitude technique de la technologie hybride était liée à la durée de vie de la batterie et à ses performances.

- La technologie étant encore peu utilisée et maîtrisée en France, le Grand Dijon a procédé à une vérification de l'offre industrielle via des contacts actifs multiples avec les industriels européens proposant des véhicules à leur catalogue. Dans cet objectif, préalablement au lancement de l'appel d'offres, des rencontres et prises de contact sont intervenues avec les entreprises Solaris en Pologne, Man et Mercedes en Allemagne, Hess en Suisse, Van Hool en Belgique, Irisbus et Heuliez bus en France.

Le Grand Dijon a ainsi pu constater que l'ensemble de ces industriels, non seulement proposaient une offre sérieuse, mais aussi et surtout étaient susceptibles d'être intéressés par un contrat long terme intégrant la maintenance de l'hybridation sur la durée de vie des véhicules. Tous n'ont toutefois pas pu aller jusqu'au bout de la procédure pour les principales raisons suivantes :

- Solaris a décliné en cours de procédure suite à quelques déboires techniques constatés à Strasbourg ;
- Man ne proposait que des bus de 12 mètres et Mercedes que des bus de 18 mètres ;
- ces deux derniers constructeurs, bien que voisins, n'ont finalement pas souhaité présenter une offre commune, et ce malgré l'adaptation du cahier des charges de façon à ce que les performances soient appréciées indépendamment pour les véhicules de 12 mètres et pour ceux de 18 mètres.

Sont donc restés en course uniquement les trois industriels suivants : VanHool, HeuliezBus et IrisBus.

o Concernant les attentes techniques du Grand Dijon

Dans la mesure où la volonté du Grand Dijon était d'acquérir un parc important de bus hybrides pour, tout à la fois, résoudre le problème du bruit dans le centre-ville et réduire la consommation de carburant, il était prudent d'envisager un contrat à long terme impliquant l'industriel dans les performances attendues sur la durée de vie des véhicules en termes de consommation et de bruit.

La réponse favorable des industriels devant le défi d'un contrat les amenant à proposer à la collectivité une prise de risque technique totale sur la chaîne d'hybridation et les batteries, et la nécessité de mettre au point ensemble les détails d'un tel contrat impliquant étroitement le délégataire, en charge de la mesure de performance des véhicules et directement impliqué par la disponibilité de ceux-ci, ont conduit la collectivité à privilégier une procédure de dialogue compétitif.

6.2. Concernant l'évaluation préalable effectuée par le Grand Dijon

L'ensemble des conclusions de la Chambre apparaissent infondées juridiquement, qu'il s'agisse :

- des éléments de complexité ayant présidé au choix du contrat de partenariat portant sur des bus hybrides ;
- de la prétendue absence de globalité de la mission confiée au titulaire ;
- de l'analyse comparative entre le marché de fournitures et le contrat de partenariat.

o Concernant la complexité du projet

Contrairement à ce qu'affirme la Chambre, le Grand Dijon, dans son évaluation préalable, avait bien identifié plusieurs éléments faisant clairement apparaître la « *complexité du projet* » au sens de l'article L. 1414-2 1° du CGCT, à savoir :

- le caractère innovant du projet (1) ;
- la difficulté d'un dispositif de vente des bus GNV (2) ;
- la rareté du contrat de partenariat dans ce domaine (3) ;
- la difficulté de mesurer et de contractualiser la performance sur la durée du contrat et de répartir les risques (4).

(1) Concernant le caractère innovant du projet, je note que la Chambre reconnaît elle-même que « *la nouveauté et la rareté de la technologie employée pouvait justifier le critère de la complexité* ».

Je constate également que la Chambre se borne à faire valoir que la référence au jugement du Tribunal administratif de Montpellier (26 février 2010, n°0803471) ne serait pas pertinente. Or, la Chambre semble ignorer qu'à la date du projet, ainsi d'ailleurs que lors des années qui ont suivi, très peu de jurisprudences ont été rendues sur le contrat de partenariat.

De surcroît, le jugement cité, contrairement à ce que la Chambre en retient, était bien pertinent dans la mesure où, dans cette affaire, le juge administratif s'est pour la première fois prononcé sur la question du caractère innovant d'un projet et, surtout, a jugé qu'un tel caractère permettait de qualifier le critère de la complexité. En réalité, il importait peu que le projet de cette affaire porte sur une construction alors que le projet du Grand Dijon portait sur des bus hybrides. La question juridique du caractère innovant et de son appréciation dans le critère de la complexité dépasse la seule nature du projet.

Par ailleurs, preuve de la complexité d'un projet comparable à celui du Grand Dijon, le décret n° 2012-365 du 14 mars 2012 pris pour l'application des articles 19 et 20 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris – cité dans l'évaluation préalable – prévoit expressément le recours au contrat de partenariat pour l'acquisition du matériel roulant par la nouvelle Société du Grand Paris. En effet son article 1er dispose que : « *Le présent titre s'applique aux contrats de partenariat conclus en application de l'article 19 de la loi du 3 juin 2010 susvisée, lorsqu'ils portent en tout ou partie sur : [...] 3° L'acquisition des matériels roulants mentionnés au même article* ».

Par ailleurs, un récent arrêt par lequel la Cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux a jugé que le critère de complexité est entièrement rempli au regard du caractère innovant du projet à la date à laquelle la personne publique décide de recourir au contrat de partenariat (CAA Bordeaux, 15 septembre 2015, Commune de Bordeaux, n° 15BX01208). Si cet arrêt a été rendu à propos de la « cité municipale » consistant en la réalisation d'un bâtiment à énergie positive (BEPOS), c'est-à-dire produisant plus d'énergie qu'il n'en consomme, il ressort surtout de cet arrêt que, dès lors qu'une technologie est particulièrement innovante, en l'absence notamment de toute donnée, elle permet de justifier à elle seule que la condition de « complexité du projet » au sens du 1° de l'article L. 1414-2 du CGCT soit bien remplie.

Les conclusions de cet arrêt de la CAA de Bordeaux apparaissent tout à fait applicables au cas des bus hybrides. Ainsi, à la date même où le Grand Dijon a décidé de recourir au contrat de partenariat, de tels bus représentaient une technologie nouvelle et particulièrement innovante, de sorte qu'il n'était alors pas possible d'appréhender son potentiel de performance.

A ce seul égard, le critère de la complexité apparaît déjà rempli, et ce d'autant plus que, jamais dans le passé les industriels ne s'étaient placés dans les conditions d'assumer les risques techniques de leurs véhicules sur l'ensemble de leur durée de vie.

De surcroît, le renouvellement de la batterie constituait un enjeu financier très important. En attestent les importantes difficultés rencontrées par le tramway de Nice : les batteries des rames Alstom permettant d'assurer la traversée de la place Masséna sans ligne aérienne de contact ont dû, en effet, être changées après moins de deux ans de fonctionnement, aux frais de la collectivité publique.

Dans le cas du contrat des bus hybrides de Dijon, l'industriel fera son affaire du renouvellement des batteries, un seul renouvellement étant provisionné par le partenaire public.

(2) Par rapport à la difficulté d'un dispositif de vente des bus GNV soulevée par la Chambre, je note que la revente des bus GNV fait partie du contrat avec l'imposition d'une prise en charge physique de ceux-ci jusqu'à leur vente. Le prix de reprise minimal garanti fait partie de l'équilibre même du contrat.

Il est donc essentiel de rappeler que l'attributaire a non seulement pris le risque de la revente, mais également celui de la garantie de ces véhicules ainsi que du stockage sur parc le temps de la revente.

De son côté le client final doit intégrer les coûts d'adaptation du bus à son réseau, d'installation du Système d'Aide à l'Exploitation (SAE), de la billettique, de reprise des selleries et des peintures. Ces contraintes énoncées, et face à un marché du bus d'occasion atone en Europe occidentale où les collectivités préfèrent acquérir du matériel neuf, les meilleures opportunités de revente se trouvent en Europe de l'Est, ajoutant aux risques énoncés plus haut, les risques liés au recouvrement et les risques de change.

Il résulte de ce qui précède que, devant ces difficultés, le Grand Dijon ne pouvait raisonnablement être lui-même le revendeur de ce type de matériel.

Les données sur la revente de bus éventuellement consultées par la Chambre ne traduisent pas la minimisation des coûts de reprise et des risques associés.

L'important est le coût final de l'opération et le choix le plus avantageux pour le Grand Dijon consiste bien à externaliser des tels risques.

(3) Concernant la rareté de l'utilisation du contrat de partenariat dans le champ des bus hybrides, la Chambre prétend qu'une telle rareté tendrait à considérer qu'il n'y aurait « aucune complexité apparente dans ce domaine ».

Je note que cette affirmation, qui ne repose que sur une simple appréciation, voire un postulat, est là encore particulièrement erronée.

Force est, en effet, de constater que la rareté du contrat de partenariat dans le domaine du matériel roulant exprime au contraire la complexité juridique qui s'attache à un tel contrat. Cette complexité ne peut en outre être détachée, au cas présent, de la rareté et du caractère alors très novateur des bus hybrides à cette date.

Et pour cause, un tel contrat, non seulement dans le domaine roulant, mais plus singulièrement en ce qui concernait les bus hybrides à ce moment-là, nécessitait une ingénierie à la fois technique et juridique elle-même très complexe, notamment pour la définition et la contractualisation de la performance.

Une telle rareté est donc bien signe d'une complexité.

(4) Concernant la difficulté de mesurer et de contractualiser la performance sur la durée du contrat et de répartir les risques, la Chambre se borne à faire valoir qu'il aurait été possible, dans le cadre d'« un marché public classique », d'assurer un suivi de performance en confiant des mesures de performance à son titulaire.

Je note qu'une telle approche est extrêmement éloignée de la réalité contractuelle. En effet, dans le cadre d'un marché public classique, il n'est possible de contractualiser la performance qu'au regard de niveaux et d'enjeux qui ont été précisément définis au moment de la contractualisation, ce qui n'était pas possible pour les bus hybrides compte tenu de leur caractère novateur, et en l'absence, à l'époque, de retours d'expérience. Dans ce contexte, un marché public classique était donc inadapté à une contractualisation d'engagements sur des niveaux qui ne pouvaient ni être connus, ni définis.

Or, dans le cadre d'un contrat de partenariat, conformément à l'article L. 1414-1 du CGCT : « la rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle est liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant ». La rémunération du titulaire du contrat est ainsi indexée à des indicateurs de performance.

En d'autres termes, le contrat de partenariat permet une contractualisation de la performance sur toute sa durée, si bien que le titulaire est incité tout au long de l'exécution du contrat – qui est ici de 15 ans, soit la durée de vie des bus hybrides – à atteindre de niveaux de performance toujours plus exigeants.

Dans le cas présent, la mesure de performance concerne trois types d'indicateurs :

- la **disponibilité / fiabilité** qui suppose des pénalités au titulaire et des indemnités au délégataire versées par le titulaire du contrat de partenariat ;
- la **consommation**, laquelle est étalonnée en début de contrat, puis suivie dans une logique de progrès et de partage entre les trois signataires (société de projet, délégataire et le Grand Dijon) ;
- le **bruit** qui est mesuré sur le site du dépôt par un protocole formalisé et basé en début de contrat sur le véhicule de démonstration du constructeur. Le constructeur est impliqué dans la non-dérive des résultats par rapport à un étalonnage réalisé par les bus livrés en substitution au bus de démonstration d'origine. Cet indicateur garanti au Grand Dijon que le bus restera assez silencieux pendant les 15 ans de sa vie.

Afin d'illustrer les trois types d'indicateurs, je souhaite joindre les tableaux ci-après issus du rapport d'activité contrôlé par le délégataire :

Taux de disponibilité :

Objectif	Access'Bus GX 327	Access'Bus GX 437
90 %	95,59 %	97,07 %

Taux de fiabilité :

Objectif	Désignation	Access'Bus GX 327	Access'Bus GX 437
3 pannes aux 10 000 km	Panne rouge	0,37 panne aux 10 000 km	0,55 pannes aux 10 000 km
12 pannes aux 10 000 km	Panne bleue	0,70 panne aux 10 000 km	1,83 pannes aux 10 000 km
3 pannes aux 100 000 km	Remorquage	0,93 panne aux 100 000 km	1,95 pannes aux 100 000 km

Les taux de fiabilité sont supérieurs aux engagements.

Consommation :

	Objectif	Relevé
Access'Bus GX 327	41	32,23
Access'Bus GX 437	49,5	46,11

Les mesures de consommation indiquées ci-dessus sont issues des véhicules équipés de nodbox.

Dans le schéma ici mis en œuvre, le constructeur s'engage sur les indicateurs précités, et ce sur une durée de 15 ans, soit la totalité de la durée de vie de ses véhicules, ce qui n'aurait été ni envisageable, ni possible dans le cadre d'un marché public classique.

Je tiens également à souligner qu'à ce jour, en cours de vie du contrat, les bus hybrides font la preuve permanente de leur grande disponibilité, bien au-delà du contrat et voient leurs performances en constante amélioration, tant sur le bruit, mesuré régulièrement par un protocole précis et contractuel, que sur les performances auxquelles le délégataire est également intéressé.

Cette forme contractuelle a d'ailleurs permis de construire une relation partenariale incitant les acteurs au progrès et ce progrès est mesuré et suivi. Prendre connaissance des difficultés à mesurer sur banc les réelles performances des constructeurs de véhicules particuliers, permet d'appréhender l'impossibilité de mesurer a priori les performances de bus urbains, qui constituent une niche en comparaison du marché des véhicules individuels. Le Grand Dijon a fait le choix du partenariat gagnant / gagnant.

◦ Concernant la globalité de la mission confiée au titulaire du contrat

La Chambre soutient que la mission confiée au titulaire du contrat de partenariat ne serait pas une mission globale, aux motifs que la tâche de maintenance lui est partiellement confiée (1) et qu'il n'assure aucune exploitation ou gestion des bus (2).

Cette observation ne résiste pas à l'analyse, pas plus que la jurisprudence citée qui est inapplicable au cas d'espèce (3).

(1) En premier lieu, en ce qui concerne le caractère partiel de la tâche de maintenance confiée au titulaire, je ne peux que constater que la Chambre se livre à une lecture erronée des dispositions de l'article L. 1414-1 du CGCT, dont il ne ressort aucune obligation de confier la totalité de la maintenance au titulaire du contrat.

Un contrat de partenariat est un contrat global dès lors qu'il « confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ».

En d'autres termes, il confie une mission globale en ce qu'elle porte tout à la fois sur l'investissement/réalisation/acquisition d'équipements mais aussi sur leur entretien, maintenance, gestion ou exploitation.

Le législateur n'a donc nullement prévu que le titulaire devrait exercer la totalité de chacune des sous-missions de la mission globale, de sorte que l'observation de la Chambre ne repose sur aucune base juridique.

De surcroît, dans le cas présent, force est de constater que la mission confiée au titulaire est bien globale au sens des dispositions précitées dès lors qu'elle porte sur :

- le financement des bus hybrides ;
- la réalisation/fabrication et la fourniture des bus ;
- la maintenance des batteries ou autres organes de stockage de l'énergie ainsi que de tous les organes d'hybridation (par exemple : moteurs électriques, convertisseurs, électronique de puissance, câblage, connectique électronique, organes spécifiques à la solution d'hybridation).

En outre, l'analyse de Chambre est particulièrement surprenante lorsqu'elle affirme que « *le Grand Dijon pouvait procéder à une modification du contrat de délégation de service public en confiant la totalité de la maintenance des bus hybrides à Heuliez Bus* ».

Or, à suivre ce raisonnement, le Grand Dijon aurait donc dû procéder à une modification substantielle d'un des éléments essentiels de la convention de délégation de service public, ce qui est formellement interdit par la jurisprudence administrative (CE, avis 8 juin 2000, n° 364803, EDCE 2001 ; CAA Paris, 17 avril 2007, Société Keolis, n°06PA02278).

Les éléments essentiels sont notamment le prix, la durée, la nature des prestations, le volume des investissements mis à la charge du délégataire ou encore le risque d'exploitation du délégataire.

Or, la maintenance globale des bus est au cœur même de la délégation de service public attribuée à la société Keolis. Retrancher cette prestation aurait alors remis en cause la nature même des prestations qui lui ont été confiées, mais également l'économie même du contrat dès lors que la mission de maintenance globale de l'outil de la délégation est étroitement liée à la mission d'exploitation par laquelle est assurée la rémunération du délégataire.

Je remarque donc avec un certain étonnement que la Chambre préconise l'utilisation de solutions illégales et non conformes à la jurisprudence administrative.

(2) En second lieu, l'observation de la Chambre, selon laquelle le contrat de partenariat aurait dû porter sur l'exploitation du matériel roulant, apparaît particulièrement infondée, compte-tenu notamment de l'interdiction de confier au titulaire d'un contrat de partenariat l'exploitation d'un service public.

En effet, un tel contrat « *n'a pas été conçu comme un mode de gestion du service public* » (F. Llorens, « *Les contrats de partenariat, commentaire de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat* », RJE n° 615, décembre 2004, chron. 100210).

Les débats parlementaires ont ainsi « *clairement indiqué que les contrats de partenariat ne devaient pas transférer la charge du service public à des tiers* » (P. Terneyre, *Droit des marchés publics et des contrats publics spéciaux*, Tome IV, point I.110.2), si bien qu'un contrat de partenariat « *ne saurait englober le champ d'application de la délégation de service public compte tenu de la volonté initiale du législateur* » (P. Lignières, « *La frontière entre les délégations de service public et les contrats de partenariat* », Revue de droit des transports n° 5, juin 2007).

C'est également en ce sens que s'est prononcé un précédent Gouvernement via la réponse ministérielle n° 95948 (publiée au JO le 27 juin 2006, p. 6843) à une question relative à la frontière entre délégation de service public et contrat de partenariat. Ainsi, selon le Ministre concerné, « *il ressort de l'article 1^{er} de l'ordonnance sur les contrats de partenariat et de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales que l'objet du contrat ne porte pas sur l'exercice d'une mission de service public en tant que telle. Ces dispositions ne font en effet référence qu'à la réalisation et à la gestion d'ouvrages ou d'équipements ; lorsqu'elles évoquent l'exercice d'une mission de service public, c'est pour préciser que la personne publique en est chargée.* »

Dans le cas présent, l'exploitation des bus hybrides aurait nécessairement impliqué la gestion du service public des transports par le titulaire du contrat de partenariat, ce qu'interdit l'objet même du contrat de partenariat.

A suivre le raisonnement de la Chambre, le Grand Dijon aurait donc dû faire illégalement porter le contrat de partenariat sur une mission que le législateur a pourtant exclu. A ce seul égard, je relève donc que l'observation de la Chambre n'est manifestement pas fondée. Il ne s'agit donc en aucun cas d'une « *anomalie* » mais du respect et de l'application stricte de l'objet légal du contrat de partenariat.

En outre, comme il a été indiqué précédemment, l'exploitation des bus est assurée par la société Keolis dans le cadre de la délégation de service public. Dès lors, et en tout état de cause, une telle mission ne pouvait pas davantage être retranchée de cette délégation, sauf une fois encore à apporter une modification substantielle à l'un de ses éléments essentiels.

(3) En troisième lieu, la Chambre cite, à l'appui de son analyse, une jurisprudence dite *Syndicat de valorisation des déchets de Guadeloupe* (CE, 29 avril 2015, n° 386748), laquelle n'est pourtant nullement transposable au cas du Grand Dijon.

En effet, dans cette affaire, un contrat de partenariat a été censuré aux motifs qu'il comportait une tranche ferme relative uniquement à des prestations d'études et une tranche conditionnelle relative à la prestation globale (études, construction, mise en service, entretien et maintenance) dont l'affermissement dépendait de la décision de la personne publique. Or, l'affermissement de cette tranche n'étant pas acquis, et la tranche ferme ne comportant aucune mission globale, le juge administratif a estimé qu'il ne pouvait alors pas être légalement recouru au contrat de partenariat.

Ainsi, aux termes de la décision du Conseil d'État : « *le juge des référés a relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation et par une motivation suffisante, que les stipulations du règlement de consultation prévoyaient, d'une part, que la tranche ferme du contrat comportait seulement des prestations d'études alors que la tranche conditionnelle comportait une prestation globale relative aux études, à la construction, à la mise en service ainsi qu'à l'entretien et à la maintenance des installations et, d'autre part, que l'affermissement de la tranche conditionnelle était subordonné à une décision du syndicat, celui-ci étant par suite engagé par les seules prestations prévues par la tranche ferme du contrat ; que ce faisant, il n'a pas inexactement qualifié les pièces du dossier en jugeant que le contrat, dont la tranche ferme était ainsi limitée aux seules études de conception, ne confiait pas une mission globale au sens des dispositions de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales* ».

A l'évidence, et contrairement à ce qu'affirme à tort la Chambre, je ne peux que conclure que le contrat de partenariat portant sur les bus hybrides ne saurait être concerné par une telle jurisprudence, dès lors qu'il ne comporte aucune tranche, et encore moins une tranche conditionnelle portant sur la mission globale.

6.3. Concernant l'analyse comparative effectuée par le Grand Dijon

Je souhaite souligner le caractère totalement erroné des conclusions de la Chambre selon lesquelles le Grand Dijon se serait « *limité à la comparaison de deux options, celle du marché de fourniture avec financement par emprunt et celle du contrat de partenariat* », et aurait réalisé une analyse « *incomplète* ».

En effet, en premier lieu, et contrairement à ce qu'indique à tort la Chambre, le Grand Dijon ne s'est en aucun cas volontairement limité à la comparaison de deux options. En revanche, c'est la nature même du projet qui a *de facto* conduit à cette « limitation » dans les options envisageables.

Comme le Grand Dijon et ses services l'ont expliqué à de très nombreuses reprises à la Chambre durant son contrôle, aucun autre montage contractuel que le marché de fourniture avec financement par emprunt et le contrat de partenariat ne pouvait être envisagé, pour les raisons ci-après.

- la délégation de service public ne pouvait être retenue, le service des transports publics urbains ayant déjà été délégué à la Société Keolis.

- les autres types de marchés globaux que sont les marchés de « CREM » (conception, réalisation, exploitation, maintenance) ou de REM (réalisation, exploitation, maintenance) ont, quant à eux, été introduits dans le Code des marchés publics (CMP) postérieurement à la procédure lancée par le Grand Dijon. En effet, le rapport d'évaluation préalable date du 24 mars 2011 alors que les marchés globaux de type CREM ou REM ont été introduits à l'article 73 du CMP par le décret n° 2011-1000 du 25 août 2011.

En d'autres termes de tels montages globaux, qui à ce jour pourraient être envisagés pour de tels projets, n'existaient pas à l'époque.

- enfin, le Grand Dijon ne pouvait également qu'exclure les montages institutionnels de type SEM (société d'économie mixte) qui ne résolvaient en rien la question du montage contractuel.

En conséquence, il n'existait bien aucun autre montage possible, et ne subsistait que l'alternative dûment étudiée par le Grand Dijon entre le marché de fourniture, avec financement par emprunt, et le contrat de partenariat.

A supposer que, par extraordinaire, un montage n'aurait pas été identifié par le Grand Dijon, je ne peux que souligner que la Chambre s'est bien gardée de faire mention d'un tel montage dans son rapport, preuve, si besoin en était, qu'aucune autre solution n'était envisageable et que l'ensemble des options possibles avaient bien été examinées à l'époque, conformément à la législation en vigueur.

Enfin, il est, au demeurant, faux d'affirmer que l'analyse comparative n'aurait pas porté sur un dispositif de marché public au périmètre quasi-similaire au contrat de partenariat, notamment sur une durée de 15 ans et sur un périmètre global quasi-identique, compte tenu des attributions réservées en tout état de cause au délégataire.

En second lieu, je souhaite également relever que les arguments de la Chambre visant à démontrer une prétendue incomplétude de l'analyse comparative entre le marché de fournitures et le contrat de partenariat sont partiellement erronés et injustifiés, notamment sur les deux points suivants.

- En ce qui concerne le coût du gros entretien renouvellement (GER), que la Chambre juge étonnamment faible, je rappelle à la Chambre que le GER concernait, en l'occurrence, uniquement l'hybridation sans les batteries, batteries dont le renouvellement était traité par ailleurs de manière spécifique.

Je précise également à la Chambre que les équipements de transformation, de génération et moteurs électriques ne présentent pratiquement pas d'usure par rapport au moteur thermique et aux systèmes de transmission.

Ainsi, le Grand Dijon a donc, là aussi, eu comme objectif de faire assumer totalement le risque technique par l'industriel, incluant celui de l'usure et du remplacement des batteries.

- En ce qui concerne l'hypothèse de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) afférente au loyer GER, la Chambre a effectivement raison de pointer ce sujet au regard de ce qu'est le taux effectivement appliqué par l'administration fiscale sur cette composante de loyer.

L'application d'un taux de TVA de 19,6% (20 % désormais) n'apparaît, en effet, ni naturelle ni logique dans la mesure où l'activité de transport est, quant à elle, soumise à TVA réduite.

Sur ce point précis, le Grand Dijon aurait pu demander un rescrit fiscal pour reconnaître la possibilité de récupérer la TVA par transfert du droit à déduction. Il aurait également pu chercher à optimiser cette composante fiscale au détriment de l'administration fiscale (via, par exemple, une refacturation de ce loyer au délégataire de service public avec un taux de TVA de 20 %, lequel délégataire le lui aurait ensuite refacturé à 5,5 %), mais ce choix n'a pas été fait à l'époque.

Enfin, du fait du mode de fonctionnement de la nouvelle délégation de service public portant sur l'exploitation des services de la mobilité, avec notamment le reversement par le délégataire de service public à l'EPCI d'un forfait de recettes toutes taxes comprises assujetti à la TVA, Dijon Métropole devrait finalement pouvoir récupérer la TVA afférente au loyer GER de contrat de partenariat, augmentant ainsi d'autant l'avantage comparatif du contrat de partenariat par rapport au marché de fournitures.

Enfin, concernant le partage des risques, la Chambre relève que le Grand Dijon a versé une subvention avant la mise à disposition intégrale des bus et a consenti des avances sur loyers pour justifier le choix du contrat de partenariat, ce qui reviendrait aux avances et acomptes devant être versés dans le cadre d'un marché public. **Force est de constater, là-aussi, que cette observation de la Chambre apparaît nulle et non avenue, pour les raisons suivantes :**

- d'abord, parce que le montant des avances sur loyer ne sont en rien comparables au montant des acomptes versés en marché public classique qui représentent, en effet, la valeur des prestations livrées ;

- ensuite, parce que comparer de la sorte les deux montages reviendrait à conclure que le titulaire du contrat de partenariat n'a pas à sa charge de prestations de financement, ce qui est évidemment faux ;

- enfin, parce qu'il est très fréquent, dans le cadre de contrats de partenariat, que la collectivité verse de telles avances sur loyers dans des proportions au demeurant plus importantes.

6.4. Concernant la passation du contrat de partenariat

Je souhaite rappeler à la Chambre que la traçabilité des échanges d'un dialogue compétitif n'était nullement prescrite sous l'empire des anciennes dispositions applicables. En d'autres termes, le Grand Dijon a donc strictement appliqué les textes en vigueur à l'époque de la passation, de sorte que l'observation de la Chambre est sans fondement.

En outre, il n'est pas d'usage de publier les résultats intermédiaires du dialogue pour mener, au mieux des intérêts de la collectivité, une négociation complexe. Force est de constater, là aussi, que la Chambre tire des conclusions qui apparaissent en décalage total avec la réalité de l'activité quotidienne des collectivités locales et, en l'espèce, des stratégies optimales de négociation à mener sur ce type de projets.

Je tiens d'ailleurs à souligner que cette stratégie de négociation a été fructueuse, la procédure ayant abouti à ce que tous les candidats ayant participé au dialogue remettent une offre finale, preuve, s'il en était besoin, que le cahier des charges intégrait toutes leurs demandes majeures.

En tout état de cause, le dialogue compétitif vise à élaborer « en commun » un cahier des charges auquel les industriels peuvent répondre. La preuve incontestable et utile de ces échanges demeure, à cet égard, la demande d'offre finale intégrant le dernier cahier des charges.

Enfin, eu égard à l'objet du contrat de partenariat et aux risques reposant sur les industriels face aux financeurs, le dialogue compétitif a été fortement mis à profit par le Grand Dijon. Ainsi, il a par exemple été fructueux pour définir précisément les interfaces avec le délégataire ainsi que ses missions de contrôle de l'industriel. L'installation sur place d'un technicien spécialisé du constructeur dans les locaux de maintenance du délégataire pendant la durée du contrat est également le fruit de ce dialogue.

6.5. Concernant le contenu et la vie du contrat,

Je ne peux laisser écrire et sous-entendre par la Chambre que le suivi du contrat ne serait pas ou insuffisamment effectué par le Grand Dijon, ses services, et le délégataire public.

Ce suivi est en effet effectué avec la plus grande rigueur, notamment par le simple fait que le délégataire en est le contrôleur, et qu'il est intéressé aux économies d'énergie ainsi qu'à la disponibilité des véhicules.

Le délégataire dispose, de surcroît, de davantage de compétences techniques que le Grand Dijon pour suivre techniquement l'évolution des performances des bus hybrides.

Ainsi, les techniciens de Keolis Dijon disposent, non seulement de leur propre expertise technique, mais ils profitent également de toute l'expérience de leur groupe développée dans de nombreux réseaux.

La convention qui lie le Grand Dijon, Keolis et Heuliez est reconduite lors de chaque mise en concurrence de la délégation, ce qui assure une continuité garantie pour l'industriel.

Enfin, je rappelle que le rapport des performances atteintes est communiqué annuellement aux élus de Dijon Métropole. Si ce rapport est relativement succinct, il n'en demeure pas moins suffisant, précis, utile et exhaustif, en regroupant l'ensemble des éléments essentiels concernant la vie du contrat.

6.6. Concernant la prétendue cherté du contrat de partenariat par rapport à l'évaluation préalable

La Chambre relève que le coût par bus est de 1,016 M€ TTC, mais ne tire en revanche aucune conclusion quant à ce constat et ne compare pas ce montant à d'autres données.

En l'état, je déplore que l'énonciation de ce montant puisse induire le lecteur du rapport à le comparer avec un coût d'achat unitaire de bus via un marché de fournitures classique, et ce sans prendre en compte l'intégration des coûts de maintenance ainsi que les frais financiers de préinvestissement supportés par le titulaire.

De la même manière, concernant la prétendue « perte » comptable lors de revente des bus GNV relevée par la Chambre, je note que cette observation apparaît, là-aussi, dénuée de tout fondement.

En effet, le montage contractuel doit être appréhendé dans son ensemble et il est donc indispensable - ce que n'a pas fait la Chambre - de prendre en compte dans l'analyse le fait que les coûts pour le client final doivent intégrer la reprise des véhicules avec leurs équipements et leurs couleurs et pour l'industriel la mise en place d'une garantie technique et la couverture des risques de stockage et de recouvrement.

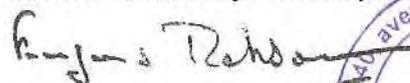
6.7. En synthèse, au vu de ces différents éléments, le Grand Dijon conteste vivement les conclusions du rapport de la Chambre, qui :

- d'une part, lui semblent dogmatiques dans un sens fortement « à charge » contre le recours au partenariat public privé et la procédure menée par le Grand Dijon ;
- d'autre part, et surtout, apparaissent juridiquement et « économiquement » non fondées sur la plupart des constats effectués.

En effet, au vu des éléments rappelés *supra*, il apparaît que **le recours au contrat de partenariat constituait bien la solution la plus rationnelle et la plus efficiente**, d'un point de vue tant juridique qu'économique et financier.

Enfin, il est également essentiel de prendre en compte le fait que le choix de cet outil contractuel a été effectué par l'intercommunalité dans une période durant laquelle le recours au partenariat public-privé, non seulement était rendu possible par les textes, mais aussi et surtout était très fortement promu par les pouvoirs publics.

Le Président de Dijon Métropole,



François REBSAMEN,
Ancien Ministre



ANNEXE 1 - Taux d'imposition 2017 des métropoles françaises actuelles et futures

(hors métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille et du Grand Paris à statuts particuliers)

EPCI	Taux de CFE 2017	Taux intercommunal de TH 2017	Taux intercommunal de TFPB 2017	Taux intercommunal de TFPNB 2017	Taux de TEOM 2017 (taux unique ou taux moyen pondéré ou moyenne zones)
Bordeaux Métropole	35,06%	8,22%	0,00%	3,23%	7,18% pour 2 enlèvements hebdomadaires 8,69% pour 3 enlèvements hebdomadaires 9,31% pour 6 enlèvements par semaine
Brest Métropole	29,17%	13,64%	2,93%	8,15%	5,71%
Clermont Auvergne Métropole (*)	25,75%	10,45%	1,65%	11,28%	8,70%
Dijon Métropole	27,04%	9,17%	0,612%	4,95%	6,40%
Grenoble Alpes Métropole	31,09%	8,57%	1,29%	6,87%	8,30%
Métropole Européenne de Lille	33,64%	12,10%	0,00%	2,09%	16,88%
Metz Métropole (*)	25,94%	10,97%	2,09%	7,41%	11,06%
Montpellier Méditerranée Métropole	36,58%	12,08%	0,167%	5,69%	11,25%
Métropole du Grand Nancy	29,65%	19,12%	8,81%	12,51%	7,85%
Nantes Métropole	31,49%	10,14%	6,41%	4,88%	7,50%
Métropole Nice Côte d'Azur	28,88%	8,13%	0,00%	1,47%	10,90%
Orléans Métropole	24,88%	7,52%	1,28%	6,12%	8,73%
Rennes Métropole	28,73%	13,64%	1,73%	6,10%	5,69%
Métropole Rouen Normandie	25,30%	8,35%	0,00%	2,60%	8,06%
Saint-Etienne Métropole	28,81%	10,56%	1,37%	4,98%	8,25%
Strasbourg Eurométropole	26,83%	11,25%	1,15%	4,94%	10,41%
Toulon Provence Méditerranée (*)	35,89%	10,11%	4,00%	10,13%	10,13%
Toulouse Métropole	36,58%	16,50%	5,96%	33,75%	9,58%
Tours Métropole Val de Loire	23,37%	8,91%	0,00%	2,18%	8,78%

(*) Communautés urbaines ou d'agglomération en cours de transformation en métropole

ANNEXE 2 - Ratios d'endettement 2015 des métropoles françaises actuelles et futures

(hors Grand Paris)

Le tableau ci-après classe les 21 métropoles françaises (déjà créées ou en cours de création) en fonction de leurs niveaux d'endettement respectifs au 31 décembre 2015, tous budgets confondus.

Pour des raisons de périmètre, sont mises en évidence en orange les métropoles n'exerçant pas directement le rôle d'autorité organisatrice de la mobilité, et pour lesquelles le financement des transports urbains et l'encours la dette correspondant ne sont pas inclus dans les ratios ci-dessous (ce qui conduit donc à "minimiser" leur niveau d'endettement par rapport aux autres métropoles).

L'ensemble des données ci-dessous sont extraites des données des comptes individuels 2015 des collectivités, mises en ligne par le Ministère de l'Action et des Comptes publics et consultables via le lien suivant :

https://www.impots.gouv.fr/cil/zf1/accueil/flux.ex;jsessionid=4AB9CC2356B4BD78280F2589960D659B?_flowId=accueilr/loc-flow.

Le délai de désendettement, exprimé en année, est calculé en divisant l'encours de dette au 31 décembre de l'exercice (2015) à l'épargne brute (capacité d'autofinancement brute) dégagée par la collectivité lors de l'exercice budgétaire concerné (2015), données intégralement issues de la publication officielle mentionnée *supra*.

EPCI	Délai de désendettement (en années)	Encours de dette (en milliers d'euros)	Capacité d'autofinancement Brute (en milliers d'euros)	Dette des transports portée par la Métropole OUI / NON
Rennes Métropole	2,0	321 003	158 615	OUI
Bordeaux Métropole	2,1	664 464	322 879	OUI
Métropole Rouen Normandie	2,2	246 745	112 643	OUI
Clermont Auvergne Métropole (*)	3,6	122 454	34 356	NON - Dette portée par le SMTC
Nantes Métropole	3,9	766 217	197 433	OUI
Strasbourg Eurométropole	4,3	539 146	125 478	OUI
Métropole Européenne de Lille	4,9	1 648 438	335 592	OUI
Toulon Provence Méditerranée (*)	5,3	356 576	66 918	OUI
Grand Lyon	5,4	2 130 265	395 013	NON - Dette portée par le SYTRAL
Grenoble Alpes Métropole	5,6	640 211	114 968	NON - Dette portée par le SMTC
Dijon Métropole	6,2	376 591	60 658	OUI
Toulouse Métropole	6,4	685 537	107 637	NON - Dette portée par le SMTC
Brest Métropole	6,5	363 755	55 595	OUI
Montpellier Méditerranée Métropole	7,2	961 481	133 382	OUI
Orléans Métropole	7,4	508 773	68 584	OUI
Métropole du Grand Nancy	9,1	694 783	76 715	OUI
Metz Métropole (*)	9,2	202 045	22 029	OUI
Saint-Etienne Métropole	9,6	447 239	46 621	OUI
Tours Métropole Val de Loire	10,3	407 958	39 417	OUI
Aix-Marseille-Provence Métropole	12,4	1 668 299	134 371	OUI
Métropole Nice Côte d'Azur	12,7	1 142 845	89 712	OUI

(*) Communautés urbaines ou d'agglomération en cours de transformation en métropole

ANNEXE 3 - Dépenses de personnel des métropoles créées ou en cours de création - Principaux ratios

- Les données ci-après sont issues du site Internet du Ministère de l'Action et des Comptes Publics.
- Elles sont consultables via le lien suivant : https://www.impots.gouv.fr/cizl/zf1/accueil/flux.ex?_flowId=accueil/clic-flow
- Elles portent sur l'exercice budgétaire 2015 (comptes administratifs et de gestion 2015), et sont consolidées (budgets principaux + budgets annexes des EPCI concernés).

- Ces données traduisent le niveau particulièrement modéré des dépenses de personnel du Grand Dijon :

- > d'une part, les dépenses de personnel par habitant du Grand Dijon constituent les plus faibles des 21 métropoles hors Paris (y compris les métropoles en cours de création) - cf. annexe 3 ;
- > d'autre part, le pourcentage des dépenses de personnel rapporté aux dépenses totales de fonctionnement du Grand Dijon constitue également le plus faible des 21 métropoles.

- Ces tableaux ne sont toutefois pas suffisants à eux-seuls pour apprécier le niveau des dépenses de personnel sur le territoire grand-dijonnais.

- Afin de disposer d'une vision plus exhaustive, l'annexe 4 présente donc le niveau de ces dépenses dans les villes-centres des métropoles. En effet, dans certains cas de métropoles très inégales (Brest, Métropole notamment), les dépenses de personnel de l'EPCI sont certes très élevées du fait de très importants transferts de compétences ; mais corrélativement, les dépenses de personnel de la ville-centre (Brest en l'occurrence) sont très faibles.

EPCI	Dépenses de personnel par habitant (CA 2015)
Dijon Métropole	68 €
Saint-Etienne Métropole	80 €
Orléans Métropole	83 €
Tours Métropole Val de Loire	97 €
Clermont Auvergne Métropole (*)	101 €
Toulon Provence Méditerranée (*)	103 €
Métropole Européenne de Lille	105 €
Rennes Métropole	137 €
Métropole Rouen Normandie	148 €
Grenoble Alpes Métropole	151 €
Aix-Marseille-Provence Métropole	173 €
Bordeaux Métropole	177 €
Montpellier Méditerranée Métropole	179 €
Mez Métropole (*)	182 €
Toulouse Métropole	199 €
Métropole du Grand Nancy	257 €
Nantes Métropole	279 €
Grand Lyon	298 €
Métropole Nice Côte d'Azur	343 €
Strasbourg Eurométropole	668 €
Brest Métropole	676 €

EPCI	% dépenses de personnel / dépenses totales de fonctionnement = (A) / (B)	Dépenses de personnel (en milliers d'euros) (A)	Charges de fonctionnement totales (en milliers d'euros) (B)
Dijon Métropole	9,4%	17 189 €	183 405 €
Métropole Européenne de Lille	11,8%	118 969 €	1 006 077 €
Orléans Métropole	13,7%	23 546 €	172 221 €
Tours Métropole Val de Loire	13,9%	28 757 €	208 477 €
Saint-Etienne Métropole	14,6%	31 868 €	218 665 €
Rennes Métropole	15,7%	59 389 €	378 443 €
Métropole Rouen Normandie	15,8%	74 000 €	468 089 €
Toulon Provence Méditerranée (*)	15,9%	44 435 €	280 100 €
Montpellier Méditerranée Métropole	17,0%	79 071 €	464 362 €
Aix-Marseille-Provence Métropole	17,4%	182 392 €	1 050 916 €
Bordeaux Métropole	17,5%	132 855 €	758 805 €
Grand Lyon	17,6%	401 558 €	2 276 254 €
Clermont Auvergne Métropole (*)	18,9%	29 382 €	155 455 €
Métropole du Grand Nancy	22,2%	67 159 €	302 530 €
Mez Métropole (*)	22,8%	41 333 €	180 932 €
Grenoble Alpes Métropole	25,4%	67 563 €	266 177 €
Nantes Métropole	26,9%	172 936 €	643 845 €
Métropole Nice Côte d'Azur	28,4%	186 628 €	656 113 €
Toulouse Métropole	29,0%	146 805 €	508 906 €
Strasbourg Eurométropole	43,9%	321 463 €	732 473 €
Brest Métropole	48,8%	143 941 €	294 709 €

(*) Communautés urbaines ou d'agglomération en cours de transformation en métropole

ANNEXE 4 - Dépenses de personnel des villes-centres de métropoles - Principaux ratios

- Les données ci-après sont issues du site Internet du Ministère de l'Action et des Comptes Publics.
 - Elles sont consultables via le lien suivant : https://www.impots.gouv.fr/call/zf1/accueil/flux_ex2_flowId=accueil/loc-flow
 - Elles portent sur l'exercice budgétaire 2015 (comptes administratifs et de gestion 2015), pour les seuls budgets principaux.

- Ces données confirment le niveau modéré des dépenses de personnel du Grand Dijon et de la Ville de Dijon, avec :
 -> d'une part, des ratios de dépenses de personnel du Grand Dijon qui constituent les plus faibles des 21 métropoles en cours de création) - cf. annexe 3 ;
 -> d'autre part, des ratios de dépenses de personnel de la ville-centre, Dijon, qui apparaissent également modérés au regard des 20 autres villes-centres de métropole hors Paris (mêmes dépenses de personnel par habitant les moins élevées ; même part des dépenses de personnel / total des dépenses de fonctionnement la moins élevée).

Ville centre	Dépenses de personnel par habitant (CA 2015)
Brest	342 €
Nancy	544 €
Nantes	622 €
Lyon	631 €
Montpellier	632 €
Orléans	672 €
Marseille	672 €
Strasbourg	704 €
Dijon	711 €
Metz (*)	725 €
Rennes	729 €
Clermont-Ferrand (*)	739 €
Tours	751 €
Bordeaux	756 €
Toulouse	764 €
Rouen	775 €
Nice	787 €
Toulon (*)	792 €
Grenoble	796 €
Lille	802 €
Saint-Etienne	826 €

Ville centre	% dépenses de personnel / dépenses totales de fonctionnement = (A) / (B)	Dépenses de personnel (en milliers d'euros) (A)	Charges de fonctionnement totales (en milliers d'euros) (B)
Bordeaux	39,0%	185 437 €	475 990 €
Brest	42,6%	49 150 €	115 341 €
Orléans	47,0%	79 305 €	168 833 €
Grenoble	47,1%	128 274 €	272 576 €
Nice	47,2%	273 621 €	579 141 €
Dijon	48,7%	111 123 €	228 286 €
Nantes	49,0%	186 513 €	380 492 €
Nancy	49,3%	58 398 €	118 411 €
Saint-Etienne	49,9%	144 266 €	289 126 €
Marseille	53,0%	579 075 €	1 092 277 €
Rouen	53,1%	88 611 €	166 739 €
Tours	53,1%	103 906 €	195 515 €
Lyon	53,4%	318 897 €	597 640 €
Rennes	54,0%	157 341 €	291 421 €
Strasbourg	54,6%	196 389 €	359 894 €
Metz (*)	54,9%	88 187 €	160 656 €
Montpellier	56,0%	172 037 €	307 288 €
Toulouse	56,4%	352 346 €	624 692 €
Lille	57,4%	188 514 €	328 674 €
Clermont-Ferrand (*)	58,6%	107 466 €	183 403 €
Toulon (*)	60,8%	132 461 €	217 917 €

(*) Villes-centres de communautés urbaines ou d'agglomération en cours de transformation en métropole