

Chambre régionale  
des comptes  
Bourgogne,  
Franche-Comté



O: finances  
Copie Fleuine  
DG

Dijon, le 14 JAN. 2016

**Le Président**  
RS/DSC/NS/FS

Réf. : 16-ROD2-FR-0A

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse  
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 ville de Dijon (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> cahier) concernant les exercices 2008 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée. Le premier concernait essentiellement la situation financière, le second les autres aspects de la gestion municipale.

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

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

En application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre organe délibérant et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à Madame la préfète ainsi qu'à Madame la directrice régionale des finances publiques.

Enfin, je vous rappelle qu'en application de l'article L.243-7-1 du code des juridictions financières, il vous appartiendra, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de présenter, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions que vous aurez entreprises à la suite des observations de la chambre, à laquelle vous devrez communiquer ce rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération la plus distinguée.

**Monsieur François REBSAMEN**  
Maire de Dijon

Hôtel de Ville  
Place de la Libération

21000 DIJON

Roberto SCHMIDT



Chambre régionale  
des comptes  
Bourgogne,  
Franche-Comté



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**  
**ÉTABLI À LA SUITE DE L'EXAMEN DE LA GESTION DE LA**  
**VILLE DE DIJON**

*(Département de la Côte-d'Or)*

Exercices 2008 et suivants

-----

La chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté a examiné la gestion de la ville de Dijon pour la période allant du début de l'exercice 2008 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 :

- l'information budgétaire ;
- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- la gestion des ressources humaines ;
- le service du cabinet du maire ;
- la gestion du patrimoine immobilier ;
- la rénovation du musée des Beaux-Arts.

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.

Deux entretiens préalables, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, ont eu lieu, le premier le 7 mars 2014 entre les magistrats rapporteurs et M. François Rebsamen, ordonnateur en exercice, le second le 27 février 2015 entre les magistrats rapporteurs et MM. Alain Millot, ordonnateur en exercice, et François Rebsamen, son prédécesseur.

Dans sa séance du 4 novembre 2015, la chambre a formulé les observations définitives ci-après présentées sur certains des points examinés à l'occasion du contrôle.



## SOMMAIRE

<b>1.</b>	<b>PRESENTATION DE LA VILLE DE DIJON</b>	<b>13</b>
<b>2.</b>	<b>L'INFORMATION BUDGETAIRE</b>	<b>14</b>
<b>2.1.</b>	<b>Un débat d'orientation budgétaire dépassant le strict cadre des compétences de la commune</b>	<b>14</b>
<b>2.2.</b>	<b>Un rapport sur la situation en matière de développement durable manquant de précision</b>	<b>15</b>
<b>2.3.</b>	<b>Les règles de vote du budget et l'absence de suivi pluriannuel des opérations</b>	<b>16</b>
<b>2.4.</b>	<b>Une politique restrictive de publication des documents budgétaires</b>	<b>17</b>
<b>2.5.</b>	<b>Le règlement budgétaire et financier</b>	<b>17</b>
<b>3.</b>	<b>LA FIABILITE DES COMPTES</b>	<b>18</b>
<b>3.1.</b>	<b>L'évolution du système d'information financière</b>	<b>18</b>
<b>3.2.</b>	<b>La fiabilité des prévisions budgétaires</b>	<b>18</b>
3.2.1.	Les restes à réaliser en investissement et la sincérité des inscriptions budgétaires	18
3.2.2.	Des restes à réaliser dont la sincérité peut être mise en doute au vu de l'absence d'engagement juridique	19
<b>3.3.</b>	<b>La qualité des imputations comptables</b>	<b>22</b>
3.3.1.	Une mauvaise imputation des subventions de fonctionnement à l'opéra de Dijon et à la salle de spectacle « La Vapeur »	22
3.3.2.	L'imputation de dépenses et recettes concernant le budget annexe de l'auditorium dans le budget principal	22
<b>3.4.</b>	<b>Les provisions pour litiges</b>	<b>24</b>
3.4.1.	Un état annexé relatif aux provisions non renseigné	25

3.4.2.	Des provisions pour litiges non ajustées	25
<b>3.5.</b>	<b>Un suivi des régies par l'ordonnateur qui doit être amélioré</b>	<b>26</b>
<b>4.</b>	<b>LA SITUATION FINANCIERE</b>	<b>27</b>
<b>4.1.</b>	<b>L'évolution des dépenses et recettes de 2008 à 2012</b>	<b>27</b>
4.1.1.	L'évolution générale de la section de fonctionnement entre 2008 et 2012	27
4.1.2.	La section d'investissement	32
<b>4.2.</b>	<b>La fiscalité</b>	<b>34</b>
4.2.1.	Une fiscalité directe locale dynamique et fortement sollicitée	34
4.2.2.	Une fiscalité indirecte aux produits cycliques	37
<b>4.3.</b>	<b>Résultats de l'exercice et résultats cumulés</b>	<b>37</b>
<b>4.4.</b>	<b>La capacité d'autofinancement et le financement de l'investissement</b>	<b>38</b>
<b>4.5.</b>	<b>L'évolution du bilan</b>	<b>40</b>
4.5.1.	La situation du bilan du budget principal	40
4.5.2.	Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement	42
<b>4.6.</b>	<b>La gestion de trésorerie</b>	<b>43</b>
4.6.1.	L'abandon de la gestion en trésorerie zéro à compter de 2011	43
4.6.2.	Les frais de tirages de lignes de trésorerie	44
<b>4.7.</b>	<b>L'endettement</b>	<b>45</b>
4.7.1.	L'évolution de l'encours de la dette	45
4.7.2.	La composition de l'encours de la dette	47
4.7.3.	Les emprunts à risque	50
4.7.4.	L'objet des emprunts classés en E et F : une majorité de contrats de réaménagement de dette	52
4.7.5.	Le recours aux contrats de swap	55
4.7.6.	Conclusion sur l'endettement	57
<b>4.8.</b>	<b>Conclusion sur la situation financière</b>	<b>57</b>

<b>5.</b>	<b>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</b>	<b>59</b>
<b>5.1.</b>	<b>Les effectifs</b>	<b>59</b>
5.1.1.	La présentation du tableau des effectifs	59
5.1.2.	Des effectifs budgétaires et des effectifs pourvus en discordance	59
5.1.3.	Les postes à temps non complet d'une durée inférieure au mi-temps : des recrutements et un usage hors du cadre du décret de 1991	61
5.1.4.	Des agents horaires passés en CDI sans emplois permanents	63
5.1.5.	Les conditions de départ de l'ancien directeur général des services	64
5.1.6.	Une appréhension délicate de l'organisation de la collectivité	65
<b>5.2.</b>	<b>Une mutualisation des services encore inaboutie avec le Grand-Dijon</b>	<b>66</b>
5.2.1.	Un dispositif législatif qui encourage le développement de la mutualisation depuis dix ans	66
5.2.2.	L'état de la mutualisation à Dijon	67
5.2.3.	Une mutualisation sans effet notable sur la masse salariale ni sur les effectifs	75
5.2.4.	Des décisions locales génératrices d'accroissement des charges de personnel	81
5.2.5.	Conclusion relative à la mutualisation et ses conséquences financières	82
<b>5.3.</b>	<b>Un processus de recrutement insuffisamment lisible</b>	<b>83</b>
5.3.1.	Les déclarations de vacances d'emploi, candidatures et procès-verbaux de recrutement	83
5.3.2.	Des recrutements qui manquent de lisibilité	84
<b>5.4.</b>	<b>Le temps de travail</b>	<b>85</b>
5.4.1.	Un temps de travail anormalement bas	85
5.4.2.	Un absentéisme pour raisons de santé en progression	87
5.4.3.	Des heures supplémentaires nombreuses	89

<b>6. LES DEPENSES ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DU CABINET DU MAIRE</b>	<b>93</b>
<b>6.1. Les effectifs affectés au cabinet du maire</b>	<b>93</b>
<b>6.2. Les ressources humaines au cabinet du maire</b>	<b>94</b>
6.2.1. Le logement mis à la disposition du directeur de cabinet	94
6.2.2. Des dispositifs de maintien de rémunération au profit d'un agent du cabinet du maire	95
6.2.3. Le recrutement d'un collaborateur de groupe d'élus	97
<b>6.3. Les dépenses des services du cabinet du maire : des imputations budgétaires obéissant à une logique de projet</b>	<b>98</b>
<b>6.4. L'organisation des manifestations : des prestataires peu nombreux</b>	<b>100</b>
<b>6.5. L'achat de prestations de conseil en communication</b>	<b>101</b>
6.5.1. Les marchés d'assistance à la valorisation de l'image	101
6.5.2. Les marchés de stratégie de communication et de consultation citoyenne	102
<b>6.6. Les dépenses de conception et d'impression de publications</b>	<b>105</b>
6.6.1. Évolution générale des dépenses de conception et d'impression de publications	105
6.6.2. Le supplément D comme Dijon	105
<b>6.7. Les frais de bouche et de réception</b>	<b>106</b>
6.7.1. Les achats de vins	106
6.7.2. Les frais de réception	107
<b>6.8. L'ARP et les Rencontres cinématographiques de Dijon</b>	<b>107</b>
6.8.1. Les relations entre la ville et l'ARP	107
6.8.2. Les dépenses réglées par la ville de Dijon	110
<b>6.9. Conclusion relative aux dépenses du cabinet</b>	<b>111</b>



<b>7.</b>	<b>LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER</b>	<b>112</b>
<b>7.1.</b>	<b>Le suivi du patrimoine immobilier</b>	<b>112</b>
<b>7.2.</b>	<b>La politique dite de « gestion active » du patrimoine immobilier</b>	<b>112</b>
7.2.1.	La gestion active du patrimoine	112
7.2.2.	Les acquisitions et cessions immobilières pendant la période contrôlée	113
<b>7.3.</b>	<b>Les cessions et réductions de surface</b>	<b>118</b>
7.3.1.	Une politique de cession des surfaces vacantes pilotée par un comité composé d'élus	118
7.3.2.	L'impact des regroupements de services en termes de réductions de surface	120
<b>7.4.</b>	<b>Les locaux accordés aux associations</b>	<b>125</b>
7.4.1.	La valorisation des locaux mis à disposition à titre gratuit	125
7.4.2.	L'audit des locaux occupés par les associations	129
<b>7.5.</b>	<b>L'accessibilité</b>	<b>129</b>
<b>8.</b>	<b>LA RENOVATION DU MUSEE DES BEAUX-ARTS</b>	<b>130</b>
<b>8.1.</b>	<b>Programmation et financement de l'opération</b>	<b>130</b>
8.1.1.	La programmation	130
8.1.2.	Le financement de l'opération	132
<b>8.2.</b>	<b>La rénovation du palais des Ducs</b>	<b>135</b>
8.2.1.	Le calendrier de l'opération	135
8.2.2.	Le choix des titulaires des marchés de maîtrise d'œuvre	135
8.2.3.	Le choix des titulaires des marchés de travaux de la première tranche	140
8.2.4.	Le niveau et l'évolution des coûts de la rénovation	143
<b>8.3.</b>	<b>Les autres opérations liées à la rénovation du musée des Beaux-Arts</b>	<b>146</b>
8.3.1.	Le réinvestissement de l'église Saint-Étienne	146
8.3.2.	La création de réserves rue de Mayence	147

## SYNTHÈSE

La gestion de la ville de Dijon, examinée par la chambre sur les exercices les plus récents, connaît dans son ensemble une modernisation certaine, mais largement inachevée. Elle se signale par une vraie capacité de réalisation, au détriment cependant de la transparence du fonctionnement et de l'achat public.

1. - L'information budgétaire adressée aux élus et aux citoyens dijonnais apparaît encore trop peu transparente, malgré des efforts notables entrepris dans le suivi des opérations à caractère pluriannuel.

La chambre relève que le débat d'orientation budgétaire tenu au conseil municipal n'observe pas toujours le principe de dévolution de certaines compétences à l'échelon intercommunal et que ce débat est insuffisamment éclairé par le rapport sur la situation en matière de développement durable.

Les annexes du budget primitif et du compte administratif sont correctement renseignées pour la majorité d'entre elles, certaines — dont les états de dette — depuis le budget primitif 2014. Toutefois des carences ont été relevées concernant l'état des provisions et l'état des charges transférées, ainsi que les concours en nature aux associations.

2. - La fiabilité des comptes apparaît satisfaisante dans son ensemble : les comptes retracent correctement la situation bilancielle, les dépenses et les recettes de la collectivité et délivrent une information de qualité.

Au cours de la période examinée, les comptes de la commune ont gagné en fiabilité grâce à la prise en charge et au suivi par le trésorier municipal, à partir de 2011, de l'état de l'actif. Les problèmes de concordance qui subsistent entre l'état de l'actif et l'inventaire patrimonial de la commune sont dus pour l'essentiel à l'état de l'actif, qui ne retrace pas encore le montant des immobilisations affectées aux services non dotés de la personnalité juridique.

À l'issue des vérifications subsistent trois axes d'amélioration :

- Le premier d'entre eux concerne les restes à réaliser, dont la comptabilité d'engagement apparaît satisfaisante mais pour lesquels le suivi des engagements juridiques fait défaut.
- Le deuxième axe d'amélioration concerne les provisions pour risques, au sens de l'art. R. 2321-2 CGCT. Les provisions pour litiges n'ont pas été actualisées par le passé alors même que les contentieux auxquels la commune était partie évoluaient chaque année. Par ailleurs, la commune n'a pas constaté de provisions pour risque d'irrecouvrabilité, ni de provisions pour emprunts à risque.

- Enfin, le troisième axe d'amélioration concerne le suivi des régies, démembrements comptables dont le risque intrinsèque n'a été appréhendé que tardivement par la commune.

3. - La situation financière de la commune ne suscite à l'heure actuelle pas d'inquiétude particulière exception faite de l'endettement.

La section d'investissement, après avoir supporté des opérations d'envergure, est en net repli depuis 2011, malgré la rénovation du musée des Beaux-Arts. Cette évolution signale la fin d'un cycle d'investissement à l'issue duquel la commune bénéficie d'une capacité de désendettement renforcée (la CAF nette augmente de près de 8 % par an de 2008 à 2012 pour atteindre 14 M€, tandis que la capacité de désendettement passe de 15,5 à 9,7 années), mais aussi, en raison d'importantes cessions immobilières intervenues en 2011 et d'une trésorerie abondante qui ne fait plus l'objet d'une gestion active.

L'encours de la dette consolidée diminue légèrement depuis 2009. De 231 M€ fin 2008, cet encours est passé à 215 M€ fin 2012. Sur la période, l'annuité a évolué autour de 16 M€. Fin 2013, l'encours est détenu à près de 57 % par DEXIA. Selon les critères de la charte « Gissier », 22 % de l'encours est classé E1 et E2, avec des effets multiplicateurs pouvant aller jusqu'à 5, et 17 % des emprunts sont classés F6, c'est-à-dire hors charte. Au total, on peut donc considérer que 39 % de l'encours présente un risque notable. Les renégociations, fréquentes, conduisent dans la plupart des cas à allonger sans raison la durée de l'endettement; si elles permettent dans certains cas d'atténuer le risque porté par les emprunts, il demeure qu'aucun de ces emprunts à risque n'a fait l'objet de provisions en dépit des volumes en jeu. L'endettement représente la première source de risque pesant sur les finances communales à l'heure actuelle.

4. - Dans ses différents domaines d'intervention, la gestion municipale se signale par une véritable capacité de réalisation, mais aussi par le faible formalisme des processus de décision et d'engagement de la dépense.

La période examinée a ainsi vu l'achèvement de chantiers parmi lesquels la chambre relève le regroupement de différents services municipaux sur le site du 11 rue de l'Hôpital, la cession de nombreuses surfaces non fonctionnelles, la réhabilitation du quartier de la Fontaine-d'Ouche, ou encore la première tranche de rénovation du musée des Beaux-Arts.

Cependant, les états descriptifs, la prévision et la stratégie communales ne font que trop rarement l'objet de documents formalisés et de prospectives. La sélection des collaborateurs et prestataires du service public municipal n'est pas suffisamment ouverte à la transparence et à l'appel à candidatures.

Dans cet esprit, la gestion des ressources humaines apparaît insuffisamment suivie ; les états budgétaires ne donnent pas une image fidèle du personnel que la ville emploie et ne reflètent pas l'effectif réel. Aucun organigramme détaillé ne permet de prendre connaissance de cet effectif. Si la période contrôlée se caractérise par la stabilité de la masse salariale et de l'effectif, elle n'a pas démontré les effets bénéfiques de la mutualisation sur les coûts. Les recrutements examinés par la chambre sont apparus trop peu ouverts sur les candidatures extérieures. Enfin, la durée annuelle du temps de travail reste inférieure à la durée légale, sans fondement.

Le cabinet du maire est apparu, à l'occasion de l'instruction, comme un acteur central dans le portage et l'assemblage d'un grand nombre de projets et politiques municipales. Cette configuration, si elle permet une plus grande réactivité, n'écarte pas les risques juridiques et financiers pour la collectivité. Les marchés examinés dans le domaine des manifestations, de la communication, des réceptions, se caractérisent par leurs manques d'ouverture à la concurrence et de formalisme. La chambre note également qu'un certain nombre d'agents affectés au cabinet et de collaborateurs ont bénéficié sous la période contrôlée de rémunérations juridiquement mal fondées.

Le patrimoine immobilier de la ville fait l'objet d'une attention particulière des services et d'une « gestion active » que la chambre a pu relever : la rationalisation et la réduction de ce patrimoine, pour partie non fonctionnel, apparaît ainsi comme une source tangible d'économies.

La rénovation du musée des Beaux-Arts, enfin, a révélé un chantier complexe et une réelle capacité de suivi dans les services. La maîtrise d'œuvre des travaux sur le palais des Ducs et les réserves rue de Mayence a cependant fait l'objet de marchés coûteux, assis sur des estimations de travaux ayant eu pour effet d'augmenter la rémunération des maîtres d'œuvre. Un certain nombre de marchés de travaux ont eux-mêmes été passés selon une procédure insuffisamment formalisée et sans mise en concurrence réelle.



## RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

**Recommandation n° 1 :** La chambre recommande une définition des orientations et une description des projets plus précises dans les prochains rapports sur la situation en matière de développement durable, et rappelle que ces derniers doivent être présentés préalablement au projet de budget concerné.

**Recommandation n° 2 :** La chambre recommande à la commune de constituer des provisions concernant ses emprunts les plus risqués, classés E et hors charte (F6) selon la charte « Gissler ».

**Recommandation n° 3 :** La chambre recommande à la commune de veiller à la fiabilité des états annexés aux documents budgétaires et de procéder régulièrement à la mise à jour du tableau des effectifs budgétaires.

**Recommandation n° 4 :** La chambre recommande à la commune de se doter, concomitamment à la rédaction systématique de fiches de poste et de façon pérenne, d'un organigramme complet de ses services.

**Recommandation n° 5 :** La chambre recommande à la commune d'accentuer et de consolider la mutualisation de ses services avec le Grand-Dijon par la rédaction d'un schéma de mutualisation prévoyant, dans le cas des services fonctionnels, comme en dispose la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la création de véritables services communs.

**Recommandation n° 6 :** La chambre recommande à la commune de formaliser avec une plus grande rigueur son processus de recrutement en systématisant la transmission des déclarations de vacances d'emploi dans les délais considérés comme raisonnables par la jurisprudence.

**Recommandation n° 7 :** La chambre recommande à la commune de prendre rapidement une délibération relative à la durée annuelle du temps de travail de ses agents, et de respecter le droit commun des 1607 heures légales par an et par agent.

**Recommandation n° 8 :** La chambre recommande à la commune de séparer strictement les activités de la société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs de ses propres activités, de globaliser les concours financiers qu'elle verse à cette société dans une seule et même subvention mentionnée en annexe du compte administratif, et d'y valoriser les prestations en nature.

**Recommandation n° 9 :** La chambre recommande à la commune une plus grande vigilance en matière de mise en concurrence de ses prestataires en systématisant, chaque fois qu'il est possible, le recours à un marché public, accord-cadre ou marché à bons de commande.

**Recommandation n° 10 :** La chambre recommande à la commune de régler par conventions ses relations immobilières avec le Grand-Dijon.

## RAPPORT

### 1. PRESENTATION DE LA VILLE DE DIJON

Chef-lieu de la région Bourgogne et du département de la Côte-d'Or, historiquement ville parlementaire, de magistrature et de garnison, Dijon est également forte d'un patrimoine culturel exceptionnel. Carrefour autoroutier qu'a récemment complété l'ouverture de la LiNo, cœur d'une étoile ferroviaire, sa localisation et son activité administrative et tertiaire en font un pôle de centralité à l'échelle locale, régionale voire interrégionale. En attestent, sur la décennie passée, une croissance de l'emploi nettement supérieure à celle de la population résidente, mais aussi une aire urbaine et une zone d'emploi qui ne cessent de s'étendre.

La population légale de la commune a connu une certaine stabilité depuis 2008, passant de 153 813 à 155 862 habitants en sept ans, soit une hausse sur la période de 1,33 %. En comparaison, la population française sur ces sept mêmes années a crû de 2,91 %.

La population légale retenue est celle de la deuxième colonne du tableau suivant, « année de prise en compte ».

Tableau n° 1 : Population de la ville de Dijon

Année de prise en compte	Population	Variation annuelle
2008	153 813	
2009	155 340	+ 0,99 %
2010	155 387	+ 0,03 %
2011	155 460	+ 0,05 %
2012	156 133	+ 0,43 %
2013	155 233	- 0,58 %
2014	155 862	+ 0,41 %
<b>Variation totale</b>		<b>+ 1,33 %</b>

Source : INSEE.

Les chiffres de l'INSEE placent Dijon en 17<sup>e</sup> position des communes les plus peuplées de France, à la suite de Saint-Étienne, Toulon et Grenoble (respectivement 14<sup>e</sup>, 15<sup>e</sup> et 16<sup>e</sup>) et devant Angers, Saint-Denis-de-la-Réunion et Villeurbanne (respectivement 18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup>).

La commune s'insère en outre dans une unité urbaine qui totalise 237 117 habitants en 2010 (chiffre parfaitement stable depuis 1999) et enregistre une densité moyenne de 1 428 hab. / km<sup>2</sup>.

Dijon fait partie d'une aire urbaine plus vaste dont la population est passée de 358 181 habitants en 1999 à 373 734 habitants en 2010. À plus grande échelle encore, la zone d'emploi de Dijon comptait 405 138 habitants en 1999 et 422 788 en 2010.

Dijon est le siège de la communauté urbaine du Grand-Dijon, établissement public de coopération intercommunale qui a succédé le 1<sup>er</sup> janvier 2015 à la communauté d'agglomération dijonnaise, et qui compte 24 communes-membres<sup>1</sup>.

## **2. L'INFORMATION BUDGETAIRE**

Les comptes de la ville de Dijon comprennent un budget principal et trois budgets annexes (stationnement, auditorium et ZAC Clemenceau-Boudronnée).

### **2.1. UN DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE DEPASSANT LE STRICT CADRE DES COMPETENCES DE LA COMMUNE**

L'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget par l'assemblée délibérante ; de fait, sur la période vérifiée, ces DOB ont tous été présentés en novembre N-1, pour une adoption du budget primitif de l'année N un mois après.

Ces débats d'orientation budgétaire, qui ne donnent pas lieu à vote du conseil municipal, ont lieu à partir d'un rapport élaboré selon le schéma suivant depuis le DOB 2013 (conseil municipal du 12 novembre 2012) :

- une présentation du contexte économique et budgétaire national ;
- les équilibres financiers du projet de budget communal, avec présentation des grandes lignes directrices de la municipalité<sup>2</sup> ;

---

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

<sup>2</sup> Ainsi pour 2013 : une évolution des taux d'imposition plus lente que l'inflation prévisionnelle ; poursuivre l'amélioration des ratios financiers avec maîtrise du niveau d'épargne ; concilier le maintien d'un niveau élevé d'investissement avec la politique de désendettement, grâce aux ressources propres et aux subventions reçues.



- une description rapide de l'évolution des principaux postes budgétaires en fonctionnement comme en investissement ;
- les priorités d'action pour l'exercice à venir<sup>3</sup>.

## **2.2. UN RAPPORT SUR LA SITUATION EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE MANQUANT DE PRECISION**

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a introduit l'art. L. 2311-1-1 du CGCT. Il prévoit que dans les communes et EPCI de plus de 50 000 habitants, « préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation ».

Le décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 précise le contenu du rapport, qui est structuré en deux parties : l'une consacrée aux pratiques et activités internes à la collectivité, et l'autre aux politiques territoriales. Par ailleurs, le décret précise que la production de ce rapport constitue une formalité préalable à l'adoption du budget.

La circulaire du 3 août 2011 relative à la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales a précisé que l'élaboration de ce rapport concerne la préparation du budget 2012 et des budgets suivants, et a confirmé qu'il devait être présenté préalablement aux débats sur le projet de budget. Cette même circulaire propose en annexe deux trames d'élaboration de rapport, rappelant les dispositions de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, précisant la structuration du rapport au regard des cinq finalités du développement durable que sont « la lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère, la préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources, l'épanouissement de tous les êtres humains, la cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations et les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables ». Et la circulaire de préciser : « Ce rapport porte sur un bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité, sur un bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre par cette collectivité sur son territoire, ainsi que sur l'analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de l'ensemble des actions, politiques publiques et programmes ».

---

<sup>3</sup> Ainsi pour 2013 : poursuivre la mise en œuvre du plan climat-énergie territorial, poursuivre l'effort concernant le patrimoine scolaire et l'extension de l'offre de structures d'accueil de la petite enfance, finaliser les opérations de renouvellement urbain, engager les grands projets urbains et de production de logements, poursuivre la politique d'accueil en faveur des personnes âgées, mettre en œuvre le projet culturel dit agenda 21 de la culture.

La chambre observe qu'au cas d'espèce, la commune a délibéré sur un tel rapport pour la première fois le 12 novembre 2012, au titre de la période allant de juillet 2011 à juillet 2012. Le même jour, l'assemblée délibérante a adopté définitivement le plan climat-énergie territorial. Le second rapport présenté le 18 novembre 2013 concerne également l'année 2012. De plus, ces deux premiers rapports comportent cinq volets sur les thèmes présentés ci-dessus, mais se limitent à donner des exemples de réalisations, sans être précis sur les orientations et les projets pour l'exercice à venir.

**Recommandation n° 1 : La chambre recommande une définition des orientations et une description des projets plus précises dans les prochains rapports sur la situation en matière de développement durable, et rappelle que ces derniers doivent être présentés préalablement au projet de budget concerné.**

### **2.3. LES REGLES DE VOTE DU BUDGET ET L'ABSENCE DE SUIVI PLURIANNUEL DES OPERATIONS**

La délibération du 18 novembre 1996 a institué le vote des crédits tant de fonctionnement que d'investissement par chapitre et par nature pour le budget principal et les budgets annexes.

Malgré sa taille et son poids financier, la commune n'a pas eu recours aux autorisations de programmes (AP : en investissement), voire aux autorisations d'engagement (AE : en fonctionnement), ni aux crédits de paiement (CP : plafonds annuels de mandatement) prévus par les articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGOT. Pourtant, la commune finance de nombreuses opérations s'inscrivant dans un cadre pluriannuel. Conscients du manque de visibilité qui en découle, les services indiquent que le système d'information financière utilisé jusqu'à présent ne permettait pas le suivi en AP et AE / CP. La chambre prend acte de la mise en œuvre à compter du budget primitif 2015 du mécanisme des autorisations de programme et crédits de paiement en lien avec l'utilisation d'un nouveau logiciel de gestion budgétaire et comptable.

La chambre relève par ailleurs que la commune ne s'est pas dotée de plan pluriannuel d'investissement (PPI). Bien que facultatif, un tel document, qui décline l'ensemble des opérations d'équipement prévues pour un cycle d'investissements améliorerait la qualité de l'information budgétaire et la visibilité donnée sur les opérations — à plus forte raison à partir de 2015 celles qui seront financées sur AP. Un tel plan mettrait un terme à l'empirisme constaté dans la conduite des opérations pluriannuelles, actuellement suivies au seul moyen de documents de travail de recensement des besoins, les nouvelles opérations faisant l'objet d'un arbitrage annuel.

## **2.4. UNE POLITIQUE RESTRICTIVE DE PUBLICATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES**

La chambre a pu constater que le site Internet de la commune ne proposait pas l'accès aux documents budgétaires (budget primitif, budgets supplémentaires, compte administratif) au grand public. L'ensemble des délibérations et les actes administratifs restent présentés sous forme d'un bulletin municipal officiel en format papier, le site Internet de la ville se limitant à proposer sous format dématérialisé l'ordre du jour et le relevé des décisions des conseils municipaux depuis janvier 2007.

La chambre prend acte de ce qu'en cours de contrôle, les budgets primitifs, budgets supplémentaires et comptes administratifs ont été mis en ligne sur le site internet de la ville de Dijon.

## **2.5. LE REGLEMENT BUDGETAIRE ET FINANCIER**

Les règles budgétaires adoptées par la ville de Dijon pourraient être rappelées dans un règlement budgétaire et financier (RBF). Obligatoire pour les régions et les départements, les communes et EPCI peuvent s'en doter à titre facultatif. Des villes de dimension identique en disposent.

Selon le guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements élaboré par la DGCL, le RBF présente l'avantage pour les communes et leurs groupements de :

- décrire les procédures budgétaires de la collectivité, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité se sont appropriés ;
- rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ;
- décrire la gestion des crédits au travers du fonctionnement des AP et AE / CP.

Compte tenu de l'importance des mouvements budgétaires et financiers de la commune et de la mutualisation de certains de ses services avec le Grand-Dijon, et entre autres les services financiers, la chambre encourage la ville de Dijon à se doter d'un tel règlement.

Dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs indiquent que la rédaction d'un tel document pourra être envisagée dès lors que le rapprochement des pratiques et des procédures budgétaires et financières entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon sera achevé.

### **3. LA FIABILITE DES COMPTES**

#### **3.1. L'EVOLUTION DU SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE**

La chambre s'étonne qu'une commune de l'importance de Dijon et son centre communal d'action sociale (CCAS) aient continué de fonctionner durant la période contrôlée avec un système d'information financière élaboré en interne alors que celui-ci montrait déjà ses limites (impossibilité de suivre les opérations en AP et AE / CP par exemple) et que, de son côté, la communauté d'agglomération disposait d'un progiciel développé par un prestataire de service qui lui donnait satisfaction. Il devenait ainsi difficile d'envisager le renforcement de la mutualisation des services sans disposer d'un outil informatique commun, d'envergure globale, permettant de suivre les politiques publiques de ces collectivités.

Aussi les trois collectivités ont-elles lancé ensemble, dans le cadre d'un groupement de commandes, un programme fonctionnel détaillé pour l'évolution du système d'information des finances, des achats, des stocks et des subventions versées et reçues, dont la version définitive a été adoptée le 24 novembre 2011

La société LOGICA et son progiciel GRAND ANGLE ont été retenus par le groupement commune – CCAS – Grand-Dijon. Signé le 30 janvier 2012, l'acte d'engagement finalise un prix global maximal de 816 000 € HT, soit 975 936 € TTC. Sur les exercices 2012 et 2013, 638 011,71 € TTC ont été versés au prestataire au titre du déploiement du progiciel, d'actions de formation et de diverses missions d'assistance.

Le calendrier prévu pour la mise en place de ce progiciel a été respecté. Ainsi, la préparation du budget primitif pour 2013 (démarrée en juin 2012) a été gérée intégralement avec le nouveau logiciel GRAND ANGLE, et la mise en service pour l'ensemble des fonctions et tâches d'exécution budgétaire a été effective au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

La chambre relève toutefois le caractère tardif de l'adoption d'un système d'information financière intégré.

#### **3.2. LA FIABILITE DES PREVISIONS BUDGETAIRES**

##### **3.2.1. Les restes à réaliser en investissement et la sincérité des inscriptions budgétaires**

###### *3.2.1.1. L'évolution générale des restes à réaliser*

Les restes à réaliser en dépenses et en recettes d'investissement ont évolué de la façon suivante sur la période vérifiée :

Tableau n° 2 : Restes à réaliser en dépenses

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Crédits ouverts (BP+DM+BS)	76 732 665	83 146 115	81 734 071	71 213 550	67 301 956
Dépenses réelles totales (CA)	50 196 300	66 490 720	62 391 486	37 096 846	43 021 593
Restes à réaliser	22 127 143	13 398 241	9 021 480	14 783 035	13 191 403
Part des crédits ouverts	29 %	16 %	11 %	21 %	20 %
Part des dépenses réelles	44 %	20 %	14 %	40 %	31 %

Source : Compte administratif.

Tableau n° 3 : Restes à réaliser, en recettes

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Crédits ouverts (BP+DM+BS)	76 732 665	83 146 115	81 734 071	71 213 550	67 301 956
Recettes réelles totales (CA)	39 074 423	54 412 407	51 756 670	29 170 588	28 726 077
Restes à réaliser	22 127 143	13 398 240	8 121 480	1 836 150	1 306 000
Part des crédits ouverts	29 %	16 %	10 %	3 %	2 %
Part des recettes réelles	57 %	25 %	16 %	6 %	5 %

Source : Compte administratif.

### 3.2.1.2. Un montant élevé de restes à réaliser en dépenses

Les restes à réaliser en dépenses d'investissement, après avoir connu une baisse significative par rapport aux dépenses réelles d'investissement réalisées en 2009 et surtout 2010, connaissent une nouvelle augmentation depuis 2011 (40 % des dépenses réelles d'investissement réalisées) et se situent à 31 % en 2012.

La chambre observe que le suivi du budget d'investissement en AP / CP à partir du budget 2015 devrait limiter sensiblement le montant des restes à réaliser en dépenses et éviter l'inscription de restes à réaliser en recettes par le biais d'emprunts ayant pour seul objet de présenter en équilibre les opérations d'investissement d'un exercice.

## 3.2.2. Des restes à réaliser dont la sincérité peut être mise en doute au vu de l'absence d'engagement juridique

### 3.2.2.1. Des états lacunaires

Selon l'art. R. 2311-11 CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Au cas d'espèce, les états de restes à réaliser de la commune joints aux comptes déposés à la chambre et validés par l'ordonnateur et le comptable, ne présentent pas les numéros d'engagement des dépenses figurant sur ces états (uniquement un numéro de ligne

budgetaire, l'imputation budgétaire, et le service gestionnaire qui a engagé la dépense). De plus, ils sont présentés comme étant la différence entre les dépenses prévues et les dépenses réalisées, ne distinguant pas les crédits annulés des restes à réaliser. Par ailleurs, le libellé de certains restes à réaliser reste trop vague (travaux divers, subventions d'équipement diverses, acquisition diverses de véhicules) pour avoir la certitude que les restes à réaliser présentés dans cet état correspondent effectivement à des dépenses engagées non mandatées.

Les services financiers de la commune sont toutefois en mesure de fournir des états de restes à réaliser 2008 à 2012 beaucoup mieux détaillés, extraits de la comptabilité d'engagement, avec un numéro d'engagement et le détail du libellé d'engagement ; les libellés « génériques » dans les états à l'appui des comptes fournis à la chambre peuvent ainsi être détaillés ligne d'engagement par ligne d'engagement.

La chambre observe que ce degré de précision pourrait avantageusement améliorer l'information financière de la commune en appui aux comptes annuels.

### *3.2.2.2. Des engagements juridiques à l'existence incertaine*

Ces documents mieux présentés ne permettent pas toutefois d'avoir la certitude que, au-delà de l'engagement comptable des crédits, il existe également un engagement juridique (bon de commande, marché public, conventions). En effet, l'instruction comptable M14 rappelle que l'engagement anticipé des dépenses peut avoir lieu sous les conditions suivantes :

« Le maire peut décider d'opérer des engagements comptables relatifs à une dépense dont la réalisation est certaine ou quasi certaine, mais pour laquelle la commune n'a encore contracté aucun engagement juridique.

Ces engagements ne constituent qu'une simple réservation de crédit. Si l'engagement juridique intervient en cours d'exercice, il s'inscrit dans la limite de l'engagement.

Si aucun engagement juridique n'est intervenu avant la clôture de l'exercice, ou s'il est intervenu pour un montant inférieur, le montant des engagements comptables non suivis d'engagements juridiques ne fait l'objet d'aucun report sur l'exercice suivant.<sup>4</sup> »

Au vu des états détaillés de restes à réaliser fournis lors de l'instruction, il apparaît que nombre d'entre eux n'ont pas nécessairement fait l'objet d'engagements juridiques, compte tenu des montants indiqués — des chiffres ronds — et de l'absence de début de réalisation pour beaucoup d'entre eux au cours de l'exercice, phénomène qui se retrouve pour quelques-uns d'un exercice à l'autre.

---

<sup>4</sup> Tome II, titre 4, chapitre 1, *La tenue de la comptabilité*, point 2.2, *Les notions relatives à l'engagement*.

Tableau n° 4 : Restes à réaliser sans engagements juridiques

N° d'engagement	Libellé d'engagement	RÀR 2008	RÀR 2009	RÀR 2010	RÀR 2011	RÀR 2012
100870, 100874, 100886 et 100892	Engagement complémentaire palais des Ducs divers bâtiments				99 600	99 600
123467	Tanneurs, Mission AMO				800 000	800 000
122160	Acquisition 2 parcelles Jardin des Saules				560 000	560 000
126013	Subvention réalisation divers				62 000	62 000
96522	Études solutions rivières canalisées			15 000	15 000	15 000
358118	Étude faisabilité urbaine quai Tanneries	63 000	36 000	36 000	9 000	9 000
33519, 96515	Réfection mur soutènement Ouche			140 247	135 701	135 701

Source : États des restes à réaliser joints aux comptes de gestion.

Les services financiers de la commune ont précisé que les services dépensiers avaient tendance à engager comptablement des crédits en fin d'exercice, afin de ne pas les « perdre ».

La chambre observe que la sincérité des comptes administratifs de la commune se trouve mise à mal dès lors qu'aucun élément de l'état des restes à réaliser, même détaillé, ne permet d'affirmer que les crédits engagés l'aient été comptablement et juridiquement.

### 3.2.2.3. Des restes à réaliser récurrents sans affectation particulière

Par ailleurs, certains restes à réaliser concernent des lignes budgétaires à l'intitulé très « générique » :

Tableau n° 5 : Restes à réaliser récurrents sans affectation particulière

Restes à réaliser, en euros	Année ouverture	c/f	2007	2009	2010	2012
LB 10957 : subventions diverses	2008	20415	59 963,26	100 000	140 247,24	149 451,79
LB 6682 : aide au secteur locatif	2001	2138	255 000	6 500	329 950	330 000
LB 1402 : acquisitions diverses de véhicules	1996	2182	183 338,31	337 378,19	142 602,44	388 673,03
LB 1425 : éclairage public, travaux divers	1996	2315	122 469,05	91 309,98	332 067,86	1 263 426,53

Source : États des restes à réaliser joints aux comptes de gestion.

Au vu de ces données, la ville admet que ces lignes budgétaires « portent des crédits non affectés, comme en atteste leur libellé, crédits qui sont reportés pour partie sur l'année suivante ». Le montant de chaque ligne budgétaire se compose ainsi du solde des crédits inscrits en restes à réaliser des années précédentes et des crédits nouveaux de l'exercice courant.

La chambre préconise une vérification étendue des engagements en fin d'année par la direction des finances avec les services opérationnels afin de toiletter l'ensemble de ces inscriptions — notamment les plus anciennes — et de fiabiliser davantage la comptabilité des engagements.

En tout état de cause, les montants importants des dépenses portées en restes à réaliser, surtout en 2011 et 2012, justifient d'autant plus le suivi des crédits sous la forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP / CP), système qui devrait améliorer le suivi de l'ouverture des crédits de paiement, éviter d'engager trop de crédits votés, rendre plus transparente l'information au conseil municipal et permettre de vérifier plus aisément la sincérité des inscriptions budgétaires.

### **3.3. LA QUALITE DES IMPUTATIONS COMPTABLES**

#### **3.3.1. Une mauvaise imputation des subventions de fonctionnement à l'opéra de Dijon et à la salle de spectacle « La Vapeur »**

Ces deux régies dotées de la personnalité morale perçoivent annuellement des subventions de fonctionnement. La commune les comptabilise au compte 674, *subventions de fonctionnement exceptionnelles*.

Or, de 2006 à 2012, la commune a versé en moyenne annuellement : pour la régie de l'opéra de Dijon, entre 5 et 7 M€ ; pour la régie de La Vapeur, entre 0,5 et 0,7 M€.

Ces subventions sont prévues par des conventions de gestion de 2006 et 2009. Par conséquent, il est inexact de considérer ces subventions comme étant des charges exceptionnelles. Cette distinction a son importance en termes d'analyse du résultat courant de la commune : ainsi, le cabinet ayant réalisé l'analyse financière rétrospective 2006-2012 a réintégré ces subventions dans les charges de gestion courante.

La chambre prend acte de ce que la ville s'est engagée à imputer dorénavant les subventions de fonctionnement accordées aux régies de l'opéra de Dijon et de la Vapeur au chapitre 65.

#### **3.3.2. L'imputation de dépenses et recettes concernant le budget annexe de l'auditorium dans le budget principal**

Dans sa réponse au précédent rapport de la chambre, la commune précisait qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, elle avait décidé de transférer au sein de la régie personnalisée du grand théâtre, dénommée « Opéra de Dijon », les moyens d'exploitation de l'auditorium et celui du grand théâtre. La convention de gestion notifiée le 7 janvier 2009 a prévu les modalités de gestion de l'auditorium, du grand théâtre, des ateliers et entrepôts de décors et costumes par la régie personnalisée de l'opéra de Dijon.



La chambre constate que le budget annexe de l'auditorium a été néanmoins maintenu ; y sont comptabilisées toutes les opérations incombant à la commune dans le cadre de cette convention de gestion.

**Tableau n° 6 : Exemples d'opérations Imputées au BA auditorium en 2012**

<p><b>Dépenses de fonctionnement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• petit matériel et fournitures pour l'auditorium ;</li> <li>• marché de maintenance pour l'auditorium ;</li> <li>• TF pour l'auditorium ;</li> <li>• intérêts des prêts souscrits pour construction auditorium ;</li> <li>• quelques amortissements de matériels et mobiliers.</li> </ul>	<p><b>Recettes de fonctionnement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• participation du BP au BA : 256 167 €<sup>5</sup> ;</li> <li>• redevance d'occupation de la régie pour l'auditorium, le théâtre, l'entrepôt et l'atelier : 370 000 € ;</li> <li>• remboursement de la prime d'assurance de l'opéra en 2012 par la régie : 15 000 €.</li> </ul>
<p><b>Dépenses d'investissement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• remboursement en capital des prêts souscrits pour l'auditorium ;</li> <li>• divers travaux auditorium.</li> </ul>	<p><b>Recettes d'investissement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• résultat de fonctionnement 2011 capitalisé : 749 136 € ;</li> <li>• mise en jeu de retenue de garantie d'un marché de travaux ;</li> <li>• quelques amortissements de matériels et mobiliers.</li> </ul>

<sup>5</sup> Subvention annuelle d'équilibre que le budget principal verse au budget annexe de l'auditorium :

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
c./ 6521 BP	3 902 709,66	1 080 957,58	639 512,11	1 105 778,92	256 166,69

Or, il apparaît que des dépenses et recettes concernant également l'auditorium ou le grand théâtre sont imputées dans le budget principal :

Tableau n° 7 : Exemples d'opérations sur le BP concernant l'auditorium ou le grand théâtre en 2012

<p>Dépenses de fonctionnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• quelques dépenses de communication ;</li> <li>• subvention de fonctionnement à la régie : 6,9 M€ (cf. avenant de 2011 à la convention de gestion).</li> </ul>	<p>Recettes de fonctionnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• remboursement de cotisations ouvrières et patronales : 79 000 € ;</li> <li>• remboursement de la prime d'assurance de l'opéra en 2012 par la régie : 12 000 €.</li> </ul>
<p>Dépenses d'investissement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• solde du marché IOSIS pour l'auditorium : 149 333 € (dans l'actif du bilan, la construction de l'auditorium s'y trouve).</li> </ul>	<p>Recettes d'investissement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• remboursement de TVA sur travaux réalisés par la commune : 111 767 €.</li> </ul>

Par ailleurs, aucune dépense d'entretien pour le théâtre ou les ateliers de décors n'apparaît dans le BA auditorium, alors que la convention de gestion prévoit que sont à la charge de la commune certains travaux d'entretien et de maintenance (article 5). Dès lors que la redevance imputée au BA auditorium concerne la gestion de tous les ensembles (auditorium, grand théâtre, ateliers et entrepôts de décors et costumes), toutes les dépenses les concernant devraient s'y trouver.

La chambre, au vu de ces éléments, s'interroge sur le bien-fondé de la conservation d'un budget annexe « auditorium », celui-ci ne retraçant pas l'ensemble des opérations qui concernent ce service.

### 3.4. LES PROVISIONS POUR LITIGES

Le code général des collectivités territoriales détermine les provisions devant être constatées par les communes, les considérant comme dépenses obligatoires au sens de l'art. L. 2321-2 CGCT. Pour l'application du 29<sup>o</sup> de cet article, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans plusieurs cas prévus par l'art. R. 2321-2 CGCT, incluant notamment les litiges.

### **3.4.1. Un état annexé relatif aux provisions non renseigné**

Au budget primitif 2013 comme au compte administratif 2012, l'état des provisions annexé est vierge. Or, au compte de gestion 2012 figure toujours en solde créditeur du compte 1511, *provisions pour litige*, la somme de 75 000,17 €, solde existant depuis 2008. L'état des provisions annexé aux comptes administratifs 2009 à 2011 mentionnait bien cette somme, liée au contentieux opposant la commune au Centre universitaire catholique de Bourgogne (CUCB). Il apparaît en fait que la reprise de la provision a été réalisée par le titre de recettes exécutoire n° 2503 du 27 juin 2013. La chambre en prend acte, tout en soulignant, d'une part, que cette provision aurait dû apparaître, au minimum entre 2008 et 2013, dans l'état concerné, d'autre part que la reprise de cette provision aurait dû intervenir dès 2012, puisque le Conseil d'État avait rendu son arrêt sur ce litige le 20 juin 2012, et qu'il sera exécuté par la commune par mandats du 23 août 2012 (paiement du principal : 174 052,89 € et des frais irrépétibles : 6 500 €) et du 4 décembre 2012 (intérêts moratoires : 81 847,30 €).

### **3.4.2. Des provisions pour litiges non ajustées**

En 2008 a été constatée une provision de 500 000 € pour le litige relatif à l'auditorium, correspondant à une tranche de provision à constituer pour 3,03 M€, à étaler sur quatre années. Ainsi, au 31 décembre 2008 1,955 M€ étaient provisionnés au titre de ce contentieux.

Cependant, la même année, cette provision a été reprise en totalité afin de couvrir les versements effectués au titre de la seule année 2008 par la commune auprès des entreprises parties au litige. La commune a, en effet, réglé 1,81 M€ en 2008 à ces entreprises pour le règlement contentieux des soldes des marchés, les intérêts moratoires et les frais irrépétibles.

Par la suite, les différents contentieux relatifs à l'auditorium ont donné lieu au versement, par la commune, de sommes dont le total (exercice 2008 compris) atteint 5,24 M€ : 2,30 M€ au titre des premières instances et 2,94 M€ au titre des appels et cassations. Or, sur l'ensemble des exercices concernés, aucun ajustement de la provision pour ce contentieux n'a été constaté depuis 2008.

Ce contentieux avait fait l'objet de nombreuses décisions de justice de la cour administrative d'appel de Lyon et du Conseil d'État entre 2005 et 2012.

Ainsi, la provision concernant ce litige aurait dû être complétée en 2008 lorsqu'il ne restait plus que 75 000 € de provisions, au minimum du montant mis à la charge dès le Jugement du 13 octobre 2005, soit 174 052,89 €, conformément à l'art. R. 2321-2 CGCT prévoyant que « la provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque ». De fait, la commune a dû avoir recours aux crédits des dépenses imprévues inscrits en 2012 pour compléter les crédits ouverts au chapitre 011.

Au vu des éléments qui précèdent, la chambre observe que le suivi des contentieux auxquels elle est partie n'amène pas la commune à ajuster les provisions y afférant en considération de l'évolution du risque, ceci en dépit des dispositions réglementaires précitées du CGCT

### **3.5. UN SUIVI DES REGIES PAR L'ORDONNATEUR QUI DOIT ETRE AMELIORE**

Au sens de l'annexe 1 de l'instruction de la DGFIP du 28 janvier 2013 relative à la sécurisation des régies et des dépenses du secteur public local, la commune dispose en 2014 de 18 régies dites à risque et de 44 autres régies. Les régies à risque totalisent un chiffre d'affaires en 2013 de 4,85 M€, sur lesquels la régie de recettes des horodateurs représente 2,59 M€, la régie de recettes des piscines 0,60 M€ et la régie de recettes de l'état-civil 0,48 M€ — les autres ayant des montants inférieurs.

Par suite de graves dysfonctionnements dans l'une de ses régies dites à risque, la commune semble avoir pris conscience de l'enjeu qui entoure les démembrements du poste comptable. Après une longue période de désintérêt (régies mal suivies, libellées sous les termes trop larges de « menues dépenses », et ne faisant pas l'objet de contrôles internes), elle s'est finalement dotée au cours de la période récente d'un responsable des régies. Depuis lors, les procès-verbaux des vérifications des régies réalisées par le trésorier municipal font l'objet d'une attention accrue de la part des services de la commune.

Interrogée sur le suivi de ses régies, la commune indique qu'elle « s'est engagée dans une action de renforcement du contrôle interne du fonctionnement des régies » ; qu'elle suit la mise en œuvre des préconisations émises par le comptable à l'issue de ses vérifications ; et qu'elle projette d'effectuer à l'avenir, en sus, des « contrôles inopinés ».

La chambre invite la ville à maintenir sa vigilance sur les régies, notamment sur celles dont le risque est avéré, des valeurs inactives pouvant être manipulées par de nombreux mandataires.

## 4. LA SITUATION FINANCIERE

### 4.1. L'EVOLUTION DES DEPENSES ET RECETTES DE 2008 A 2012

#### 4.1.1. L'évolution générale de la section de fonctionnement entre 2008 et 2012

##### 4.1.1.1. Les principaux agrégats

Tableau n° 8 : Dépenses de fonctionnement

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses totales de fonctionnement	200 569 325	207 475 402	208 714 310	218 610 700	208 365 839
Dépenses réelles de fonctionnement	187 878 359	191 538 556	195 348 768	195 884 078	197 814 173
Dépenses d'ordre de fonctionnement	12 690 966	15 936 846	13 365 541	20 726 621	10 552 666

Sources : CA 2008 à 2012.

Tableau n° 9 : Recettes de fonctionnement

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes totales de fonctionnement	211 718 929	218 503 935	219 767 509	230 295 426	224 293 830
Recettes réelles de fonctionnement	208 738 253	217 832 827	218 150 331	227 940 317	222 867 840
Recettes réelles de fonctionnement, hors cession Immob. (c./ 775)	208 738 253	207 866 182	211 637 765	215 427 049	219 491 601
Recettes d'ordre de fonctionnement	2 980 676	671 108	1 617 179	2 355 108	1 425 990

Sources : CA 2008 à 2012.

Les principaux ratios, issus des fiches détaillées individuelles de la DGFIP et de la DGCL, ont évolué de la façon suivante au cours de la période sous revue :

Tableau n° 10 : Évolution des principaux ratios financiers

En euros par hab.	2008		2009		2010		2011		2012	
	Dijon	Strate	Dijon	Strate	Dijon	Strate	Dijon	Strate	Dijon	Strate
Contribution directes	513	499	538	507	554	527	581	550	604	569
Autres impôts et taxes	86	98	78	84	93	98	102	102	88	105
DGF	244	279	243	275	244	274	241	273	238	272
Charges de personnel	689	637	696	614	698	639	694	650	707	661
Charges financières	49	48	49	38	51	34	52	37	48	37
Subventions versées	141	156	148	155	163	158	166	162	158	166
Annuités de la dette	85	153	85*	137	90*	147	85	145	95	148

Sources : Fiches DGFIP, sauf « \* » (correction du montant de l'annuité de la dette retenue par les fiches DGFIP en 2009 et 2010, qui incluait les opérations réelles du c./ 16449 de remboursement non contractuel).

La structure des charges courantes (nettes des atténuations de charges) a évolué de la façon suivante :

Tableau n° 11 : Structure des charges courantes

En euros	2008	2009	2010	2011	2012	Struct. moy.
Charges à caractère général	39 277 319	41 037 381	42 083 069	41 940 208	43 433 247	22,5 %
+ Charges de personnel	106 034 230	108 064 852	108 501 981	107 956 522	110 365 405	58,4 %
+ Subventions de fonctionnement	27 569 130	30 252 553	32 892 296	33 503 729	32 419 216	16,9 %
+ Autres charges de gestion	6 322 408	3 813 875	3 257 355	3 753 612	2 991 189	2,2 %
= Charges courantes nettes des atténuations de charges	179 203 087	183 168 661	186 734 700	187 154 071	189 209 057	100,0 %
Charges personnel / charges courantes	59,2 %	59,0 %	58,1 %	57,7 %	58,3 %	
Intérêt et pertes nettes issues des contrats de swap	7 453 874	7 269 291	7 715 813	7 795 581	7 251 595	
Intérêt et pertes nettes / charges courantes	4,2 %	4,0 %	4,1 %	4,2 %	3,8 %	
Recettes réelles de fonctionnement hors cession immo. et nettes des atténuations de produits	202 626 264	207 866 182	211 637 765	216 427 049	219 491 601	
Ratio de rigidité <sup>6</sup>	58,07 %	55,58 %	55,00 %	53,82 %	53,67 %	

Source : CA 2008 à 2012

Entre 2008 et 2012, les dépenses de fonctionnement ont augmenté moins vite que les recettes de fonctionnement (+ 4 % contre + 6 %, respectivement).

#### 4.1.1.2. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent en moyenne, pour chaque exercice, 52 % des dépenses totales de fonctionnement, et près de 60 % des charges courantes. Elles augmentent au même rythme que l'ensemble de ces dépenses sur la période. Selon les données de la DGFIP, le ratio par habitant des dépenses de personnel reste supérieur à celui de la moyenne des communes de même strate (plus de 100 000 habitants hors Paris), mais l'écart tend à diminuer depuis 2010. En tout état de cause, ces comparaisons sont rendues malaisées par le poids croissant de l'intercommunalité et les situations très diverses des communes-centres sur ce plan.

<sup>6</sup> La méthode de calcul retenue pour le ratio de rigidité est celle du « ratio de rigidité des charges structurelles » retenue par DGFIP dans son ratio d'alerte, à savoir :

$$\frac{\text{(charges de personnel + contributions obligatoires et participations + charges d'intérêt)}}{\text{+ produits de fonctionnement réels (= encaissables)}}$$

Ces évolutions sont à mettre en parallèle avec l'évolution de l'effectif sur la même période, qui connaît une diminution nette de 2,80 % du nombre d'agents (traitements sur base mensuelle et sur base horaire confondus) et de 2,70 % en équivalents temps plein. Entre 2008 et 2012, on enregistre ainsi 114 départs nets d'agents (901 arrivées et 1 065 départs), sur un total en 2012 de 3 956.

Tableau n° 12 : Évolution des effectifs

Effectif	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution en nb	Évolution en %
Nb d'agents mensuels	2 997	2 988	2 954	2 909	2 862	- 135	- 4,50 %
ETP	2 840,51	2 830,34	2 807,67	2 771,99	2 732,18	- 108,33	- 3,81 %
Nb d'agents horaires	1 073	991	1 040	1 025	1 094	+ 21	+ 1,96 %
ETP	325,85	303,22	316,19	313,17	348,55	+ 22,70	+ 6,97 %
Total nb d'agents	4 070	3 979	3 994	3 934	3 956	- 114	- 2,80 %
ETP	3 166,36	3 133,56	3 123,86	3 085,16	3 080,73	- 85,63	- 2,70 %

Source : Bilan social 2012.

Incidemment, on constate en 2012 un taux d'avancement d'échelon au choix de 96,39 %, représentant 934 agents sur 969 possibilités d'avancement. Les 35 agents restants ont avancé à l'ancienneté.

#### 4.1.1.3. Les autres dépenses de fonctionnement

Bien que ne représentant respectivement que 20 % et 15 % des dépenses totales de fonctionnement, les charges à caractère général et les subventions de fonctionnement ont augmenté plus vite que l'ensemble des dépenses de fonctionnement (respectivement + 10,5 et + 18 %).

S'agissant des intérêts d'emprunts (y compris les faux payés et reçus dans le cadre de swaps), leur évolution entre 2008 et 2012 est variable ; si leur volume a connu une baisse entre 2008 et 2009, il a sensiblement augmenté en 2010 et 2011, pour connaître à nouveau une baisse significative sur l'exercice 2012 (- 7 %).

Le ratio de rigidité des charges structurelles, qui culmine à plus de 55 % entre 2008 et 2010, connaît une baisse de plus d'un point à compter de 2011 (hausse des produits de fonctionnement conjuguée à une baisse des charges de personnel, ceci par rapport à 2010), baisse se maintenant en 2012 (hausse des produits de fonctionnement conjuguée à une hausse des charges de personnel, ceci par rapport à 2011).

On note également une évolution importante des dotations aux amortissements et provisions entre 2009 et 2011, après une baisse entre 2008 et 2009, qui se retrouve également entre 2011 et 2012. Cette évolution consiste en :

- une baisse en 2009 en raison de l'absence de provisions pour litige concernant l'auditorium,
- puis une reprise en 2010 et 2011, résultant d'achat de logiciels et matériels informatiques (c./ 205 et 2183), ainsi que de matériels divers (c./ 2188) plus importants en 2009 et 2010 qu'en 2008, et se répercutant sur les amortissements de 2010 et 2011.

#### 4.1.1.4. Les produits de fonctionnement hors fiscalité

##### • L'évolution des produits

Il convient de constater une très grande stabilité des produits des services et du domaine, dominés par les prestations de restauration municipale et activités périscolaires.

Les exercices 2009 et 2012 ont connu une hausse significative des participations, provenant essentiellement de la caisse d'allocation familiale pour 2009, dans le cadre des contrats enfance-jeunesse (CEJ) signés avec la commune de Dijon, mais également du département de Côte-d'Or pour 2012, dans le cadre de la rétrocession de voiries au département.

Il est à noter que le produit de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par habitant est bien inférieur à celui des communes de même strate (une trentaine d'euros par habitant en moins chaque année), ceci pouvant s'expliquer par le fait que Dijon, en raison d'une situation financière plutôt favorable, bénéficie peu de la part de péréquation.

Au cours de la période contrôlée, l'évolution de la DGF par habitant suit une évolution négative, mais cohérente avec les tendances observées au niveau de la strate.

Tableau n° 13 : Évolution de la DGF

En euros par habitant	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution période	TCAM
DGF strate	279	275	274	273	272	-2,51 %	-0,51 %
DGF commune	244	243	244	241	238	-2,46 %	-0,50 %
Écart	35	32	30	32	34		

Source : DGCL.

De fait, alors que les produits de fonctionnement augmentent dans leur ensemble, la part de la DGF reste stable.

Tableau n° 14 : Part de la DGF dans les produits de fonctionnement

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution période	TCAM
Produits de fonctionnement	211 294	218 079	219 366	229 903	223 858	+ 5,95 %	1,16 %
dont DGF	37 521	37 696	37 848	37 430	37 124	- 1,06 %	- 0,21 %
Part DGF	18 %	17 %	17 %	16 %	17 %		

Source : DGCL.



Enfin, il convient d'observer des cessions d'immobilisations importantes en 2009 et 2011, respectivement pour 10 M€ et 12,5 M€. Ces cessions s'inscrivent dans une politique active de gestion immobilière revendiquée par la commune, qui la conduit à se séparer de surfaces de bureau peu fonctionnelles (typiquement des hôtels anciens en centre-ville : hôtel Aubriot, hôtel Chambellan, site Pasteur) et à rationaliser son implantation, tant au regard des mutualisations de personnels avec le Grand-Dijon que des préoccupations d'accueil du public (par exemple en guichet unique sur le site rénové du 11 rue de l'Hôpital).

- **Une politique active de recouvrement des produits non fiscaux**

Le recouvrement des produits non fiscaux fait l'objet d'un partenariat actif entre le comptable public et les services ordonnateurs.

Depuis 2009 au moins, le trésorier municipal dispose d'une autorisation générale et permanente de poursuites pour l'ensemble des recettes communales, à l'exception des procédures de saisies-ventes et saisies immobilières et des actes postérieurs au commandement de payer pour les prestations péri et extrascolaires.

Par courrier du 16 février 2011, le maire informait le trésorier que pour les activités péri et extrascolaires était accordée une autorisation générale et permanente d'envoi de commandements de payer, et que pour ces mêmes activités, des fiches d'aide à la décision formaliseraient à l'avenir les refus et les autorisations de poursuite au cas par cas, ces fiches servant de justificatifs aux demandes d'admissions en non-valeur (en cas de refus de poursuites), ou bien à tout acte de poursuite (en cas d'autorisation).

Un courrier du maire du 25 juillet 2012 — le dernier intervenu dans ce domaine — prend acte du remplacement des commandements de payer par des mises en demeure et rééchelonne le régime des poursuites comme suit :

- une autorisation générale et permanente de poursuite est accordée pour les débiteurs ne résidant pas à Dijon et pour ceux dont le quotient ressources dépasse un indice défini ;
- pour les autres débiteurs, une autorisation permanente est accordée pour saisie sur prestations familiales et sur salaires ; les autres actes de poursuite sont soumis au régime antérieur de formalisation par la fiche d'aide à la décision.

À la même date, un second courrier fixe la doctrine de la commune s'agissant des types de recouvrement forcé. Le comptable est invité à privilégier la procédure d'opposition à tiers détenteur (sur versements de prestations et de salaires ou sur compte bancaire) et à n'engager les voies civiles d'exécution qu'à partir de certains seuils de créances à recouvrer.

Ce même courrier systématise l'admission en non-valeur, après trois actes de poursuites infructueux, pour certaines créances. Ainsi l'apurement comptable d'un grand nombre de créances de faible valeur conduit les comptes de la commune à refléter davantage l'état réel de créances faiblement recouvrables (en les neutralisant), et s'inscrit donc en ligne avec les principes de sincérité et de prudence.

#### 4.1.1.5. Conclusion : une structure de recettes dans laquelle le dynamisme de la fiscalité directe explique et équilibre un moindre montant de dotations

Selon les données de la DGCL, le ratio par habitant des produits de la fiscalité directe locale reste supérieur à la moyenne des communes de même strate sur toute la période (pour 2012, 604 € / hab., contre 569 € / hab. pour la moyenne des communes de 100 000 habitants et plus hors Paris). Ce ratio élevé explique et équilibre une DGF connaissant une réelle atonie (238 € / hab. la même année, contre une moyenne de strate de 272 € / hab.), ainsi qu'un faible montant perçu au titre des autres impôts et taxes (88 € / hab. en 2012 contre 105 € / hab. en moyenne de strate).

Tableau n° 15 : Structure des recettes

En euros par hab.	Dijon	Strate
Fiscalité directe	604	569
Autres impôts et taxes	88	105
DGF	238	272
Autres recettes de fonctionnement	504	473
Total recettes de fonctionnement	1434	1419

Source : DGCL

#### 4.1.2. La section d'investissement

##### 4.1.2.1. Les principaux agrégats

Tableau n° 16 : Dépenses d'investissement

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses totales d'investissement	58 675 472	82 002 909	78 352 420	41 652 327	46 343 991
dont dépenses d'ordre totales	6 479 172	15 512 189	15 960 930	4 555 478	3 322 396
dont dépenses réelles totales (CA)	50 196 300	66 490 720	62 391 486	37 096 846	43 021 593

Sources : Comptes administratifs 2008 à 2012.

Tableau n° 17 : Recettes d'investissement

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes totales d'investissement	55 263 885	85 190 334	79 465 965	52 097 578	41 175 149
dont recettes d'ordre totales	16 189 463	30 777 926	27 709 295	22 926 990	12 449 072
dont recettes réelles totales (CA)	39 074 423	54 412 407	51 756 670	29 170 588	28 726 077

Sources : Comptes administratifs 2008 à 2012.

##### 4.1.2.2. Analyse d'ensemble

La hausse importante des dépenses et recettes d'investissement en 2009 et 2010 est artificielle. Elle s'explique par la prise en compte, dans l'amortissement du capital de la dette, des remboursements quasi-intégraux d'emprunts avec option de tirage mobilisés ces années-là :

- 2009 : mobilisation de deux emprunts avec option de droits de tirage souscrits en 2003 et 2004, d'un montant respectif de 7,34 M€ et 4,91 M€ (soit un total de 12,25 M€), utilisés comme droits de tirage, et remboursés intégralement en fin d'exercice ;
- 2010 : réutilisation des deux mêmes emprunts en lignes de trésorerie, pour un montant respectif de 8,41 M€ et 4,48 M€ (soit un total de 12,89 M€), remboursement de 11,89 M€ en fin d'exercice ;
- 2011 : utilisation du million d'euros restant en ligne de trésorerie ;
- 2012 : remboursement définitif du million d'euros restant fin 2010.

Par conséquent, ne seront retenus en remboursement de capital de la dette que les opérations figurant en opérations réelles au compte 16441 et correspondant au remboursement contractuel d'un autre emprunt souscrit avec option de droit de tirage (contrat Crédit Agricole Indosuez), ainsi qu'au remboursement en 2012 du million d'euros restant de l'emprunt avec option de tirage cité ci-dessus.

Tableau n° 18 : Remboursement du capital des emprunts

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
c./ 16641	36 531,40	38 559,49	40 390,13	42 304,33	1 044 035,64

Sources : Comptes administratifs 2008 à 2012.

Après trois années soutenues d'investissements (supérieurs à 40 M€), la commune semble marquer une pause depuis 2011, laquelle se traduit par une baisse de 39 % entre 2008 et 2012 ; les secteurs ayant connu des travaux de construction importants jusqu'en 2011 sont :

- les constructions de groupes scolaires (Montmuzard, Mansart, Drapeau) ;
- le parc municipal des sports Gaston-Gérard ;
- les travaux de voirie (2,5 M€ en 2010 pour le boulevard Bachelard) ;
- les travaux concernant les réserves du musée des Beaux-Arts (3,2 M€ en 2009).

À compter de 2011 (et surtout en 2012), les travaux de rénovation du musée des Beaux-Arts ont concentré l'essentiel des dépenses d'investissement, et ont supplanté les travaux du stade Gaston-Gérard. Par ailleurs, il convient de constater à partir de la même période une baisse sensible des travaux des autres secteurs, en particulier la voirie et les travaux sur les bâtiments scolaires.

Au demeurant, ces choix sont indissociables de ceux du Grand-Dijon, engagé dans des investissements avec la construction du réseau de tramway.

La chambre constate, s'agissant des remboursements d'avances :

- un remboursement en 2008, pour avance consentie au budget annexe de la ZAC Clemenceau-Boudronnée — budget ayant lui-même octroyé une avance à l'État (rectorat) pour 2,85 M€ et à la SCI Clemenceau-Marbotte pour 1,7 M€ (réalisation de l'immeuble de bureaux SCI Marbotte Plaza) ;
- un remboursement en 2012, pour avance consentie à la SPLAAD pour l'acquisition des cellules commerciales de la Fontaine-d'Ouche : 1,5 M€ en octroyé en 2011.

## 4.2. LA FISCALITE

Les recettes de fonctionnement de la commune sont constituées, sur l'ensemble de la période contrôlée, à plus de 60 % des produits de la fiscalité directe et indirecte locale. La fiscalité directe enregistre une hausse significative de 19,4 % entre 2008 et 2012, représentant un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 3,62 % avec des pics en 2009 (+ 5,75 %), 2011 (+ 4,87 %) et 2012 (+ 4,47 %). En 2009 et 2012, ces augmentations s'expliquent par une hausse combinée des taux et des bases plus importante qu'au cours des exercices précédents.

Tableau n° 19 : Produits de la fiscalité

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution période	TCAM
Recettes de fonctionnement	211 294	218 079	219 366	229 903	223 858	+ 5,95 %	1,16 %
dont impôts directs locaux	78 965	83 503	86 100	90 292	94 317	+ 19,44 %	3,62 %
dont TH	33 680	36 574	36 599	38 325	40 075	+ 18,99 %	3,54 %
dont TFB	44 799	47 181	48 954	51 148	53 344	+ 19,07 %	3,55 %
dont TFNB	233	245	241	233	309	+ 32,62 %	5,81 %
dont autres impôts & taxes hors transferts EPCI	20 496	12 126	14 457	15 811	13 763		
dont AC	28 578	28 578	28 578	28 615	28 615		
dont DSC	7 323	7 323	7 323	7 323	7 323		
Part des recettes fiscales	60,60 %	60,31 %	62,21 %	61,78 %	64,33 %		

Source : DGCL et comptes administratifs.

### 4.2.1. Une fiscalité directe locale dynamique et fortement sollicitée

#### 4.2.1.1. Les bases d'imposition

- **Une progression régulière et soutenue**

Les bases des impôts directs locaux apparaissent en progression régulière et soutenue sur la période examinée. Les hausses moyennes annuelles des bases TH et TFB tendent vers un rythme de 2 % annuels, d'autant plus significatif que les réductions de base par abattement accordées par délibération croissent à un rythme inférieur pour la TH (1,72 % en rythme annuel) et restent nulles pour les deux TF.

La réduction de base moins-que-proportionnelle constatée sur la TH signale la création de surfaces de logement au profit de ménages supportant moins de charges de famille, l'abattement le moins dynamique étant celui qui bénéficie aux familles les plus nombreuses (1,57 % de taux de croissance annuel moyen pour les ménages supportant 3 personnes à charge et plus).

Tableau n° 20 : Évolution des bases d'imposition

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution période	TCAM
Base brute TH	248 043	255 987	259 953	267 301	273 779	+ 10,38 %	1,99 %
- Base TH exonérée	17 436	18 754	18 905	19 057	18 677	+ 7,12 %	1,38 %
- Abattements TH votés	69 228	70 718	71 736	73 517	75 383	+ 8,89 %	1,72 %
dont ab. gén. base	53 487	54 596	55 602	56 887	58 315	+ 9,03 %	1,74 %
dont ab. ch. fam. 1-2	13 563	13 878	13 922	14 312	14 713	+ 8,48 %	1,64 %
dont ab. ch. fam. 3+	2 178	2 244	2 212	2 318	2 355	+ 8,13 %	1,57 %
= Base nette imposée TH	161 379	166 515	169 312	174 727	179 719	+ 11,36 %	2,18 %
Base nette imposée TFB	175 206	181 054	185 644	191 062	195 903	+ 8,20 %	1,99 %
Réduction de base TFB	-	-	-	-	-	N/A	N/A
Base nette imposée TFNB	288	297	289	274	358	+ 20,54 %	4,78 %
Réduction de base TFNB	-	-	-	-	-	N/A	N/A

Sources : DGCL et états 1386 bis TH et 1386 TFK. Pour les taxes foncières, les évolutions calculées le sont sur la période 2009-2012, faute pour la DGCL de fournir des données publiques sur les moyennes pour l'exercice 2008.

### • Une politique de mise à jour des bases aux effets limités

La commune de Dijon considère que les bases fiscales tenues par la DRFIP ne sont pas fiables et qu'il en résulte pour elle une perte de produits fiscaux.

En 2007, certaines données fiscales ont été vérifiées. L'ordonnateur a fait appel peu après aux services d'une société privée pour procéder à une revue complète des bases locatives, prestation facturée 107 042 €. Cette démarche n'a cependant pas porté de résultats probants et il est apparu que les fichiers de l'administration fiscale souffraient d'assez peu de carences. La même année, un audit de la DRFIP révélait que les locaux vacants non imposés étaient principalement des logements étudiants, des parkings et des locaux associatifs, et concluait à un taux de logements vacants réel de 10 %.

Les services de la commune ont conduit, au quatrième trimestre 2011, une enquête de terrain visant au recensement non nominatif des adresses dans le centre historique de Dijon. Les résultats de cette enquête ont conduit la commune à constater des anomalies dans les bases fiscales et à en proposer la correction aux services fiscaux sur la base de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales aux termes duquel : « les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et l'administration fiscale peuvent se communiquer mutuellement les informations nécessaires au recensement des bases des impositions directes locales ».

Ce travail d'enquête a été suivi de plusieurs réunions de travail début 2012 entre la commune et la DRFIP visant à la normalisation des échanges et à la correction des anomalies relevées et a abouti à la transmission de signalements. Ces réunions ont conduit par ailleurs à la désignation de deux référents de part et d'autre. Si la commune procède à quatre envois vers la DRFIP totalisant environ 200 signalements, moins de 1 % des

logements signalés étaient réellement manquants dans les bases, mais 63 locaux ont fait l'objet de mises à jour. Par ailleurs, en l'absence d'une révision générale des bases, que seule la législation pourrait autoriser, a été engagée une « vérification sélective de locaux » concernant 291 logements, qui a permis d'identifier 16 871 € de valeur locative supplémentaire en base 2013.

#### 4.2.1.2. Les taux d'imposition

Les taux d'imposition votés par le conseil municipal apparaissent durablement supérieurs aux taux moyens enregistrés dans la strate. En moyenne sur la période, l'écart atteint + 0,81 point de base s'agissant de la TH, + 3,66 points de base s'agissant de la TFB, et + 49,79 points de base s'agissant de la TFNB — impôt dont la base est pourtant particulièrement faible. Ces écarts sont d'autant plus remarquables qu'ils vont en s'accroissant, dans un contexte où les bases apparaissent dynamiques. En 2012, un point de taux se traduit par un produit fiscal théorique supplémentaire de 1,80 M€ de TH (pour un produit total de 40 M€) de 1,96 M€ de TFB (pour un produit total de 53 M€) et de 3 580 € de TFNB (pour un produit total de 309 000 €).

La chambre note que la commune semble avoir suivi une règle stricte de progression des taux dont les taux de croissance annuel moyen (TCAM) ont tous été de 1,10 %, niveau très proche de l'inflation constatée par l'INSEE sur la période (en moyenne 1,13 % par an). Ce rythme demeure cependant supérieur à celui des autres communes de la strate en moyenne (0,31 % pour la TH, 0,38 % pour la TFB et 1,00 % pour la TFNB).

Tableau n° 21 : Évolution des taux d'imposition

En %	2009	2010	2011	2012	Évolution période	TCAM	Moy. écart (pts de base)
Taux de TH	21,27	21,53	21,85	22,22	+ 4,47 %	1,10 %	
Moy. strate TH	20,75	20,87	20,99	21,01	+ 1,25 %	0,31 %	
Écart / moy. (pts de base)	0,52	0,66	0,86	1,21			+ 0,81
Taux de TFB	26,06	26,37	26,77	27,23	+ 4,49 %	1,10 %	
Moy. strate TFB	22,72	22,96	23,05	23,07	+ 1,54 %	0,38 %	
Écart / moy. (pts de base)	3,34	3,41	3,72	4,16			+ 3,66
Taux de TFNB	82,60	83,59	84,85	86,29	+ 4,47 %	1,10 %	
Moy. strate TFNB	33,99	33,73	35,08	35,37	+ 4,06 %	1,00 %	
Écart / moy. (pts de base)	48,61	49,86	49,77	50,92			+ 49,79

Source : DGCL et états 1386 bis-TH et 1386 TFK.

#### 4.2.2. Une fiscalité indirecte aux produits cycliques

La chambre note également une baisse d'un million d'euros des autres droits et taxes en 2009, due à celle des droits de mutation, baisse qui sera plus forte encore en 2012 (- 2,3 M€ par rapport à 2011), en raison de la crise immobilière. La situation observée sur l'évolution des droits de mutation au niveau national par l'observatoire des finances locales dans son rapport sur les finances locales 2013, se confirme au niveau de la commune.

Tableau n° 22 : Produits de la fiscalité indirecte

En milliers d'euros	2009	2010	2011	2012
Droits de place (c./ 7336)	606	620	602	540
Droits de stationnement (c./ 7337)	3 304	3 162	2 672	2 621
Autres taxes domaniales (c./ 7338)	685	675	750	864
Taxe pylones électriques (c./ 7343)	20	22	23	24
Taxe électricité (c./ 7351)	2 472	2 489	2 554	2 636
Taxes séjour (c./ 7362)	409	506	536	576
Impôt spectacles (c./ 7363)	-	-	-	0
Taxes publicité ext. (c./ 7368)	181	714	398	577
Taxe add. DMTO TF (c./ 7381)	4 449	6 269	8 277	5 924
Total c./ 733, 734, 735, 736, 738	12 126	14 457	15 811	13 763

Source : Comptes de gestion.

#### 4.3. RESULTATS DE L'EXERCICE ET RESULTATS CUMULES

Tableau n° 23 : Résultats de l'exercice

En milliers d'euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Part affectée à l'investissement (c./ 1068)	13 788	16 238	12 295	13 707	10 520	10 306	11 908
Résultat section fonctionnement	10 897	14 202	11 150	11 028	11 053	13 685	15 927
Résultat section d'investissement	-4 964	3 970	-1 412	3 187	1 113	10 445	-5 169

Sources : Comptes de gestion 2006 à 2012. Exercices 2006 et 2007 pour mémoire.

Il convient de noter une certaine stabilité des résultats de la section de fonctionnement durant la période sous contrôle (2008 à 2012), avec toutefois une augmentation à compter de l'exercice 2011.

Tableau n° 24 : Résultats de clôture du budget principal

En milliers d'euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fonctionnement	18 607	16 602	15 456	12 778	13 311	16 690	20 709
Investissement	-16 238	-12 295	-13 707	-10 520	-9 406	1 039	-4 130
Résultat global de clôture	2 371	4 307	1 749	2 258	3 905	17 729	16 579
Dépenses engagées non mandatées (fonctionnement)			13	152	0	0	0
RAR en dépenses (investissement)			22 127	13 398	9 021	14 783	13 590
RAR en recettes (investissement)			22 127	13 398	8 121	1 836	1 396
<b>SOLDE D'EXECUTION INTEGRANT LES RESTES A REALISER</b>							
Fonctionnement			15 443	12 626	13 311	16 690	20 709
Investissement			-13 707	-10 520	-10 306	-11 908	-16 326
Résultat global avec RAR			1 736	2 106	3 005	4 782	4 383

Sources : Comptes de gestion 2006 à 2012. Exercices 2006 et 2007 pour mémoire.

Le résultat de clôture après prise en compte des restes à réaliser a fortement diminué par rapport à l'exercice 2005, précédant la période contrôlée. En 2012, il représente ainsi moins de la moitié de ce qu'il était en 2005.

Cette « chute » du résultat de clôture est apparue dès 2006, passant, avant intégration des restes à réaliser, de 10,23 M€ fin 2005 à 2,37 M€ fin 2006, puis 4,31 M€ fin 2007. Cette évolution est due à la baisse entamée dès 2006 du résultat cumulé excédentaire de la section de fonctionnement jusqu'en 2009, les restes à réaliser n'ayant aucune influence sur ces résultats cumulés de 2008 à 2010.

Pour autant, le résultat de clôture a été multiplié par 2,5 entre 2008 et 2012.

#### 4.4. LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT ET LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT

Tableau n° 25 : Capacité d'autofinancement brute

En euros	2008	2009	2010	2011	2012	Évol. globale 2008/2012	Var. annuelle moyenne	Var. 2011/2012
Produits de gestion (A)	201 559 661	206 111 177	211 289 008	214 908 176	217 994 208	8,15 %	2,0 %	1,44 %
Charges de gestion (B)	179 203 087	183 168 661	186 734 700	187 154 071	189 209 057	5,58 %	1,09 %	1,10 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	22 356 573	22 942 517	24 554 307	27 754 105	28 785 151	28,75 %	5,2 %	3,71 %
CAF brute	15 205 137	16 689 454	17 089 143	20 092 743	22 118 379	45,47 %	7,78 %	10,08 %
Résultat section de fonctionnement	11 149 604	11 028 533	11 053 200	13 684 729	15 926 992	42,85 %	7,39 %	16,39 %

Sources : Comptes administratifs 2008 à 2012.



Tableau n° 26 : Financement des investissements

En euros	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. Globale 2008/ 2012	Var annuel-le moyenne	Var 2011/ 2012
CAF brute	15 205 137	16 689 454	17 089 143	20 092 743	22 118 379	45,47 %	7,78 %	10,08 %
CAF nette ou disponible (C)	9 590 865	10 745 984	10 818 293	14 147 881	13 975 377	45,72 %	7,82 %	-1,22 %
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	20 698 405	35 456 750	28 407 779	30 053 007	18 348 762	-11,35 %	-2,38 %	-38,95 %
Financement propre disponible (C+D)	30 289 270	46 202 735	39 226 073	44 200 868	32 324 139	6,72 %	1,31 %	-26,87 %
Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-9 706 726	-2 405 560	-4 333 779	13 786 205	-1 066 033	-89,02 %	-35,71 %	107,73 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-2 597 750	408 440	1 628 787	13 786 205	-1 066 033			

Sources : Comptes administratifs 2008 à 2012.

Sur la période 2008-2012, la CAF disponible a connu une forte évolution, surtout en 2011 et 2012, permettant de financer l'investissement (hors remboursement de la dette en capital) à hauteur de 51,8 % pour ce dernier exercice. Le renforcement de la CAF nette ou disponible résulte de la forte dynamique des produits de gestion due à la hausse des ressources fiscales directes, par rapport aux charges de gestion (hausse des produits de gestion de 8,15 % entre 2008 et 2012, contre une hausse de 5,58 % sur la même période pour les charges de gestion).

Il convient cependant de noter un ralentissement de cette hausse de la CAF en 2012, dû à une variation entre 2011 et 2012 des charges à caractère général, et surtout des charges de personnel plus importante que la variation annuelle moyenne, mais également à une annuité de la dette en capital qui augmente sensiblement par rapport à 2011. À cela deux raisons :

- un emprunt souscrit en 2005 auprès du Crédit Agricole, prévoyant un début d'amortissement en 2006, différé en 2012 par avenant n° 1 du 9 août 2007, tout en ramenant le montant annuel d'amortissement à 0,996 M€ ;
- un emprunt souscrit en 2004 auprès de la Caisse d'Épargne, dont le remboursement en capital est passé de 0,2 M€ en 2011 à 0,45 M€ en 2012.

S'agissant du financement des investissements, une CAF nette largement positive et des recettes d'investissement hors emprunts importantes (grâce aux subventions d'investissement ou aux cessions d'immobilisations) couvrent ensemble au minimum les trois quarts des dépenses réelles d'équipement en 2008, et dépassent largement leur financement en 2011 et 2012. Dès lors, le besoin global de financement des investissements connaît une baisse impressionnante entre 2008 et 2012 (- 89 % en cinq exercices, les besoins de financement en 2008 étant déjà moitié moindres que ceux de 2005). Ceci explique un recours à l'emprunt faible entre 2008 et 2010, sans commune mesure avec les souscriptions constatées lors du contrôle précédent, et inexistant en 2011 et 2012.

Cependant, la baisse importante des dépenses réelles d'équipement ne doit pas faire oublier l'augmentation sensible des restes à réaliser en dépenses d'investissement à compter de 2011.

## 4.5. L'ÉVOLUTION DU BILAN

### 4.5.1. La situation du bilan du budget principal

#### 4.5.1.1. L'actif

Tableau n° 27 : Évolution de l'actif

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012
Actif immobilisé (I)	977 481	1 014 433	1 046 531	1 058 678	1 082 097
Actif circulant (II)	17 573	9 017	10 790	26 504	25 036
Comptes de régularisation (III)	3 917	3 708	3 234	3 061	2 881
Total général (I + II + III)	998 971	1 027 158	1 059 555	1 088 243	1 110 014

Source : Comptes de gestion 2008 à 2012.

L'évolution du haut de bilan (baisse des immobilisations en 2012, subventions d'investissement versées au profit de la SPLAAD) a déjà été présentée à l'occasion de l'évolution des dépenses d'investissement. Il convient cependant d'observer en 2012 l'importance de deux catégories d'opérations non budgétaires ayant un impact sur le contenu du haut de bilan :

- les transferts des opérations en cours (c./ 23) vers les comptes d'imputation définitive (c./ 213, 215, 216 et 218) ont été très importants en 2012 (40 M€) surtout s'agissant des bâtiments scolaires (10,3 M€).
- les opérations de mise en affectation de biens au Grand-Dijon (débit au compte 24 : 36,4 M€). Ces opérations de mise en affectation en 2012 (concession, transfert de compétence) ont concerné pour l'essentiel les organismes et les biens suivants :
  - le Grand-Dijon : transfert du stade Gaston-Gérard (25,6 M€ et 1,16 M€) et des voiries et réseaux concernés par le tracé du tramway (9 M€) ;
  - la régie de l'opéra : transfert des travaux réalisés en 2010 et 2011 au théâtre municipal (0,57 M€), mais retour de biens affectés pour une transformation en mise à disposition du Grand théâtre (9,42 M€), terrains (0,13 m€), installations et matériels (0,28 M€).

S'agissant du bas de bilan (créances à court terme et trésorerie), la chambre observe :

- L'importance des créances envers les budgets annexes en 2008, provenant du BA auditorium (créances pour 4,4 M€ en 2008, ramenées à 0,9 M€ en 2009), avec toutefois une baisse significative depuis 2011.
- Une forte augmentation des créances sur les collectivités locales en 2012, dues par le conseil régional et le département de la Côte-d'Or au titre du conservatoire de musique (respectivement 0,54 M€ et 0,06 M€), et par le même département au titre de sa participation aux travaux de restructuration du palais des congrès de Dijon (0,75 M€).

- Une forte baisse des autres créances : en 2009, il restait à recouvrer 1,3 M€ de cessions d'immobilisation, constatées par des titres émis à l'encontre des acquéreurs (Foyer Dijonnais, OPAC) le 15 décembre 2009. Par ailleurs, il convient de constater l'importance des débiteurs divers fin 2008 (2,3 M€), et fin 2010 (1,3 M€).
- Une trésorerie pléthorique à compter de 2011 (cf. *infra* la situation du fonds de roulement et la gestion de la trésorerie).

#### 4.5.1.2. Le passif

Tableau n° 28 : Évolution du passif

Passif, en milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012
Fonds propres (I)	783 611	823 870	856 602	889 172	919 250
Provisions pour risques et charges (II)	75	75	75	75	75
Dettes (III)	214 497	202 794	202 747	197 382	189 862
Comptes de régularisation (IV)	788	419	131	1 614	828
Total général (I + II + III + IV)	998 971	1 027 158	1 059 555	1 088 243	1 110 015

Sources : Comptes de gestion 2008 à 2012.

L'évolution du haut de bilan (fonds propres, subventions reçues) a déjà été présentée à l'occasion de l'évolution des recettes d'investissement (plus-values de cessions importantes en 2009 et 2011, perception du FCTVA 2007 et 2008 en 2009, progression constante des subventions non transférables) et des résultats (niveau très élevé des résultats de chaque exercice 2008 à 2012, avec une forte augmentation en 2012). La baisse constante de l'encours de la dette depuis 2011 sera examinée ultérieurement.

Il convient cependant d'examiner quelques évolutions du bas de bilan (dettes à court terme) :

- l'importance des dettes envers les organismes publics en 2008 : il s'agit pour l'essentiel de restes à payer pour les subventions d'équilibre des budgets annexes stationnement et auditorium (restes à payer de 5 268 353 € imputés au compte 6521, soldés le 9 février 2009), dont le corollaire est un déficit des budgets annexes constatés dans les créances.

Figurent dans ces dettes à des organismes publics, celle concernant le CCAS (1 167 145 €). Il s'agit pour l'essentiel d'un reste à payer pour un total de 993 875 € au titre d'un septième acompte de subventions de la commune. Il ne sera soldé que le 30 janvier 2009 au CCAS, ce dernier n'ayant pas eu besoin de cette trésorerie avant cette date. En effet, la trésorerie de la commune et de son CCAS est ajustée au plus près, selon les besoins financiers de ce dernier ;

- une augmentation des dettes envers les fournisseurs d'immobilisations en 2011 et 2012 :

- 2011 : il s'agit d'une série de mandats émis le 23 décembre 2011, pris en charge par le comptable les 4 et 5 janvier 2012, pour un total de 514 994 €, concernant des travaux sur divers groupes scolaires et l'achat d'ordinateurs ;
- 2012 : il s'agit d'une série de mandats émis le 16 décembre 2012, pour un total de 1 839 548,92 € pris en charge par le comptable du 3 au 7 janvier 2013, concernant pour l'essentiel des travaux d'accès aux secteurs piétonniers (achat et pose de bornes : 428 532 € ; travaux sur le groupe scolaire Montchapet : 233 816 €, travaux de chauffage auprès de DALKIA FRANCE : 129 880 € et acquisition auprès de la SEMAAD d'espaces publics à la ZAC Champollion : 569 296 €) ;
- La chambre observe que les restes à payer à des fournisseurs d'immobilisations étaient de 30 470 € au 31 décembre 2010, et nuls au 31 décembre 2009, alors que des séries de mandats de montants importants ont été émis durant la même période de fin d'année en 2011 et 2012 par les services de l'ordonnateur ;
- l'importance des recettes à classer en 2011, due à l'augmentation significative des « autres recettes à classer », 1 032 035,56 €, dont 872 498,40 € encaissés le 7 novembre 2011 au titre d'une subvention de la DRAC Bourgogne pour la rénovation du musée des Beaux-Arts, le titre n'ayant été émis que le 17 janvier 2012.

#### 4.5.2. Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement

Tableau n° 29 : Fonds de roulement et besoin en fonds de roulement

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012
Fonds de roulement	- 1 576	- 1 069	579	14 403	13 253
Besoin en fonds de roulement	- 5 723	- 1 450	- 1 054	- 5 306	- 3 319
Trésorerie	4 147	381	1 633	19 709	16 572
Variation du FR		507	1 648	13 824	- 1 150
Variation du BFR		4 273	396	- 4 252	1 987

Source : Comptes de gestion.

La chambre observe :

- une évolution très importante du fonds de roulement entre 2008 et 2012, avec des ressources propres (+ 17,31 %) qui augmentent plus rapidement que les emplois immobilisés (+ 10,53 %), et avec une très forte progression des subventions (près de 75 % d'augmentation en cinq exercices), alors que les immobilisations nettes des amortissements n'ont augmenté que de 10 %. Parallèlement, à partir de 2011, la baisse sensible de l'encours de la dette conjuguée à la hausse importante du résultat de fonctionnement et celle régulière des subventions, ainsi qu'à un ralentissement des immobilisations (baisse des encours) aboutiront en 2011 et 2012 à un fonds de roulement très élevé ;

- un fonds de roulement négatif en 2008 et 2009, avec des ressources stables insuffisantes pour couvrir les emplois immobilisés. Cependant, il convient de constater que durant toute la période, le besoin en fonds de roulement est lui-même très largement négatif, c'est-à-dire que les dettes à court terme de la commune, surtout envers les collectivités publiques et envers les fournisseurs d'immobilisations, étaient très nettement supérieures à ses créances à court terme, surtout en 2008, 2011 et 2012 ;
- une trésorerie devenue pléthorique en fin d'exercices 2011 et 2012 du fait d'un fonds de roulement très élevé et d'une absence de besoin en fonds de roulement alors que la situation des créances s'améliore.

#### 4.6. LA GESTION DE TRÉSORERIE

Comme le rappelle le tableau ci-dessous issu du bilan, les soldes de fin d'exercice ont augmenté sensiblement à partir de 2011.

Tableau n° 30 : Évolution de la trésorerie

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012
Disponibilités	4 147	381	1 633	19 709	71

Source : Bilan.

##### 4.6.1. L'abandon de la gestion en trésorerie zéro à compter de 2011

Jusqu'en 2010 inclus, la commune semble avoir eu une gestion dynamique de sa trésorerie, ayant recours aux lignes de trésorerie pour atteindre une « trésorerie zéro », à l'exception de la période estivale, où le niveau de décaissement reste cependant plus faible que les autres périodes de l'année.

À compter du dernier trimestre de 2011, la pratique change, il n'y a plus de tirages de ligne de trésorerie, le niveau de cette dernière restant important. À compter de la deuxième quinzaine de septembre la trésorerie de fin de semaine ne sera quasiment jamais inférieure à 5 M€, culminant au 31 décembre 2011 à près de 20 M€.

On ne note aucun recours à des lignes de trésorerie en 2012, la trésorerie de fin de semaine restant très élevée et ne finissant que rarement en-dessous de 5 M€. Les troisièmes semaines des mois de mars, juin, et septembre à décembre 2012, la trésorerie de fin de semaine a dépassé les 20 M€.

Ce niveau très élevé des disponibilités constaté à partir du dernier trimestre 2011 s'explique essentiellement par un ensemble de recettes liées à des cessions d'immobilisation, recettes qui alimentent la trésorerie, sans être intégrées dans une stratégie financière.

En effet, sur les 12,5 M€ de cessions d'immobilisations constatées en 2011, 9,7 M€ ont été encaissés entre le 12 octobre 2011 et le 14 février 2012. Ainsi, à l'exception du mois d'avril 2012 où la trésorerie était de 3,5 M€, la trésorerie mensuelle de 2012 à septembre 2013 a

oscillé entre 8 et 21 M€, avec quatorze mois à plus de 10 M€. Il convient de constater cependant que depuis novembre 2013, la trésorerie accuse un certain repli (entre 4 et 5 M€), mais sans nécessiter de recourir aux lignes de trésorerie.

Cette trésorerie dormante, conservée par précaution, se justifie d'autant moins que le produit des aliénations patrimoniales, comme rappelé dans la circulaire NOR/ECO/R/04/60116/C du 22 septembre 2004, peut déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État<sup>7</sup>, et donc *a minima* produire des intérêts évitant l'érosion par l'inflation des prix.

#### 4.6.2. Les frais de tirages de lignes de trésorerie

La chambre a relevé l'importance des frais liés aux tirages de lignes de trésorerie en 2011, par rapport à 2009 et 2010, deux exercices où les tirages ont eu lieu régulièrement :

Tableau n° 31 : Évolution des frais de tirage de lignes de trésorerie

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012
Frais sur lignes de trésorerie (c./ 6615)	72	20,6	18,9	41,6	1,7

Source : Comptes administratifs.

Certes, de nombreux tirages de lignes de trésorerie ont eu lieu en juillet et août 2011, contrairement aux autres exercices, mais le recours aux lignes de trésorerie a cessé en octobre 2011, alors qu'il continuait sur cette période pendant les exercices 2009 et 2010.

En 2011, la commune a eu recours à un autre contrat de ligne de trésorerie avec DEXIA, en plus des deux déjà souscrits auprès du même établissement bancaire depuis 2009.

Tableau n° 32 : Détail des frais de tirage des lignes de trésorerie

Réf. contrats	2009		2010		2011	
	Montant tirages	Frais	Montant tirages	Frais	Montant tirages	Frais
MIR217564EUR	27 769 000	9 838	19 497 000	5 848	12 130 000	6 232
MIR227788EUR	43 760 000	10 730	69 001 000	13 105	25 150 000	12 922
BG055037					38 644 000	22 463
TOTAL	71 529 000	20 618	88 498 000	18 951	75 924 000	41 617

Source : Tableau de suivi de la ville.

Ainsi, alors que le montant des tirages de 2011 a été équivalent à celui de 2009, voire nettement inférieur à celui de 2010, les frais de tirages représentent près du double.

<sup>7</sup> Les sommes correspondantes peuvent en effet faire l'objet d'un dépôt sur un compte à terme, d'une acquisition de titres libellés en euro, émis ou garantis par les États-membres de l'Union européenne, d'un placement en OPCVM (organismes de placement collectif en valeur mobilière), etc.

Cette situation résulte à la fois de la durée plus importante de mobilisation des lignes de trésorerie en 2011 et d'une augmentation des marges bancaires sur les outils de gestion de trésorerie. Les marges bancaires étaient en effet de 0,04 % sur les deux contrats CLTR souscrits auprès de DEXIA, alors qu'elles étaient de 0,85 % (sur index EONIA) et 0,81 % (sur index EURIBOR 1 mois) pour la nouvelle ligne de trésorerie, également souscrite auprès de DEXIA.

Ce contrat a été souscrit et utilisé par la commune en complément des deux CLTR pour deux principales raisons :

- d'une part, les capacités maximales de tirage sur les deux CLTR (7 381 818 € sur le et 4 010 000 €) étaient potentiellement insuffisantes au vu des décaissements importants prévus par la collectivité en 2011 notamment pour la première tranche du musée des Beaux-Arts) ;
- d'autre part, à partir de 2011, la commune a anticipé une dégradation de ses capacités d'emprunt et de mobilisation de revolving.

## 4.7. L'ENDETTEMENT

### 4.7.1. L'évolution de l'encours de la dette

L'encours de la dette, ainsi que l'annuité de cette dette, ont évolué de la façon suivante durant la période.

Tableau n° 33 : Évolution de l'encours de la dette

En milliers d'euros	(ROD précédent)		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	2004	2005							
<b>ENCOURS DE LA DETTE AU BUDGET PRINCIPAL</b>									
Encours de dette au 01/01	174 393	182 044	191 981	191 609	194 556	196 068	192 944	192 631	166 686
Encours de dette au 31/12	182 044	191 542	191 609	194 556	196 068	192 944	192 631	186 686	178 562
Variation de l'encours	7 651	9 498	-373	2 947	1 512	-3 124	-313	-5 945	-8 124
Capacité de désendettement <sup>8</sup> , en années					12,9	11,6	11,3	9,3	8,1
<b>ENCOURS DE LA DETTE CONSOLIDÉE</b>									
Encours de dette au 01/01			234 126	232 323	234 469	235 773	231 176	229 936	223 540
Encours de dette au 31/12			232 323	234 469	235 773	231 176	229 936	223 540	215 010
Variation de l'encours			-1 803	2 146	1 304	-4 597	-1 837	-6 396	-8 530
Capacité de désendettement, en années					15,5	13,9	13,5	11,1	9,7

Sources : Rapport précédent de la chambre et comptes administratifs 2008 à 2012. « \* » : Hors dette inscrite au chapitre 16 du compte de la ZAC Clemenceau, qui constitue une dette envers le compte principal.

<sup>8</sup> Ratio encours / CAF brute.

Tableau n° 34 : Évolution de l'annuité de la dette

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
<b>ANNUITÉ DE LA DETTE AU COMPTE PRINCIPAL</b>					
Remb <sup>1</sup> effectif dette en capital (op. réelles hors débit 16449)	5 614 272	5 943 470	6 270 850	5 944 882	8 143 002
Charges d'intérêts et pertes nettes issues des contrats de swap	7 453 874	7 269 291	7 715 813	7 795 581	7 251 595
Annuité de la dette (op. réelles c./ 16 hors débit 16449)	13 068 146	13 212 761	13 986 663	13 740 463	15 394 597
<b>ANNUITÉ DE LA DETTE CONSOLIDÉE</b>					
Remb <sup>1</sup> effectif dette en capital (op. réelles hors débit 16449)	6 868 871	7 601 732	7 235 601	6 395 046	8 548 586
Charges d'intérêts et pertes nettes issues des contrats de swap	8 915 495	8 350 807	8 481 398	8 762 810	7 850 303
Annuité de la dette (op. réelles c./ 16 hors débit 16449)	15 784 366	15 952 539	15 716 999	15 157 856	16 398 889

Sources : Comptes administratifs 2008 à 2012.

Selon les données de la DGFIP, le ratio par habitant de l'annuité de la dette, après avoir baissé de 20 % entre fin 2005 et fin 2008, est resté quasiment stable durant la période, avec une légère hausse de 10 € entre 2011 et 2012. Il reste bien inférieur à celui de la moyenne des communes de même strate (plus de 100 000 habitants hors Paris) à 95 €/ hab., contre 148 €/ hab. en moyenne.

Cependant, l'encours de la dette en 2012 (budget principal uniquement), bien qu'ayant sensiblement diminué par rapport aux exercices précédents pour retrouver le niveau constaté fin 2004, demeure supérieur à celui de la moyenne des communes de même strate, tout en s'en rapprochant :

Tableau n° 35 : Encours et annuité de la dette par habitant

En euros par hab.		2008	2009	2010	2011	2012
Encours de la dette au 31/12/N	Commune	1 275	1 242	1 240	1 201	1 144
	Moy. strate	1 091	1 085	1 090	1 080	1 084
Annuité de la dette	Commune	85	859	90	85	95
	Moy. strate	153	137	147	145	148

Sources : Fiches individuelles DGFIP, budget principal uniquement.

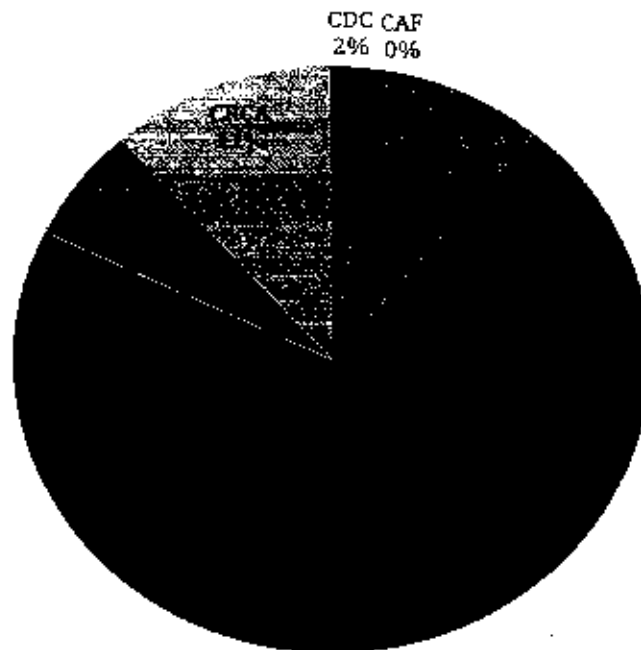
<sup>1</sup> Correction des données DGFIP, en raison de la prise en compte dans les données DGFIP des opérations d'ordre sur les emprunts avec option de droit de tirage en 2009 et 2010. Idem en 2010.



Pour le suivi de sa dette, la commune a eu recours aux services de la société Finance Active, pour un prix variant entre 10 000 et 11 000 € chaque année de 2008 à 2010. Depuis 2011 le Grand-Dijon prend en charge financièrement la prestation de la société Finance Active. Selon la situation de la dette fournie par FINANCE ACTIVE concernant la commune de Dijon arrêtée au 31 décembre 2012, la commune détient un stock de dette plus important que la moyenne de sa strate et verse des annuités d'un montant inférieur à la moyenne de cette même strate. Bien que ces comparaisons soient à relativiser faute de consolidation, dans les moyennes nationales, avec les intercommunalités, il convient d'examiner la composition de cet encours.

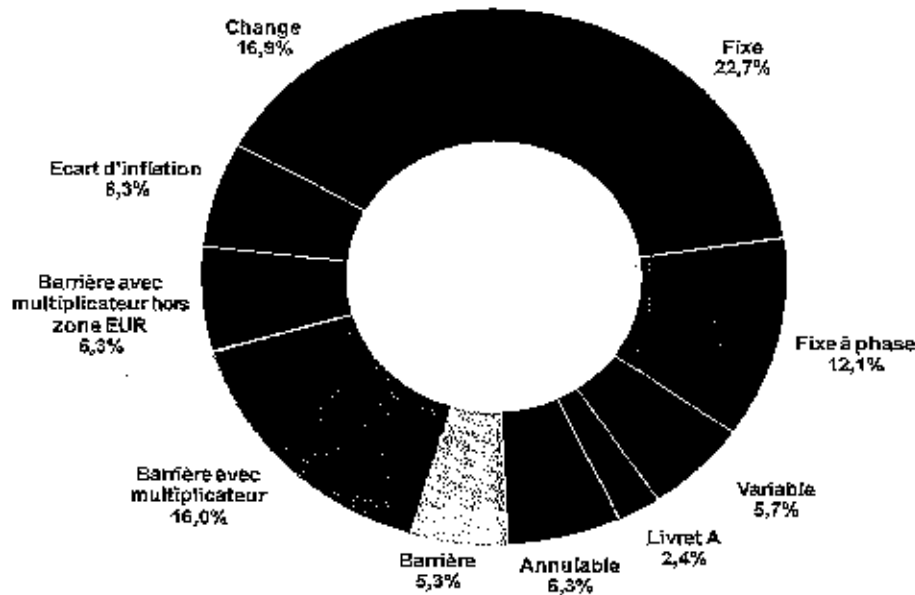
#### 4.7.2. La composition de l'encours de la dette

Au 31 décembre 2012, l'encours de la dette tous budgets confondus, était détenu par les prêteurs suivants :



Source : Budget primitif 2013. — CE : Caisse d'Épargne. CRCA : Caisse régionale du Crédit Agricole. CFF : Crédit foncier de France. CDC : Caisse des dépôts & consignations. CAF : Caisse d'assurance familiale.

La répartition de l'encours de la dette selon le type de risque est la suivante :



Source : FINANCE ACTIVE, Synthèse de la dette au 31 décembre 2012.

La répartition des risques liés aux emprunts souscrits au 31 décembre 2012 selon la charte de bonne conduite dite charte « Gissler » est la suivante :

Tableau n° 36 : Répartition de l'encours par niveau de risque

	1	2	3	4	5	6	TOTAL
A	42,91 %						42,91 %
B	5,31 %						5,31 %
C	6,32 %						6,32 %
D							-
E	9,57 %	12,63 %		6,32 %			28,52 %
F						16,94 %	16,94 %
<b>TOTAL</b>	64,11 %	12,63 %	-	6,32 %	-	16,94 %	100%

Sources : Annexes du compte administratif 2012.

L'essentiel des encours d'emprunts classés en A1 sont des emprunts à taux fixes. Nombre d'entre eux ont un taux fixe avoisinant ou dépassant les 4 %. Au 31 décembre 2012, ceux-ci totalisaient 61,4 M€ d'encours, avec un total de coût de sortie en cas de remboursement anticipé de 7,6 M€.

La chambre observe que quatre emprunts souscrits auprès de la Caisse d'Épargne et de DEXIA sont classés en E1 et E2, avec des effets multiplicateurs allant jusqu'à 5. Ils représentent près de 22 % de l'encours au 31 décembre 2012.

Tableau n° 37 : Détail des emprunts classés E1 et E2

Référence contrat	Prêteur	Capital restant dû	Durée résid.	Année début	Année fin	Taux payé
N <sup>os</sup> 2007061 à 2007064	Caisse d'Épargne	6 987 301	12 ans	25/11/07	25/12/08	Taux fixe à 3,66 %.
				25/12/08	2024	3,66 % si EURIBOR 12M ≤ à 5,50 %. Sinon, 3,66 % + 5 × (EURIBOR 12M – 5,50 %).
N <sup>os</sup> 2009031 et 2009032	DEXIA / SFIL	13 586 245	21,7 ans	2009	2011	Taux fixe à 4,35 %.
				2011	2026	4,35 % si EURIBOR 12M ≤ à 6 %. Sinon, 4,35 % + 5 × (EURIBOR 12M – 6 %).
				2026	2034	Taux fixe à 4,35 %.
N <sup>os</sup> 2009081 à 2009088	DEXIA / SFIL	13 586 245	21,8 ans	2010	2011	Taux fixe à 3,99 %.
				2009	2010	6,11 % – 5 × (écart inflation européenne/ inflation française), avec plancher du taux à 0,00 %, correspondant à une inflation européenne supérieure à l'inflation française d'au moins 1,222 %.
				2011	2034	EURIBOR 12M post-fixé + 0,10 % si inflation européenne ≥ à 0,00 %. Sinon, EURIBOR 12M + 0,10% – 5 × inflation européenne.
N <sup>os</sup> 2009041 à 2009044	DEXIA / SFIL	13 586 245	21,5 ans	2009	2029	EURIBOR 12M post-fixé + 0,10 % si inflation européenne ≥ à 0,00 %. Sinon, EURIBOR 12M + 0,10% – 5 × inflation européenne.
				2029	2034	EURIBOR 12M préfixé + 0,30 %.

Sources : Annexes du compte administratif 2012.

Le coût de sortie (remboursement anticipé) de ces emprunts est évalué à 29,3 M€ selon l'annexe du compte administratif 2012. Ce coût ne peut être que très estimatif, compte tenu de la formule de calcul de l'indemnité de sortie de ces contrats. En effet, s'agissant des contrats DEXIA, la détermination d'une soule de sortie n'est pas connue à l'avance, et s'obtient « [...] en tenant compte des conditions prévalant sur les marchés financiers, 10 jours ouvrés avant la date du remboursement anticipé. [...] Le jour de fixation, DEXIA demande préalablement à deux établissements de référence sur ces marchés de calculer le montant de l'indemnité à régler par la partie débitrice à l'occasion du remboursement anticipé du prêt. L'indemnité de remboursement anticipé retenue est la moyenne arithmétique de ces deux indemnités [...] » (article 9 des contrats DEXIA). Ainsi, la possibilité de dénouer ces contrats de façon anticipée pour la collectivité locale semble peu aisée à mettre en œuvre, celle-ci n'ayant connaissance des cotations indicatives permettant d'avoir une idée du montant de l'indemnité de remboursement anticipé, qu'à partir du moment où elle informe l'établissement bancaire de son intention de rembourser.

FINANCE ACTIVE a recommandé dans sa synthèse de la dette au 31 décembre 2012 de contacter la société de financement local (SFIL) et la Caisse d'Épargne afin d'obtenir soit des propositions de sortie à taux classiques des emprunts à barrière sur EURIBOR 12 mois avec multiplicateur et sur l'inflation européenne, soit un gel d'échéances sur les emprunts indexés sur l'écart entre l'inflation européenne et l'inflation française.

### 4.7.3. Les emprunts à risque

Plus de 22 % de l'encours de dette est classé en E4 et au-delà, représentant un encours de plus de 50 M€ au 31 décembre 2012, souscrits essentiellement (pour 40,6 M€ d'encours) auprès de DEXIA / SFIL.

#### 4.7.3.1. Un emprunt classé E4 : DEXIA / SFIL

Tableau n° 38 : Caractéristiques de l'emprunt E4 DEXIA / SFIL

Référence contrat	Prêteur	CRD	Durée résid.	Année début	Année fin	Taux payé
N <sup>os</sup> 2009071 à 2009075	DEXIA / SFIL	13 586 245	21,9 ans	2010	2013	Taux fixe à 3,89 %.
				2013	2024	Si CMS USD 10 ans ≤ à 8,25 %, taux = 3,89 %. Sinon, taux = 3,89 % + 5 × (CMS USD 10 ans – 8,25 %).
				2024	2034	Taux fixe à 3,89 %.

Source : Contrat d'emprunt.

Ce contrat du 12 février 2010 est venu refinancer un contrat de taux structuré souscrit le 2 juillet 2009, le faisant également entrer dans la catégorie des prêts E4 (écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro, avec effet multiplicateur jusqu'à 5) :

Tableau n° 39 : Caractéristiques du contrat réaménagé par l'emprunt E4 DEXIA / SFIL

Année début	Année fin	Taux payé
2009	2010	Taux fixe à 3,95 %.
2010	2027	Si CMS GBP 10 ans – CMS EUR 10 ans ≥ à – 0,10 %, taux = 3,95 %. Sinon, taux = 3,95 % – 5 × (CMS GBP 10 ans – CMS EUR 10 ans).
2027	2034	Taux fixe à 3,95 %.

Source : Contrat d'emprunt

Les services financiers de la commune justifient ce réaménagement rapide par une opportunité de marché permettant de sortir de l'indice CMS-GBP10 — ce, d'une part, pour revenir sur un indice plus « sécurisé » (la barrière à 8,25 % est d'un niveau plus élevé que la barrière initiale de 3,95 %) et, d'autre part, pour réduire la phase structurée de 17 à 11 ans.

<sup>10</sup> Le CMS (*constant maturity swap*, ou *swap* de maturité constante) signifie le taux de marché qui serait coté pour une opération d'échange de conditions d'intérêts (« *swap* ») pour une durée déterminée, dans laquelle ce taux fixe serait échangé contre EURIBOR 6 mois (exemple : CMS 10 ans). — GBP : livre sterling.

4.7.3.2. *Les emprunts classés hors charte (F6)*Tableau n° 40 : *Détail des emprunts classés hors charte (F6)*

Référence contrat	Prêteur	CRD	Durée résid.	Année début	Année fin	Taux payé
HELVETIX 200804, 2007091 et 2007092	CFF	9 242 851	25,5 ans	2008	2018	Taux fixe de 0,24 %.
				2018	2038	Taux fixe bonifié de 0,24 % si taux de change USD/CHF ≤ à 1 (barrière). Sinon, taux fixe bonifié de 0,24 % + 50 % [(1 – taux de change USD/CHF) + taux de change USD/CHF].
N <sup>os</sup> 2009051 à 2009052	DEXIA/ SFIL	13 586 245	21,6 ans	2009	2013	Taux fixe de 3,15 %.
				2013	2024	Taux fixe de 3,15 % si taux de change EUR/CHF ≥ à taux de change EUR/USD. Sinon, taux de 3,15 % + 28 % × (taux de change EUR/USD – taux de change EUR/CHF).
				2024	2034	EURIBOR 12M + 0,30 %.
N <sup>os</sup> 2009061 à 2009062	DEXIA/ SFIL	13 588 245	21,8 ans	2009	2010	Taux fixe de 3,80 %.
				2010	2026	Taux fixe de 3,80 % si cours de change USD/JPY ≥ à cours pivot de 85JPY/1USD. Sinon, taux de 3,80% + 20 % × [(cours pivot + cours de change) – 1].
				2026	2034	Taux fixe de 3,80 %.

Sources : Annexes du compte administratif 2012.

4.7.3.3. *Une absence de provision pour emprunts à risque*

De nouvelles dispositions applicables aux départements et régions (recommandées pour les communes et EPCI) figurent dans un guide pratique du provisionnement des emprunts à risque. Sont considérés comme emprunts complexes selon ce guide les emprunts dont le taux d'intérêt variable résulte de l'application d'une formule dans laquelle il n'est pas défini par la simple addition d'un indice usuel et d'une marge exprimée en points de pourcentage. Ainsi, les contrats de prêts classés dans les catégories de la charte « Gissler » au-dessus de C ou 3 sont considérés comme complexes.

Pour les emprunts conclus avant le 31 décembre 2012 et qui ont les caractéristiques d'un emprunt complexe, une évaluation des risques à la date de première application du texte doit être faite et une provision constituée avant l'arrêté des comptes 2013 sur la base de la situation au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle est calculée par comparaison entre le taux d'intérêt calculé à partir de la formule figurant dans le contrat de prêt, et un taux de référence, qui pourra être calculé à partir de l'indice TEC10, ou un taux variable simple, de type EURIBOR 6 ou 12 mois avec une marge. Le différentiel entre ces deux taux permet de déterminer le montant de la provision par application de ce différentiel à toutes les échéances passées.

Concernant la commune, trois emprunts souscrits auprès de DEXIA et un emprunt CFF sont classés au-delà des catégories 3 ou C sur le budget principal et les BA stationnement et auditorium.

Tableau n° 41 : Détail des emprunts classés au-delà du C3

N°s d'emprunt	Classification	Formule	Capital restant dû au 31 déc. 2012
200907 et avenant	E4	CMS USD 10 ans, avec coefficient multiplicateur du 01/12/2013 au 01/12/2024.	13 586 244,96
2009051 et 2009052	F6	Taux fixe à barrière sur change – écart change euro / CHF – change euro/USD.	13 586 244,96
2009061 et 2009062	F6	Taux fixe à barrière sur change USD / yen.	13 586 244,96
200804 et 2007091	F6	Taux fixe à barrière sur change – écart change euro / CHF – change euro / USD.	9 242 851,27

Sources : Annexes du compte administratif 2012.

La chambre observe que la commune a renoncé à constituer des provisions sur ses emprunts les plus risqués, en particulier hors-charte (classés Hors Charte(F6)). Bien que non obligatoire pour les communes, cette précaution ne semblerait pourtant pas inutile au vu du capital restant dû des emprunts concernés et des risques que font peser des formules indexées sur devises.

**Recommandation n° 2 : La chambre recommande à la commune de constituer des provisions concernant ses emprunts les plus risqués, classés E et hors charte (F6) selon la charte « Gissler ».**

#### 4.7.4. L'objet des emprunts classés en E et F : une majorité de contrats de réaménagement de dette

Nombre de ces contrats sont des contrats de réaménagement de dette. Ils forment de longues successions sur des durées parfois supérieures à 30 années (cas des contrats du Crédit local de France / DEXIA), comme le montre l'organigramme des réaménagements.

La chambre a souhaité dérouler la genèse des emprunts structurés toujours en vigueur, en examinant le prolongement de la durée de sept emprunts concernés et les taux pratiqués antérieurement sur les contrats précédents (un emprunt de la Caisse d'Épargne de 2007 classé E1, et six emprunts de DEXIA de 2009, classés E1, E2, E4 et hors charte - F6). Il en ressort les principaux éléments suivants :

##### 4.7.4.1. L'emprunt Caisse d'Épargne de 2007

Les contrats initiaux à l'origine de l'emprunt Caisse d'Épargne n° 200706 de 2007 sont au nombre de dix, datant de 1990 à 1995, avec des taux fixes allant de 7,85 % à 10,68 %. La commune attendra entre 10 et 15 ans pour réaménager cette dette en deux emprunts - portant les n°s 200502 et 200503. En 2005, le capital restant dû atteignait 9,8 M€, auxquels il convient d'ajouter 1,058 M€ d'indemnités pour remboursement anticipé, recapitalisés. Les deux nouveaux emprunts avaient pour base l'EURIBOR 12 mois, assorti d'une barrière (différente d'un contrat à l'autre : respectivement 2 % et 4,5 %), et un amortissement du capital prédéterminé en montant, très important pour les deux premières annuités.

Bien que tardif, ce réaménagement semblait être favorable à la commune. Or, deux ans après, au vu de l'augmentation de l'EURIBOR 12 mois (cf. tableau ci-dessous), la ville a réaménagé ces deux emprunts de renégociation en un seul contrat, proposant un taux fixe de 3,66 % sur une année, puis un taux structuré toujours basé sur l'EURIBOR 12 mois, mais avec une barrière plus élevée, et surtout un effet multiplicateur pouvant aller jusqu'à 5.

Tableau n° 42 : Évolution de l'EURIBOR 12 mois

EURIBOR 12 mois	Premier taux par trimestre	EURIBOR 12 mois	Premier taux par trimestre
03/10/2005	2,334 %	01/02/2008	4,33 %
01/02/2006	2,9 %	01/04/2008	4,735 %
03/04/2006	3,254 %	01/07/2008	5,418 %
03/07/2006	3,507 %	01/10/2008	5,505 %
02/10/2006	3,748 %	01/02/2009	2,259 %
01/02/2007	4,08 %	01/04/2009	1,801 %
02/04/2007	4,193 %	01/07/2009	1,497 %
02/07/2007	4,524 %	01/10/2009	1,237 %
01/10/2007	4,716 %		

Source : Site euribor-rates.eu.

Le réaménagement de ces deux emprunts en 2007 n'aura été utile que pour la première année, avec un taux fixe à 3,66 % sur l'année 2008 tandis que l'EURIBOR 12 mois aura continué simultanément d'augmenter pour atteindre 5,505 %.

Sur le long terme, le recours à un emprunt à barrière et à effet multiplicateur de 5, avec le même index que les deux contrats précédents, est pour le moins hasardeux, dès lors que le taux fixe proposé pour un EURIBOR 12 mois en-dessous de la barrière (3,66 %) est supérieur à ceux des deux emprunts réaménagés (respectivement 2,16 % et 2,89 %), et ce même si la barrière de ce nouvel emprunt est plus élevée (5,50 % au lieu de 4,50 % et 2 %).

La durée d'endettement n'a été prolongée que de 4 ans entre le dernier contrat et les deux contrats qu'il a réaménagés. De fait, ce réaménagement n'est pas intervenu au bénéfice de la ville.

#### 4.7.4.2. Les emprunts DEXIA de 2009

Ces emprunts, classés en E1, E2, E4 et hors charte F6, portent les n°s 200903, 200904, 200905, 200906, 200907 et 200908.

Les contrats initiaux datent soit du début des années 1990, et il s'agit de taux fixes entre 6,10 % et 10,70 %, soit de la seconde moitié des années 1990, et il s'agit alors de taux variables indexés sur l'EURIBOR 3 mois ou 12 mois plus une marge pouvant aller jusqu'à 0,32 %.

Six contrats souscrits entre 1991 et 1995 ont fait l'objet à eux seuls de sept périodes de renégociation : 1998, 2000, 2003, 2005, 2006, 2008 et 2009. À l'exception de 1998 où le taux retenu est un taux fixe à 8,38 %, les index proposés par DEXIA à l'occasion de tous ces réaménagements ont oscillé entre des index considérés à risque (LIBOR USD en 2003, taux de change yen / USD en 2006 et 2008 et écart entre taux de change Eur/CHF et Eur/USD en 2008) et des index plus classiques (différence entre CMS EUR 30 ans et CMS EUR 5 ans en 2005, choix en 2000 entre taux fixe, TAM, TAG, EURIBOR 12 mois), pour s'achever en 2009 par une répartition du capital restant dû en quatre contrats de prêts (contrats n<sup>os</sup> 200904, 200905, 200907 et 200908), composés de deux à trois phases, dont la plus longue a entraîné un classement de ces contrats en E2, E4 et F6.

Pour tous les autres contrats des années 1990, la chambre a pu distinguer trois périodes de renégociation :

- première période entre 2003 et 2005 ;
- deuxième période entre 2006 et 2008 ;
- troisième et dernière période en 2009.

La première période de réaménagement interviendra entre 4 à 13 ans après la conclusion des premiers contrats réaménagés, et la durée restant à amortir pour ces prêts au moment de ce premier réaménagement varie entre 5 et 12 ans. La plupart des contrats de ce premier réaménagement feront l'objet d'indemnités de faible montant (quelques dizaines de milliers d'euros), sauf le contrat n° 200403, prévoyant une indemnité de 2 573 283 €.

La conséquence la plus importante des réaménagements de la première période aura été de prolonger la durée d'endettement de 7 à 14 ans. Par ailleurs, les premiers contrats de réaménagement de ces emprunts vont proposer plusieurs phases d'intérêts, tous indexés sur l'EURIBOR 12 mois, avec une barrière plus ou moins élevée, entre 3,89 % et 5,50 %.

C'est à partir de la seconde vague de réaménagement de ces emprunts, en 2006-2008, que DEXIA propose à la commune des emprunts à phases, structurés, à risque, indexés sur le taux de change euro / franc suisse, le taux de change yen / USD ou bien sur l'écart entre le CMS GBP et le CMS EUR, classant presque tous ces emprunts entre E4 et F6.

Tous ces emprunts renégociés en 2006-2008, ainsi que celui renégocié successivement entre 2000 et 2008, vont faire l'objet d'un dernier grand réaménagement, en scindant leur capital restant dû et en le répartissant de façon égale (14 M€ chacun) entre six nouveaux contrats en 2009. La moitié de ces nouveaux emprunts permettra à la commune de rectifier le caractère très risqué de certains des emprunts précédents, en revenant, pour la phase la plus longue de ces contrats, à l'index EURIBOR 12 mois. Ces contrats moins risqués conserveront toutefois une barrière faisant intervenir l'inflation européenne et l'inflation française pour certains, et feront jouer un effet multiplicateur. De fait, ces nouveaux contrats de réaménagement subissent une classification « Gissler » E1 et E2.



Cependant, pour l'autre moitié des nouveaux emprunts de 2009, le caractère risqué des index retenus dans les contrats précédents réaménagés sera confirmé. Les phases les plus longues, feront en effet jouer :

- soit un index hors zone euro (CMS USD 10 ans), avec une barrière élevée et un effet multiplicateur, entraînant le classement de ce nouveau contrat en E4 ;
- soit une différence entre le taux de change EUR / CHF et le taux de change EUR / USD et un effet multiplicateur également, classant les deux contrats concernés en F6.

Par ailleurs, ce dernier réaménagement de 2009 aura pour autres conséquences, d'une part de prolonger la première phase à taux fixe des précédents contrats réaménagés de 2009-2010 à 2011-2013 (taux fixe qui au passage prendra entre 0,09 et 0,94 points), et d'autre part de rallonger la durée d'endettement de 10 ans pour tous les contrats.

En conclusion, la chambre observe que sur les six emprunts de réaménagement de sa dette avec DEXIA conclus en 2009, tous d'un montant identique (14 014 008 € chacun), la commune :

- pour trois emprunts, a réussi à revenir sur des emprunts structurés moins risqués que ceux réaménagés, leur permettant ainsi d'être classés en E1 et E2 ;
- pour un emprunt, n'a réussi que partiellement à revenir sur un emprunt structuré moins risqué que ceux réaménagés, lui permettant ainsi d'être classé en E4 ;
- pour deux emprunts, n'a pas réussi à revenir sur des emprunts structurés moins risqués que ceux réaménagés, les classant ainsi tous les deux hors charte (F6).

Ces réaménagements de 2009 — époque à laquelle les effets des emprunts structurés avaient été largement médiatisés — ont entraîné une augmentation de la durée d'endettement de 10 ans par rapport aux contrats précédents, et une première phase à taux fixe 2009 marque une forme de panachage dans les types d'emprunt qui en limite le risque intrinsèque. La chambre considère cependant que ces produits présentant un caractère spéculatif qui n'est pas compatible avec la gestion locale. Ils sont à proscrire.

#### 4.7.5. Le recours aux contrats de swap

La commune détient deux contrats d'échange de taux, ou swaps, qui ont débuté respectivement le 1<sup>er</sup> décembre 2008 (contrat Société Générale) et le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (contrat CALYON). Les principales caractéristiques de ces contrats de swap sont les suivantes :

Tableau n° 43 : Caractéristiques des contrats de swap conclus par la ville

SWAP		
Établissement	CALYON	Société Générale
Taux reçu par la commune (selon contrat)	EURIBOR 3 mois.	EURIBOR 3 mois + 0,03 %.
Taux effectivement reçu par la commune en 2012	0,756 %	0,223 %
Taux payé par la commune (selon contrat)	Du 01/01/2009 au 01/01/2012 : taux fixe à 3,25 %. Du 01/01/2012 au 01/01/2023 : si EURIBOR 3 mois < 4,75 %, taux payé de 3,25 % ; si EURIBOR 3 mois > à 4,75 %, taux payé = EURIBOR 3 mois - 0,15 %.	Du 01/12/2008 au 01/12/2027 : taux fixe à 3,93 %.
Taux effectivement payé par la commune en 2012	3,25 %	4,047 %
SOUS-JACENTS (CONTRATS COUVERTS PAR LE SWAP)		
Référence contrat	200603	199706
Prêteur	DEXIA / SFIL	DEXIA / SFIL
Taux prévu au contrat	EURIBOR 3 mois + marge de 0,015 %.	EURIBOR 3 mois.
Classement « Gissler »	B1	A1
CRD au 31/12/12 couvert	10 041 544,51	8 605 374,01

Source : Annexe A2.8 du compte administratif 2012 et Crédit Agricole.

Ainsi donc, les deux emprunts couverts par ces contrats de swap ne sont pas considérés comme des contrats à risque. Par ailleurs, à la date de souscription des deux contrats de swap, et jusqu'à ce jour, l'index EURIBOR 3 mois choisi pour les contrats couverts a évolué de la façon suivante.

Tableau n° 44 : Évolution de l'EURIBOR 3 mois

EURIBOR 3 mois	Premier taux par trimestre	EURIBOR 3 mois	Premier taux par trimestre
01/12/2008	3,816 %	01/07/2011	1,556 %
02/01/2009	2,357 %	01/10/2011	1,557 %
01/02/2009	2,077 %	01/02/2012	1,115 %
01/04/2009	1,498 %	01/04/2012	0,771 %
01/07/2009	1,085 %	01/07/2012	0,652 %
01/10/2009	0,754 %	01/10/2012	0,223 %
01/02/2010	0,665 %	01/02/2013	0,234 %
01/04/2010	0,635 %	02/04/2013	0,210 %
01/07/2010	0,782 %	01/07/2013	0,222 %
01/10/2010	0,942 %	01/10/2013	0,225 %
01/02/2011	1,082 %	03/02/2014	0,290 %
01/04/2011	1,249 %		

Source : Site euribor-rates.eu.

Aux dates de début d'application des dispositions des contrats de swap, le taux de l'EURIBOR 3 mois était quasiment équivalent à celui proposé par le contrat de la Société Générale, et inférieur à celui du contrat CALYON, et à compter de ces dates, n'a cessé d'être bien inférieur aux taux pratiqués par les contrats de swap. De ces deux contrats, il est résulté en quatre exercices (2009 à 2012) une charge d'intérêt supplémentaire de 1,5 M€. Les produits de couverture ont encore une durée de vie de 14 et 10 ans, et il est pour le moins étonnant d'avoir choisi des instruments de couverture pour des contrats à index à faible risque (EURIBOR 3 mois). De tels produits auraient, en revanche, été bienvenus pour les emprunts classés à risque.

#### **4.7.6. Conclusion sur l'endettement**

La chambre relève que l'endettement de la ville a fait l'objet d'une gestion en opportunité qui a très largement privilégié les renégociations, sans que l'encours diminue significativement sur les périodes examinées, et sans que la part d'emprunt structuré régresse au profit de formules moins risquées. Ces opérations de renégociation ont conduit à des allongements successifs de la durée de la dette et ont eu pour effet de différer des échéances sans motif économique réel et sans lien avec le programme d'investissements.

Dans ce contexte, la ville de Dijon ne cherche pas de façon adéquate à se prémunir du risque, pourtant bien réel, qui pèse sur sa dette : le contrat de swap auquel elle a eu recours a visé un emprunt peu risqué et s'est traduit par des coûts supplémentaires plutôt que par des économies ; surtout, le risque de taux ne fait l'objet d'aucune provision dans les comptes de la collectivité.

#### **4.8. CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE**

La situation financière de la ville de Dijon ne suscite à l'heure actuelle pas d'inquiétude particulière exception faite de l'endettement ; elle doit cependant être mise en perspective avec la situation du Grand-Dijon, et pourrait évoluer substantiellement en raison de la cessation des activités bancaires de la caisse du crédit municipal. En effet, la diminution prévisible des obligations de dépôt prudentiel qui pèsent sur celle-ci conduit à reverser une partie de ses fonds propres vers la commune, son actionnaire unique. Par délibération en date du 15 décembre 2014, le conseil municipal a ainsi comptabilisé « un premier reversement » par le Crédit municipal de Dijon des sommes afférentes à la réduction de sa dotation à hauteur de 30 M€.

Les charges de fonctionnement croissent de 4 % sur la période contrôlée, à un rythme inférieur aux produits (+ 6 %). Parmi ces charges, les dépenses de personnel sont stables en proportion, l'effectif diminuant même de 2,80 % sur la période. Les charges à caractère général et les subventions de fonctionnement augmentent en revanche sensiblement.

Parmi les produits, la fiscalité reste dynamique et représente plus de 60 % des recettes de fonctionnement. En cause, des taux qui augmentent chaque année à un rythme supérieur à la moyenne de strate, et des bases en progression régulière.

La section d'investissement, après avoir supporté des opérations d'envergure (groupes scolaires, parc municipal des sports Gaston-Gérard, travaux de voirie), est en net repli depuis 2011, malgré la rénovation du musée des Beaux-Arts. Ainsi les dépenses d'investissement passent de 82 M€ en 2009 à 46 M€ en 2012, les recettes suivant une tendance analogue. Ces évolutions signalent la fin d'un cycle d'investissement à l'issue duquel la commune bénéficie d'une capacité de désendettement renforcée (la CAF nette augmente de près de 8 % par an de 2008 à 2012 pour atteindre 14 M€, tandis que la capacité de désendettement passe de 15,5 à 9,7 années), mais aussi, en raison d'importantes cessions immobilières intervenues en 2011, d'une trésorerie pléthorique qui ne fait plus l'objet d'une gestion active.

L'encours de la dette consolidée diminue légèrement depuis 2009. De 231 M€ fin 2008, cet encours est passé à 215 M€ fin 2012. Sur la période, l'annuité a évolué autour de 16 M€. Fin 2013, l'encours est détenu à près de 57 % par DEXIA. Selon les critères de la charte « Gissler », 22 % de l'encours est classé E1 et E2, avec des effets multiplicateurs pouvant aller jusqu'à 5, et 17 % des emprunts sont classés F6, c'est-à-dire hors-charte. Au total, on peut donc considérer que 39 % de l'encours présente un risque notable. Les renégociations, fréquentes, conduisent dans la plupart des cas à allonger sans raison la durée de l'endettement ; si elles permettent dans certains cas d'atténuer le risque porté par les emprunts, il demeure qu'aucun de ces emprunts à risque n'a fait l'objet de provisions en dépit des volumes en jeu. L'endettement représente la première source de risque pesant sur les finances de la ville de Dijon à l'heure actuelle.

La chambre observe enfin que la situation financière de la commune doit être envisagée en lien avec celle du Grand-Dijon dont les choix en matière d'investissement comme de fonctionnement sont liés indissociablement aux siens.

## **5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **5.1. LES EFFECTIFS**

#### **5.1.1. La présentation du tableau des effectifs**

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales 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<sup>er</sup> janvier de l'exercice concerné.

Si les comptes administratifs des exercices 2008 à 2012 comportent ces états établis au 31 décembre de l'exercice, tel n'est pas le cas des budgets primitifs 2013 et 2014, auxquels sont annexés des états arrêtés au 31 octobre de l'exercice précédent, qui en outre ne respectent pas les maquettes budgétaires applicables pour chacun de ces exercices<sup>11</sup>.

La chambre observe qu'au-delà du formalisme réglementaire, ces états ne se conforment pas pleinement au principe de la permanence des méthodes.

#### **5.1.2. Des effectifs budgétaires et des effectifs pourvus en discordance**

La création d'un emploi est l'acte par lequel l'organe délibérant d'une collectivité décide, pour répondre à un besoin, d'inscrire :

- un crédit au chapitre budgétaire approprié. En application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire ne le permettent pas ;
- un emploi correspondant à ce crédit au tableau des emplois de la collectivité, document annexé au budget, en application de l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales. Sur ce tableau figurent en outre l'ensemble des emplois de la collectivité, emplois correspondant aux grades de recrutement et emplois correspondant aux grades d'avancement.

Il résulte de ce qui précède que toute nomination sur un emploi non créé par l'organe délibérant est entachée de nullité et peut être annulée par le juge administratif<sup>12</sup>. Cette nullité persiste même en cas de création ultérieure<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Instruction comptable M14, maquette budgétaire 2013.

<sup>12</sup> CE, 11 juin 1982, n° 11887.

<sup>13</sup> CAA Lyon, 28 janv. 1997, n° 94LY00110, *Syndicat mixte du musée de M.*

Les états annexés aux comptes administratifs 2008 à 2013 de la commune de Dijon, et arrêtés au 31 décembre de l'exercice, comme ceux annexés aux budgets primitifs 2013 et 2014, comportent des anomalies, un certain nombre de grades et de cadres d'emploi étant en sureffectif.

Le fait que les effectifs pourvus apparaissent fréquemment supérieurs aux effectifs budgétaires traduit tout d'abord une comptabilisation à tort<sup>14</sup> d'agents non permanents (remplaçants, renforts) sur des emplois permanents, mais aussi une gestion qui s'autorise une fongibilité que les textes interdisent. Bien que les effectifs budgétaires soient votés en conseil au niveau du grade, voire du cadre d'emplois, l'ordonnateur semble globaliser les postes pour les redistribuer selon les besoins des services sans nouvelle délibération. Ainsi, certains agents sont affectés sur des postes prévoyant des quotités travaillées différentes des leurs, et d'autres sont comptabilisés sur des grades ne correspondant ni à leur contrat de travail, ni à leur niveau de rémunération<sup>15</sup>.

La ville procède de même en ce qui concerne les emplois à temps non complet : un poste à temps complet se voit parfois pourvu, en toute irrégularité, par plusieurs agents à temps non complet.

Autre signe de l'inadéquation entre les effectifs budgétaires et les effectifs réellement pourvus, alors que certains grades ou cadres d'emplois sont présentés en sureffectif, le ratio des emplois pourvus sur les emplois budgétaires se dégrade sur la période 2008-2013 où il passe de 93,6 % à 89 %.

Tableau n° 45 : RH. — Ratio emplois pourvus / emplois budgétaires, 2008-2013

	31/12/2008		31/12/2009		31/12/2010		31/12/2011		31/12/2012		31/12/2013	
	Budg.	Pourvu	Budg.	Pourvu	Budg.	Pourvu	Budg.	Pourvu	Budg.	Pourvu	Budg.	Pourvu
Total budget principal	3 126	2 926	3 132	2 934	3 132	2 903	3 132	2 845	3 132	2 810	3 134	2 768
Ratio	93,6 %		93,7 %		92,7 %		90,8 %		89,7 %		89 %	

Sources : États annexes comptes administratifs.

<sup>14</sup> Le tableau des effectifs recense, face aux emplois permanents créés par l'assemblée délibérante, ceux qui sont pourvus par des agents permanents ; l'état annexe du personnel non titulaire recense, quant à lui, d'une part les contractuels affectés sur des emplois permanents, d'autre part les agents non titulaires occupant des emplois non permanents.

<sup>15</sup> Parmi les 62 postes déclarés pourvus d'attaché territorial au tableau des effectifs, l'un, par exemple, correspond au directeur des systèmes d'information, rémunéré sur le grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle et répertorié comme tel dans l'état annexe du personnel non titulaire. C'est probablement le libellé de directeur contractuel, porté sur son bulletin de paie, qui a conduit à cette confusion.

Dans l'ensemble, les emplois pourvus diminuent sur la période (- 138). Au 31 décembre 2013, 346 postes étaient à pourvoir<sup>16</sup> dont près de 300 postes inscrits au tableau des effectifs sans avoir donné lieu à l'inscription des crédits budgétaires correspondants.

Ces incohérences nuisent à la fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes et enlèvent de leur portée aux délibérations de l'assemblée. La chambre prend acte cependant de l'engagement pris par la ville de réajuster les effectifs budgétaires dès lors que son organisation sera stabilisée.

**Recommandation n° 3 : La chambre recommande à la commune de veiller à la fiabilité des états annexés aux documents budgétaires et de procéder régulièrement à la mise à jour du tableau des effectifs budgétaires.**

### **5.1.3. Les postes à temps non complet d'une durée inférieure au mi-temps : des recrutements et un usage hors du cadre du décret de 1991**

Les collectivités ont la faculté, pour répondre à un besoin correspondant à une durée hebdomadaire inférieure à la durée légale du travail applicable au cadre d'emplois, de créer un emploi permanent à temps non complet. La durée du travail est alors imposée au fonctionnaire, contrairement aux cas d'exercice des fonctions à temps partiel, dans lesquels l'initiative appartient à l'agent : c'est l'emploi, et non le fonctionnaire, qui est à temps non complet.

Si les collectivités peuvent créer librement des emplois à temps non complet, les conditions dans lesquelles des fonctionnaires peuvent être recrutés sur ces emplois sont en revanche encadrées : les emplois ne peuvent être pourvus librement que par des fonctionnaires intégrés ou qui le seront à compter de leur recrutement, c'est-à-dire des fonctionnaires dont la durée de service totale est au moins égale à la moitié de la durée légale du travail (17 h 30). Pour les fonctionnaires non intégrés dans un cadre d'emplois, leur recrutement est strictement encadré par le décret n° 91-298 du 20 mars 1991.

Pour ces derniers, dont la durée de service est inférieure au mi-temps, trois cas de recrutement sont posés par le décret de 1991 dont un seul concerne la ville de Dijon : « l'exercice des fonctions relevant des cadres d'emplois des professeurs d'enseignement artistique, assistants et assistants spécialisés d'enseignement artistique, agents et agents qualifiés du patrimoine, agents d'entretien, agents spécialisés des écoles maternelles, agents sociaux, auxiliaires de soins ». C'est le cas pour nombre d'adjoints techniques exerçant leurs fonctions dans les restaurants scolaires à raison de 15/35<sup>es</sup>, ou encore d'assistants et assistants spécialisés d'enseignement artistique ou de professeurs d'enseignement artistique.

---

<sup>16</sup> État annexe au 31/12/2013 : postes budgétaires (3 134) – postes pourvus (2 788) = 346 disponibles.

Plusieurs agents, en revanche, affichent des temps de travail inférieurs au mi-temps tout en étant positionnés sur des postes à temps non complet ne relevant pas du régime dérogatoire du décret du 20 mars 1991.

#### 5.1.3.1. *Des attachés de conservation du patrimoine en situation irrégulière*

Ainsi, deux personnes ont été recrutées en mars 2008 sur des postes d'attaché de conservation du patrimoine à temps non complet 16/35<sup>es</sup> créés par la délibération du 28 janvier 2008. Or, les attachés de conservation du patrimoine ne figurent pas parmi les cadres d'emplois retenus au deuxième cas du décret de 1991.

Si ces agents ont bénéficié depuis lors d'une augmentation de leur temps de travail<sup>17</sup>, aucun poste n'a été spécifiquement créé pour ces nouvelles durées, et les postes déjà existants pour des quotités prévues de 27/35<sup>es</sup> n'étaient pas susceptibles de les accueillir. En outre, aucune justification de déclaration correspondant à ces nouvelles vacances n'a été apportée.

#### 5.1.3.2. *Les attachés au cabinet du maire ou affectés à un groupe d'élus*

La chambre observe qu'un agent non titulaire a été recruté sur un poste à temps complet provisoirement vacant pour exercer des fonctions d'attaché au cabinet du maire et que cet agent a été passé, à sa demande, à temps non complet 13/35<sup>es</sup>, alors qu'un recrutement pour cette quotité dans ce type de fonctions n'est pas autorisé par le décret de 1991. Confrontée à une telle demande de la part de l'agent, la collectivité aurait dû lui demander de réaliser une durée au minimum égale au mi-temps.

Un autre agent non titulaire, recruté sur le grade d'attaché, affecté à un groupe d'élus à temps complet jusqu'au 31 décembre 2012, a été ensuite recruté le 1<sup>er</sup> janvier 2013 sur le même poste mais à temps non complet 12/35<sup>es</sup>, sans qu'une délibération spécifique soit intervenue en ce sens et alors même que la délibération du 25 juin 2001 relative à la « contribution de la ville de Dijon aux dépenses de fonctionnement des groupes d'élus » précise que « les groupes d'élus constitués pourraient bénéficier, proportionnellement à leur représentativité au conseil municipal, de la mise à disposition d'un à trois agents dont la durée de travail pourrait toujours varier d'un mi-temps à un temps complet » ; cette durée ne pouvait donc être inférieure à un mi-temps. Cette irrégularité, qui a persisté jusqu'en avril 2014, s'assortissait en outre d'un cumul d'agents — lui-même irrégulier — sur le même poste, un second titulaire ayant été recruté sur la quotité restante, soit 23/35<sup>es</sup>. L'attention de la ville est attirée sur la nécessité d'ouvrir un poste, éventuellement à temps non complet, pour chaque agent qu'elle recrute.

---

<sup>17</sup> 17,5/35<sup>es</sup> et 23/35<sup>es</sup>.



La chambre relève par ailleurs la situation d'une assistante parlementaire qui a été recrutée pour exercer les mêmes fonctions d'attaché au cabinet du maire à temps non complet 17,5/35<sup>es</sup> du 17 novembre 2008 au 31 mars 2009, et a vu son contrat ramené à 13/35<sup>es</sup> « sans modification de salaire » du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 31 octobre 2011. Il apparaît en outre que le contrat de travail à durée indéterminée de recrutement de cette personne en qualité d'assistante de M. François Rebsamen, à compter du 17 novembre 2008 au Sénat, stipule que « l'assistante exercera ses fonctions, qui sont exclusives de toute autre activité rémunérée, dans les conditions déterminées par le sénateur ».

Il résulte de cette rédaction et de sa ponctuation que c'est l'exercice des fonctions de l'assistante, et non pas le principe de l'exclusion de toute autre activité rémunérée, qui voit ses conditions déterminées par le sénateur. Dès lors, il ne lui était pas possible de recruter parallèlement cette collaboratrice au Sénat sur un emploi d'assistante à temps complet et à la ville sur un emploi d'attaché à temps non complet.

La chambre observe par ailleurs que dans ce cas, outre l'incompatibilité relevée entre les deux emplois, un recrutement de l'assistante par la ville en qualité de collaborateur de cabinet aurait été plus adapté, sous réserve que l'effectif maximal des collaborateurs de cabinet ne soit atteint. Cet effectif des collaborateurs de cabinet fait en effet référence, aux termes de l'article 21 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 à un nombre réel de personnes, quelle que soit leur durée réelle de service.

Concernant enfin l'ensemble de ces postes d'attaché, la collectivité n'a pas été en mesure de communiquer les délibérations relatives à leur création au motif que « ces agents ont été positionnés sur des postes à temps complet qui existent depuis trop longtemps ». De même, la chambre observe que s'agissant d'emplois d'attaché et non de collaborateurs de cabinet, le recrutement initial de ces deux agents intervenu les 17 novembre 2008 et 1<sup>er</sup> août 2009 aurait dû donner lieu à la publication d'un avis de vacance d'emploi.

#### **5.1.4. Des agents horaires passés en CDI sans emplois permanents**

En 2012, la ville de Dijon emploie 1 094 agents horaires. Vingt-deux de ces agents sont passés en CDI le 13 mars de la même année en application de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des contractuels dans la fonction publique. La transformation en CDI était une obligation pour la collectivité. Conformément à l'article 21 de cette loi, cette transformation était alors accessible aux agents recrutés pour un besoin temporaire sur un emploi permanent (indisponibilité de fonctionnaires, vacance d'emplois) ou pour les emplois non permanents (besoins saisonniers ou occasionnels).

De ce fait, des agents sans poste créé budgétairement au tableau des effectifs ont pu bénéficier de contrats à durée indéterminée. Les 22 agents horaires passés en CDI à Dijon ont ainsi continué d'exercer leurs fonctions sans qu'un poste budgétaire correspondant ait été ouvert ou qu'ils aient été affectés sur un poste disponible au tableau des effectifs.

Or, si la transformation en CDI a pu bénéficier en 2012 à des agents recrutés sur des emplois non permanents, il revient à la collectivité de créer un emploi permanent pour justifier du recrutement, pour une durée indéterminée, de l'agent sur un tel emploi. En effet, si l'agent a pu accéder au CDI, c'est, compte tenu des critères d'accès fixés par la loi de 2012, que le besoin de la collectivité était en réalité pérenne : une affectation sur un poste permanent nouvellement créé ou disponible devait être proposé à cet agent déprécarisé.

À l'automne 2014, sur les 22 agents horaires passés en CDI, 12 continuaient de voir leur travail organisé sous le régime horaire sans que la collectivité ait considéré que ces agents répondaient à un besoin permanent nécessitant le cas échéant polyvalence, transversalité, ou annualisation du temps de travail et justifiant un emploi dûment créé au tableau des effectifs.

La chambre observe que la commune a fait une lecture restrictive des articles 21 et 22 de la loi du 12 mars 2012. Ce faisant, elle a maintenu des agents dans une situation de précarité, leur contrat à durée indéterminée ne prévoyant aucune quotité travaillée, même annuellement. La gestion de ces agents, qui bénéficient d'un CDI en reconnaissance d'un besoin permanent mais ne font l'objet d'aucune création d'emploi permanent, même à temps non complet, apparaît incohérente et doit être amendée.

#### **5.1.5. Les conditions de départ de l'ancien directeur général des services**

Il a été mis fin au détachement d'un ancien directeur général des services (DGS) dans ses fonctions le 1<sup>er</sup> septembre 2010, date à laquelle il a été réintégré dans son grade d'administrateur hors classe.

L'arrêté de fin de détachement dans l'emploi fonctionnel dispose en son article 3 qu'« en l'absence d'emploi vacant correspondant à son grade, [l'ancien DGS] est placé en surnombre à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2010 pendant une période qui ne saurait dépasser une année ». Or, l'état du personnel annexé aux comptes administratifs des années 2009 et 2010 indique un effectif budgétaire de huit postes pour le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, sur lesquels cinq postes étaient disponibles. Le directeur général des services ne pouvait être placé en surnombre le 1<sup>er</sup> septembre 2010 car, en application de l'article 67 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, s'il existe dans la collectivité, au moment de l'information faite à l'assemblée délibérante, au tableau des effectifs, un emploi vacant correspondant au grade de l'intéressé, la réintégration est alors obligatoire et exclusive de l'application de l'article 53 relatif au congé spécial.

Ce n'est qu'en cas d'absence d'emploi vacant que le fonctionnaire peut choisir le « reclassement », c'est-à-dire être maintenu en surnombre pendant un an et bénéficier pendant cette période d'un « reclassement » dès qu'un poste correspondant à son grade est créé ou devient vacant.

Là encore apparaît l'intérêt pour la ville de Dijon de fiabiliser son tableau des effectifs en ajustant, au moment de toute suppression de poste, les emplois budgétaires créés aux besoins nouveaux des services.

Il demeure en l'espèce que, sans que sa situation le justifie, l'ancien directeur général des services a pu bénéficier d'un placement en surnombre pendant une année, période durant laquelle il a perçu, outre son traitement indiciaire, l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) des administrateurs territoriaux, la prime de rendement des administrateurs et la prime de fin d'année.

La chambre observe en outre que s'agissant du régime indemnitaire, il résulte d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille<sup>18</sup> que, faute de service fait, le fonctionnaire en surnombre ne peut prétendre au versement de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires sauf s'il accomplit des missions pour le compte de la collectivité. Le même raisonnement peut être appliqué à la prime de rendement des administrateurs, le texte institutif<sup>19</sup> précisant que ces primes sont attribuées « compte tenu de la valeur et de l'action des agents éligibles ». Il apparaît évident que, faute pour l'intéressé d'accomplir une activité pour le compte de la ville, sa valeur et son action ne pouvaient être prises en compte comme le prévoit le texte, privant ainsi le versement de la prime de rendement de toute justification. Ce sont ainsi, du 1<sup>er</sup> septembre 2010 au 31 août 2011, 23 674,56 € de primes et indemnités qui ont été versés à tort, faute pour la ville de justifier de missions confiées à son ancien DGS.

#### **5.1.6. Une appréhension délicate de l'organisation de la collectivité**

À l'issue de demandes réitérées en cours d'instruction, la direction des ressources humaines a transmis un organigramme général des services de la ville de Dijon spécialement établi pour ce besoin. Les organigrammes transmis précédemment correspondaient en effet à de simples impressions de paramétrage issues du système d'information en ressources humaines SEDIT, ne reflétant pas l'organisation réelle de la collectivité avec ses relations hiérarchiques et fonctionnelles.

La chambre s'étonne qu'une commune employant 2 800 agents occupant un emploi permanent au 31 décembre 2013 ne dispose pas d'un tel outil organisationnel, alors que la direction des ressources humaines est en phase de finalisation de rédaction de fiches de poste qui permettront d'aboutir à un référentiel de compétences, à une démarche d'évaluation et à une gestion des effectifs par emplois et compétences. Elle prend note cependant de la volonté de la ville de lier la création de l'organigramme et celle, en 2016, du schéma de mutualisation des services avec le Grand-Dijon.

**Recommandation n° 4 : La chambre recommande à la commune de se doter, concomitamment à la rédaction systématique de fiches de poste et de façon pérenne, d'un organigramme complet de ses services.**

<sup>18</sup> CAA Marseille, 5 avril 2005, *M. L.*, req. n° 01MA00861.

<sup>19</sup> Décret n° 1945-1753 du 6 août 1945.

## **5.2. UNE MUTUALISATION DES SERVICES ENCORE INABOUTIE AVEC LE GRAND-DIJON**

### **5.2.1. Un dispositif législatif qui encourage le développement de la mutualisation depuis dix ans**

Les compétences transférées au Grand-Dijon (**ANNEXE N° 1 : P. 149**) l'ont été tout au long de son histoire. Le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le district de l'agglomération dijonnaise est notamment transformé en communauté d'agglomération, laquelle reçoit les compétences obligatoires fixées par la loi, et une série de compétences optionnelles et facultatives au gré de modifications de ses statuts échelonnées entre 2000 et 2011.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la communauté d'agglomération est devenue communauté urbaine.

L'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le transfert d'une compétence d'une commune vers un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre. Ce transfert est régi par le principe d'exclusivité.

Ce principe d'exclusivité a été atténué par la loi pour les EPCI à fiscalité propre puisque, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert, à raison du caractère partiel de ce dernier. Ainsi, à côté des compétences intégralement transférées, le législateur a admis la possibilité de compétences partagées, par la création d'un intérêt communautaire qui permet de répartir la compétence entre les communes et les EPCI à fiscalité propre.

En outre, dès lors qu'une commune a conservé tout ou partie du service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice par celui-ci de ses compétences. Une convention doit fixer les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement<sup>20</sup>.

En dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs. Le service commun est géré par l'EPCI, mais dans une métropole ou une communauté urbaine, il peut, à titre dérogatoire, être géré par une commune.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) créant l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales a limité le recours à la mutualisation ascendante<sup>21</sup> au cas où une compétence a été partiellement transférée à la communauté, excluant par conséquent de ce dispositif les services non affectés par un transfert de compétence, tels que les services fonctionnels.

---

<sup>20</sup> Les conditions de remboursement sont fixées par le décret n° 2011-515 du 10 mai 2011.

<sup>21</sup> Mise à disposition de services communaux au bénéfice de l'EPCI.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014<sup>22</sup> est venue renforcer les possibilités de recours aux services communs ainsi que les acteurs pouvant y recourir.

## 5.2.2. L'état de la mutualisation à Dijon

### 5.2.2.1. *Les délibérations et conventions de mise à disposition réciproque de personnel*

Sans que soit affichée une véritable vision stratégique, les délibérations et conventions illustrent une démarche pragmatique de la ville de Dijon (ANNEXE N° 2 : P. 151).

- **La première mutualisation entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon a concerné les directions des systèmes d'information et de télécommunication**

La convention de mise à disposition jointe à la délibération du conseil municipal du 29 mars 2010 précise que « par note d'affectation en date du 25 septembre 2009, le personnel du Grand-Dijon a été informé du fait que le directeur des systèmes d'information de la ville de Dijon était dorénavant aussi celui du Grand-Dijon » et que « par délibération en date du 1<sup>er</sup> février 2010, la ville de Dijon a acté, via un groupement de commande avec le Grand-Dijon, la signature d'un accord-cadre pour l'acquisition de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de systèmes d'information dans le cadre de la mutualisation des services informatiques de la ville et du Grand-Dijon. ».

Cette première mutualisation a abouti à celle des postes suivants.

Tableau n° 46 : 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.

<sup>22</sup> Article 67 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

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 au 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 que la création d'un service commun n'a pas encore été mise en œuvre, alors que la délibération de mars 2010 prévoyait de « proposer une offre de services aux communes de l'agglomération ».

- **La deuxième mutualisation entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon a concerné les directions générales**

La délibération du conseil municipal du 27 septembre 2010 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 jointe à cette délibération 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 ».

Cette mutualisation a abouti à celle de 6 postes de direction.

Tableau n° 47 : RH. — Mutualisation des postes de direction générale

Poste	Quotifié
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 entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon a concerné la direction des ressources humaines**

La délibération du conseil municipal du 20 décembre 2010 visait 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<sup>er</sup> 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 86 agents à la ville et cinq agents au Grand-Dijon.

Tableau n° 48 : 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 en outre, 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 entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon a concerné les services Emploi – Insertion – Économie sociale et solidaire**

Cette mutualisation, plus complète, intervenue en 2011, a abouti à celle des postes suivants.

Tableau n° 49 : 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 mutualisation entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon a concerné la direction des finances. Cette mutualisation est la plus aboutie.**

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) de la ville de Dijon réuni le 26 octobre 2011 :

Deux pôles, transversaux sur les deux collectivités, sont créés, avec une répartition des missions par fonction financière, et non plus par collectivité :

- un pôle "budget et comptabilité", regroupant la préparation et le pilotage d'exécution budgétaires, l'exécution comptable, la gestion de l'actif, la gestion des subventions versées et reçues et le centre de traitement de la facture unique ;
- un pôle "recettes et analyses" regroupant l'analyse et la prospective financières, le suivi des recettes, la gestion de la dette et de la trésorerie, la gestion de la fiscalité et le contrôle des gestions externes.

Au sein de la direction sont distingués des secteurs "coordonnés" et des secteurs "mutualisés" :

- dans les secteurs mutualisés, les agents travaillent indistinctement sur les dossiers de la ville et du Grand-Dijon ;
- dans les secteurs "coordonnés", les agents continuent à travailler exclusivement pour la ville ou pour le Grand-Dijon. En revanche, des responsables uniques pour les deux collectivités sont désignés pour chacun de ces secteurs, afin de porter une approche transversale des problématiques et d'assurer une mise en cohérence des processus.

En outre, sont créées deux missions transversales "gestion de l'actif et qualité comptable" et "évaluation des coûts".

Cette mutualisation a abouti à celle des postes suivants.



Tableau n° 50 : 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. Elle apparaît comme l'une des opérations de mutualisation les plus abouties.

- **La sixième mutualisation entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon a concerné les services Énergie et Foncier**

La délibération du conseil municipal du 12 mars 2012 vise tout d'abord la création d'un service "Énergie" mutualisé dans un contexte en pleine évolution : Grenelle de l'environnement, nécessité d'une stratégie énergétique pour les bâtiments, élaboration d'un plan climat énergie territorial. En outre, « depuis 2010, la communauté de l'agglomération dijonnaise détient la compétence de production et de distribution de chaleur par réseau sur son territoire ».

Cette mutualisation a abouti à celle des postes suivants.

Tableau n° 51 : 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.

Cette délibération du 12 mars 2012 vise ensuite le fait que « la création du service "Énergie" mutualisé aura des conséquences directes sur le fonctionnement de la direction du patrimoine et ses effectifs » et 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.

La mutualisation du service Foncier a abouti à celle des postes suivants.

Tableau n° 52 : 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 entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon a concerné les services de l'écologie**

La délibération du conseil municipal du 28 juin 2012 précise l'importance de cette problématique. Un plan d'actions commun des plans climat énergie territoriaux du Grand-Dijon et de la ville de Dijon a été adopté en novembre 2011.

Le service écologie urbaine de la ville de Dijon dispose alors d'une équipe de trois agents, alors que le Grand-Dijon ne dispose pas d'agents dédiés à ces sujets. Cette mutualisation a abouti à celle des trois postes.

Tableau n° 53 : 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 entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon a concerné les services Politique de la ville, emploi, insertion, économie sociale et solidaire, d'une part, et Renouveau urbain, d'autre part**

Cette mutualisation conduite entre 2010 et 2013 a abouti à celle des postes suivants.

Tableau n° 54 : RH. — Mutualisation des postes des services Politique de la ville et Renouveau 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 de service politique de la ville et ses deux assistants (\*) étaient en outre déjà mutualisés, mais pour des quotités différentes.

- **La neuvième mutualisation entre la ville de Dijon et le Grand-Dijon a concerné les services de documentation**

Cette mutualisation a abouti en janvier 2014, à celle des postes suivants.

Tableau n° 55 : RH. — Mutualisation des postes des services de documentation

Poste	Quotité
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 sont 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 la ville et le Grand-Dijon et de la mutualisation complémentaire de la direction générale des services techniques.

- **Conclusion**

La chambre constate que le processus de mutualisation de services entrepris par la ville de Dijon et le Grand-Dijon à partir de 2010 ne concerne que dix services ou directions en juin 2014, et que les conventions ne listent que 43 postes à la ville (mutualisation ascendante) et 20 au Grand-Dijon (mutualisation descendante).

La ville de Dijon a en outre 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<sup>er</sup> janvier 2015, et devait établir un projet de schéma de mutualisation de services en 2015.

Les deux collectivités ont cependant entrepris un effort d'harmonisation des pratiques et des méthodes, expliquant que les postes mutualisés soient principalement des postes de direction. La mutualisation des services doit désormais, pour porter ses fruits en termes d'économies, impliquer un effectif beaucoup plus important, y compris sur postes d'encadrement et d'exécution, et faire l'objet d'une plus grande formalisation dans ses différentes modalités.

**Recommandation n° 5 : La chambre recommande à la commune d'accentuer et de consolider la mutualisation de ses services avec le Grand-Dijon par la rédaction d'un schéma de mutualisation prévoyant, dans le cas des services fonctionnels, comme en dispose la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la création de véritables services communs.**

#### 5.2.2.2. *Les remboursements croisés des mises à disposition de personnel*

Les mises à dispositions conventionnées à ce jour par la ville de Dijon et le Grand-Dijon génèrent des remboursements croisés. Conséquence du faible périmètre des conventions signées, la modicité des sommes concernées doit cependant être soulignée.

Tableau n° 56 : RH. — Remboursements croisés des mises à disposition après corrections

	2010		2011		2012		2013	
	Nb agents	Montant	Nb agents	Montant	Nb agents	Montant	Nb agents	Montant
Dijon (titres émis)	4	83 597,17	5	219 408,60	36	469 238,02	35	502 242,33
Grand-Dijon (titres émis)	8	64 214,51	12	273 249,98	16	393 989,34	16	382 166,80
<b>Solde pour Dijon</b>		<b>- 617,34</b>		<b>- 53 841,38</b>		<b>+ 75 248,68</b>		<b>+ 120 076,53</b>

Sources : Mandats de paiement et titres de recettes émis.

#### 5.2.3. Une mutualisation sans effet notable sur la masse salariale ni sur les effectifs

##### 5.2.3.1. *Pour la ville de Dijon seule*

**Globalement sur la période 2008-2013**, les charges de personnel du budget principal de la ville de Dijon<sup>23</sup> ont augmenté de 6,4 %. En parallèle, les effectifs ont diminué de 117 agents (- 2,9 %) correspondant à 49,92 ETP<sup>24</sup> (- 1,6 %).

<sup>23</sup> Total du chapitre 012, y compris le c./ 6419, *Remboursements sur rémunérations du personnel*, et le c./ 6459, *Remboursements sur charges de sécurité sociale et de prévoyance*.

Une juste comparaison de 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, a nécessité leur retraitement au chapitre 012. Ainsi, après correction, l'évolution des dépenses de personnel du budget principal de la ville de Dijon s'élève à + 5,2 % au cours de la période 2008-2013.

Tableau n° 57 : RH. — Évolution des charges de personnel corrigées du budget principal ville de Dijon de 2008 à 2013

Ville de Dijon		2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2013/2008	Evolution 2013/2009	Evolution 2013/2010	Evolution 2013/2011		
Budget ppal	Total 012	107 380 160,08	103 232 810,33	109 814 240,00	109 579 024,21	110 265 409,08	112 772 886,04	5,2%	5 582 909,00	8,8%	3 588 049,75	3,7%	2 958 426,97
cont 621	Personnel échelonné au service (incl. mise à disposition G0)	1 124,48	18 900,07	124 328,88	288 200,32	407 005,95	589 870,72		588 746,24		371 070,85	114,3%	285 843,54
	Rémunération brute titulaires et non titulaires	74 833 481,11	76 907 200,18	76 302 287,91	76 870 614,94	76 679 671,17	77 661 008,17	3,7%	2 782 527,08	2,3%	1 748 807,99	1,8%	1 348 740,28
cont 64111	Rémun principale Titulaires	22 274 585,08	20 189 842,22	23 438 885,42	23 247 839,68	23 668 225,17	23 394 177,33	-2,0%	-1 028 982,37	-0,2%	-1 155 536,11	-0,1%	-1 04 072,48
cont 64112	autres Indemnités	17 549 842,84	17 960 300,45	17 843 890,31	17 616 089,82	17 729 098,56	17 800 578,58	0,6%	1 267 732,84	0,6%	1 120 387,13	0,1%	265 886,87
cont 64131	Administratives Non titulaires	9 014 704,02	9 822 888,07	9 783 041,75	9 825 084,82	10 124 233,88	10 292 031,09	3,6%	377 231,07	4,6%	460 454,12	5,2%	508 903,01
	Rémunération brute apprentis, emplois aidés	388 000,21	406 188,88	506 109,89	484 038,31	241 184,23	578 638,00	60,8%	198 687,79	42,4%	172 849,42	-4,4%	-26 571,89
cont 64102	Emplois aidés						780 148,37						
	Total charges sociales (hors ASSÉDIC)	30 761 881,41	31 586 643,60	31 288 473,93	31 104 612,88	31 286 140,89	32 332 716,07	4,6%	1 270 734,66	1,4%	447 072,87	2,7%	844 242,14
cont 6451	Coté URSSAF	17 682 104,79	17 681 774,62	12 000 283,24	12 008 779,41	12 074 834,48	12 185 017,80	4,3%	502 900,07	3,4%	283 243,28	1,3%	155 754,49
cont 653	Coté transport, FIMAL, DVAPP, COG	1 622 621,18	2 253 615,00	2 289 033,00	2 290 964,00	2 328 116,00	2 438 613,06	35,9%	486 691,68	6,8%	162 807,08	3,2%	140 480,08
cont 6453	Coté cotisations retraites	10 019 038,02	76 102 107,00	16 211 700,89	16 338 700,80	16 286 301,98	18 940 662,60	6,9%	346 268,08	8,3%	368 780,00	4,6%	749 178,72
cont 6473	Allocations Inval. chômage	169 733,80	247 307,68	234 038,31	218 600,66	204 804,88	312 980,80	66,6%	144 226,97	26,0%	85 672,04	30,1%	89 042,80
cont 6456	Versement FICÉSP*	631 783,00	142 442,00	112 670,00	79 483,83	67 457,34	47 938,00	-83,8%	-45 824,60	-26,3%	-54 303,00	-57,8%	-64 707,00
cont 6460	Autres charges	388 730,43	700 488,64	167 893,77	145 210,37	192 000,70	609 010,03	-68,7%	-199 840,42	-73,7%	-600 049,81	-28,6%	-38 053,28
	Total prestations et œuvres sociales	1 157 451,25	1 162 008,45	1 372 862,87	1 485 417,16	1 434 744,38	1 813 044,26	56,6%	656 682,82	56,0%	681 035,80	32,1%	449 081,23
cont 6474	Versement aux autres œuvres sociales			6 537,86	400 132,86	689 278,92	888 276,92		888 276,92		683 276,92		683 276,92
cont 6478	Autres charges sociales diverses		1 000,00	80 645,40	43 748,79	1 116 254,64	1 130 806,18		1 130 806,18		1 132 246,18		1 083 750,78
cont 6374	Sous-fonctionnement aux associations ou personnes de droit privé	1 146 830,88	1 147 767,73	1 312 296,35	1 422 602,48								
	Total allocations + cotés chômage + Ind. Isolement	341 926,36	442 895,84	499 481,60	627 513,98	514 381,81	539 208,30	57,7%	197 281,54	31,7%	98 312,75	8,0%	39 728,70
cont 64731	Alloc. Chômage versées directament	334 478,03	408 676,80	472 870,16	518 981,40	438 918,29	527 843,82	57,8%	129 187,80	30,1%	129 284,83	11,8%	54 973,45

Sources : Comptes de gestion et extractions des dépenses de fonctionnement par budget et exercice.

Les principales augmentations des charges de personnel sont les suivantes :

- les primes et indemnités se sont accrues de 1 071 000 € entre 2012 et 2013, représentant une hausse de + 9,1 %. Si une part de cette évolution relève de mesures nationales (revalorisation du taux de base de l'indemnité spécifique de service pour les ingénieurs et les techniciens, de l'indemnité de missions pour les rédacteurs et de la garantie individuelle du pouvoir d'achat), la grande majorité de l'augmentation de ce poste provient de décisions locales de revalorisation du régime indemnitaire des agents ;
- sous l'effet de l'adhésion au CNAS en 2010 et de la refonte de la participation employeur aux mutuelles des agents en 2013, les « prestations et œuvres sociales » sont passées de 1 162 000 € en 2009 à 1 373 000 € en 2010, pour atteindre 1 813 000 € en 2013 ;

<sup>24</sup> ETP : équivalent temps plein.

- la rémunération des non titulaires augmente quant à elle de + 2,7 % en 2012 et + 1,7 % en 2013 représentant une augmentation respective de près de 270 000 € puis 168 000 €. Une part de cette évolution provient de la revalorisation du 1<sup>er</sup> échelon de l'échelle 3 et de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires — deux mesures à caractère national ;
- l'augmentation du taux de contribution transport de 1 % à 1,80 % le 1<sup>er</sup> septembre 2008 puis à 2 % le 1<sup>er</sup> octobre 2011 a contribué à une augmentation de la ligne « transport, FNAL, CNFPT, CDG » de 17,3 % entre 2008 et 2009 soit + 333 000 €, limitée à 45 000 € en 2012 car conjuguée à la baisse du taux de contribution au CNFPT (de 1 % à 0,9 % pour l'année 2012), et enfin portée à 73 000 € en 2013.

La création des 30 emplois d'avenir s'inscrit à hauteur de 180 000 € de rémunération brute pour l'exercice 2013. Ce montant doit être mis en relation avec une recette de l'État perçue en contrepartie pour un montant de 158 000 €.

L'impact des hausses des cotisations auprès des caisses de retraite est compris dans l'augmentation de ces charges de + 4,1 % entre 2012 et 2013, équivalant à + 675 500 €.

Selon les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP), le ratio par habitant des dépenses de personnel reste supérieur à celui de la moyenne des communes de même strate (communes de plus de 100 000 habitants hors Paris), mais l'écart tend à diminuer depuis 2010. En 2013 ces dépenses représentent 726 € par habitant à Dijon et 679 € par habitant pour la moyenne de la strate. En tout état de cause, ces comparaisons sont rendues malaisées par le poids croissant de l'intercommunalité et les situations très diverses des communes-centres sur ce plan.

Ces évolutions sont à mettre en parallèle avec l'évolution de l'effectif sur la période 2008-2013, qui connaît une diminution nette de 2,9 % du nombre d'agents et de 1,6 % en équivalents temps plein.

Tableau n° 58 : RH. — Évolution des effectifs de la ville de Dijon de 2008 à 2013

Effectif	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evol.2010-2013		Evol.2008-2013	
							en nb	en %	en nb	en %
nb d'agents mensuels	2 997	2 988	2 954	2 909	2 862	2 835	-119	-4,0%	-162	-5,4%
ETP	2 840,51	2 830,34	2 807,67	2 771,99	2 732,18	2 711,86	-95,81	-3,4%	-128,65	-4,5%
nb d'agents horaires	1 073	991	1 040	1 025	1 094	1 118	78	7,9%	45	4,2%
ETP	325,85	303,22	316,19	313,17	348,55	404,58	88,39	29,2%	78,73	24,2%
Total nb d'agents	4 070	3 979	3 994	3 934	3 956	3 953	-41	-1,0%	-117	-2,9%
Total ETP	3 166,36	3 133,56	3 123,86	3 085,16	3 080,73	3 116,44	-7,42	-0,2%	-49,92	-1,6%

Sources : Bilan social 2012 et tableau DRH (éléments 2013).

Sur la période 2008-2010<sup>25</sup>, les effectifs de la ville de Dijon ont diminué de 76 agents (- 1,9 %), représentant une baisse de 42,5 ETP (- 1,3 %). Sur la période 2010-2013<sup>26</sup>, période durant laquelle les conventions de mutualisations ont commencé à se mettre en place entre les deux collectivités, les effectifs de la ville de Dijon ont diminué de 41 agents (- 1,0 %), équivalant à une baisse de - 7,42 ETP (- 0,2 %).

Enfin, selon les services de la ville de Dijon, le nombre d'agents mensuels est passé de 2 835 en décembre 2013 à 2 707 en décembre 2014.

**L'évolution des charges de personnel**, rapportées aux effectifs équivalent temps plein (ETP) des agents au 31 décembre de chaque année représente + 6,9 % sur la période, soit une hausse de coût de rémunération de + 2 337 € par agent entre 2008 et 2013 (ou encore 390 € par an en moyenne), laquelle se répartit principalement comme suit :

- + 5,3 % (représentant + 1 257 € par agent) au titre de la rémunération brute des agents ;
- + 6,1 % (représentant + 595 € par agent) pour les charges sociales<sup>27</sup> ;
- + 59,2 % (représentant + 216 € par agent) au titre des prestations et œuvres sociales.

Tableau n° 59 : RH. — Évolution des charges de personnel du budget principal ville de Dijon par équivalent temps plein de 2008 à 2013

Ville de Dijon évolution charges personnel/ ETP	Années					Évolution		Évolution		Évolution		
	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2013	2009-2013	2010-2013	2010-2013	2010-2013	2010-2013	
Total 012	33 649,64	34 652,57	35 153,38	35 453,27	35 824,43	36 188,39	6,9%	2 338,73	3,8%	1 333,81	2,9%	1 033,00
Rémunération brute titulaires et non titulaires	23 659,17	24 223,95	24 425,64	24 592,08	24 690,10	24 918,57	5,3%	1 257,40	2,9%	692,62	2,0%	490,94
Total charges sociales (hors ASSÉDIC)	9 716,26	10 111,71	10 016,97	10 082,01	10 166,48	10 240,71	6,1%	698,46	2,0%	199,00	2,9%	294,76
Total prestations et œuvres sociales	385,55	370,85	439,61	481,47	498,18	581,77	69,2%	216,22	66,9%	210,94	32,4%	142,26

Source : Comptes de gestion.

L'évolution de ces charges sur la seule période 2010-2013, correspondant à la période de mise en œuvre des mutualisations, s'élève à + 2,9 %, soit une hausse de coût de rémunération de + 1 033 € par agent équivalent temps plein (ou encore 258 € par an en moyenne), ainsi répartie :

- + 2 % (représentant + 491 € par agent) au titre de la rémunération brute des agents ;
- + 2,9 % (représentant + 295 € par agent) pour les charges sociales ;
- + 32,4 % (représentant + 142 € par agent) au titre des prestations et œuvres sociales.

<sup>25</sup> Du 31 décembre 2008 au 31 décembre 2010 : 2 années.

<sup>26</sup> Comparaison des effectifs au 31 décembre de chaque année, représentant un intervalle de 3 ans.

<sup>27</sup> Charges sociales hors ASSÉDIC.



## 5.2.3.2. Pour le couple Dijon — Grand-Dijon

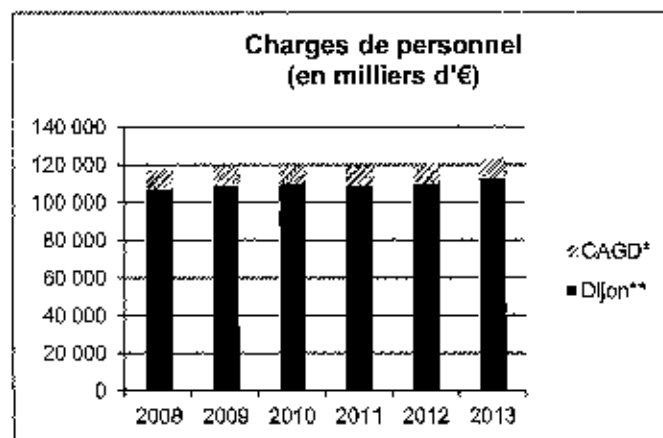
Globalement, pour la ville et le Grand-Dijon, et après retraitement du chapitre 012 « dépenses d'action et de prévention sociales », les charges de personnel ont augmenté de + 4,9 % entre 2008 et 2013 : + 5,2 % pour la ville et + 2 % pour le Grand-Dijon.

La plus forte hausse a eu lieu entre 2012 et 2013 : + 2,2 % pour les deux collectivités, se décomposant en + 2,2 % pour la ville et + 2 % pour le Grand-Dijon.

Tableau n° 60 : RH. — Évolution des charges de personnel consolidées des budgets principaux de la ville de Dijon et du Grand-Dijon de 2009 à 2013

Ville de Dijon + Grand-Dijon		2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2009-2013		Évolution 2012-2013	
		(en M€)	(en M€)	(en M€)	(en M€)	(en M€)	(en %)	(en %)	(en %)	(en %)
Budget ppaf	Total 012	118 826 640,23	119 086 263,72	116 866 286,32	120 086 043,13	122 728 090,44	3,2%	3 801 550,21	3,1%	3 642 046,72
621	personnel extérieur au service (règles à dispositions GD)	84 728,58	257 597,21	505 508,71	961 172,96	990 970,72		806 242,16	246,7%	633 273,21
	Rémunération brute titulaires et non titulaires	92 651 747,23	82 703 671,44	82 365 661,60	83 213 781,98	84 286 858,68	1,9%	1 604 811,38	1,9%	1 652 687,14
dont 64111	Rémun. principale Titulaires	57 455 637,56	57 411 522,29	57 306 523,23	57 449 294,87	57 265 897,57	-0,3%	-189 763,98	-0,9%	-145 654,72
dont 64118	autres indemnités	12 977 869,41	13 023 413,27	12 742 600,34	12 987 698,79	14 108 481,54	8,7%	1 134 622,75	6,9%	1 083 086,27
dont 64131	Rémunérations Non Titulaires	11 006 480,79	11 052 255,95	11 069 896,67	11 528 941,43	11 628 290,30	5,6%	621 801,87	5,4%	697 734,46
	Rémunération brute apprentis, emplois aidés	406 198,68	806 109,89	484 038,21	281 184,23	578 536,00	42,4%	172 349,42	-4,4%	-26 571,88
dont 64182	Emplois d'avenir					180 140,37				
	Total charges sociales (hors ASSEDEC)	34 363 882,84	33 872 872,00	33 753 089,60	33 853 537,38	34 795 332,52	1,2%	412 449,68	2,7%	923 360,52
dont 6451	Cotis URSSAF	12 811 942,42	13 012 423,99	13 018 435,69	13 107 533,41	13 185 522,72	2,2%	283 580,30	1,4%	183 086,75
dont 633	cotis transport, FIMAL, CIVFPT, CDG	2 644 840,68	2 545 182,27	2 573 646,12	2 622 058,19	2 702 173,79	6,2%	167 333,12	6,2%	166 991,43
dont 6453	Cotis caisses retraites	17 416 015,00	17 466 424,69	17 576 080,27	17 479 647,40	18 298 656,84	4,8%	838 541,64	4,6%	800 731,95
dont 6476	Médecine travail, pharmacie	249 164,63	226 730,60	220 192,94	265 614,31	314 229,86	26,1%	65 065,19	38,8%	67 498,68
dont 6459	Versement FNCSFT	177 948,00	149 002,00	112 297,69	98 326,34	73 727,00	-66,6%	-104 221,00	-60,6%	-75 276,00
dont 6488	Autres charges	765 414,08	163 603,30	201 744,04	194 473,29	201 186,02	-73,7%	-564 248,06	23,8%	-37 382,72
	Total prestations et œuvres sociales	1 286 416,32	1 488 960,33	1 688 726,22	1 644 129,65	1 940 163,96	49,7%	643 735,63	33,0%	481 183,62
	Total allocations + cotis chômage + Ind. licenciement	632 710,11	682 836,17	820 244,87	817 269,16	839 607,61	20,1%	106 897,40	7,9%	48 772,34
dont 64737	Alloco. Chômage versées directement	431 634,98	497 934,91	542 565,81	514 622,77	553 834,56	28,4%	122 400,20	11,3%	56 019,77

Source : Comptes de gestion.



Sources : Fiches DGFIP retraitées des dépenses d'action et de prévention sociales.

\*CAGD : tous budgets (dont budget principal 96 %) \*\*Dijon : budget principal

Pour le couple Dijon — Grand-Dijon, les principales hausses ont eu lieu entre 2008 et 2009 (+ 1,7 %) puis entre 2012 et 2013 (+ 2,2 %), l'évolution globalisée des charges de personnel représentant une hausse de + 3,1 % sur la période 2010-2013, correspondant à la période de mise en œuvre des mutualisations au cours de laquelle les régimes indemnitaires des agents des deux collectivités ont été alignés par le haut.

Dans le même temps, les effectifs globalisés des deux collectivités ont présenté une baisse de - 10,42 équivalent temps plein (- 0,3 %) sur la période 2010-2013.

La hausse des effectifs entre 2012 et 2013 provient de l'augmentation des effectifs et du temps de travail des agents horaires employés à la ville (+ 56,03 ETP soit + 16,1 %), lesquels ont masqué la baisse des agents mensuels employés par les deux collectivités (- 23,72 ETP soit - 0,8 %).

Tableau n° 61 : RH. — Évolution des effectifs de la ville de Dijon et du Grand-Dijon de 2008 à 2013

Effectif consolidé	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évol. 2010-2013		Évol. 2008-2013	
							en nb	en %	en nb	en %
nb d'agents mensuels	3 217	3 207	3 164	3 125	3 075	3 045	-119	-3,7%	-172	-5,3%
ETP	3 056,71	3 046,84	3 013,98	2 981,20	2 938,89	2 915,17	-98,81	-3,2%	-141,54	-4,6%
nb d'agents horaires	1 073	991	1 040	1 025	1 094	1 118	78	7,9%	45	4,2%
ETP	325,85	303,22	316,19	313,17	348,55	404,58	88,39	29,2%	78,73	24,2%
Total nb d'agents	4 290	4 198	4 204	4 150	4 169	4 163	-41	-1,0%	-127	-3,0%
Total ETP	3 382,56	3 350,06	3 330,17	3 294,37	3 287,44	3 319,75	-10,42	-0,3%	-62,81	-1,9%

Sources : Tableaux DRH.

Aux termes des conventions signées, les effectifs mutualisés de la ville de Dijon en juin 2014, rapportés au nombre d'agents de la collectivité au 31 décembre 2013 représentent un ratio de 1,09 % (43 postes mutualisés / 3 953 agents). En parallèle, au Grand-Dijon, ce même ratio est de 9,5 % (20 postes mutualisés / 210 agents).

Globalement sur la ville et le Grand-Dijon, les charges de personnel consolidées rapportées aux effectifs équivalent temps plein ont augmenté de + 4,1 % par agent entre 2009 et 2013 : + 3,8 % pour la ville et + 9,1 % pour le Grand-Dijon.

Tableau n° 62 : RH. — Évolution des charges de personnel consolidées des budgets principaux Dijon et Grand-Dijon par équivalent temps plein de 2009 à 2013

Ville de Dijon + Grand Dijon	2009	2010	2011	2012	2013	Évol. 2009-2013		Évol. 2009-2013	
						en %	en nb	en %	en nb
Total O12	35 489,82	35 769,61	38 082,26	38 225,18	38 969,08	4,1%	1 469,25	3,4%	1 208,56
Rémunération brute titulaires et non titulaires	24 671,72	24 634,67	26 011,11	26 312,83	26 380,39	2,9%	708,67	2,2%	546,72
Total charges sociales (hors ASSEDIQ)	10 263,88	10 171,54	10 245,69	10 287,84	10 481,61	2,1%	217,85	3,0%	310,07
Total prestations et œuvres sociales	388,98	433,10	492,56	500,12	584,43	51,0%	197,44	33,4%	146,32

Source : Comptes de gestion.

L'évolution des dépenses de personnel consolidées et rapportées aux effectifs équivalent temps plein pour la ville de Dijon et le Grand-Dijon, qui passe de 35 499 € à 36 969 € provient :

- pour la majeure partie de l'augmentation de la rémunération brute des agents : + 709 € par ETP entre 2009 et 2013 (+ 2,9 %), et + 546 € par ETP entre 2010 et 2013 (+ 2,2 %) ;
- puis dans une moindre mesure, des charges sociales : + 218 € par EPT entre 2009 et 2013 (+ 2,1 %), et + 310 € par ETP entre 2010 et 2013 (+ 3 %) ;
- enfin des prestations et œuvres sociales : + 197 € par ETP entre 2009 et 2013 (+ 51 %), et + 146 € par ETP entre 2010 et 2013 (+ 33,4 %).

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

#### **5.2.4. Des décisions locales génératrices d'accroissement des charges de personnel**

##### **5.2.4.1. Le coût des mesures en matière d'action et de protection sociales**

Parmi les principales augmentations du coût des charges de personnel à la ville de Dijon, comme au Grand-Dijon, figurent les « prestations et œuvres sociales ».

Pour la ville de Dijon, ces dépenses sont passées de 1 162 000 € en 2009 à 1 373 000 € en 2010, soit une hausse de + 18,2 %, pour atteindre 1 813 000 € en 2013 après une nouvelle augmentation de + 18,1% entre 2012 et 2013 (+ 278 300 €).

L'augmentation de 2010 provient essentiellement de l'adhésion de la ville au CNAS<sup>28</sup> ; celle de 2013 de la modification du financement de la protection sociale complémentaire santé des agents, et de la volonté de la collectivité de doubler les moyens financiers dédiés à cette action.

Le choix de l'adhésion au comité national d'action sociale (CNAS) en complément du comité d'action sociale (CAS), lequel assure des actions de proximité, a été adopté par l'assemblée de la ville de Dijon le 14 décembre 2009, puis par celle du Grand-Dijon le 17 décembre 2009.

Le souhait des deux collectivités de doubler les moyens financiers dédiés à la protection sociale complémentaire des agents a été concrétisé par le conseil municipal dans sa séance du 17 décembre 2012, puis par le conseil d'agglomération le 20 décembre 2012.

---

<sup>28</sup> CNAS : comité national d'action sociale, association à but non lucratif (loi de 1901)

#### 5.2.4.2. *Des mesures prises dans le cadre d'un dialogue social réunissant ville, communauté d'agglomération et CCAS*

Une comparaison des régimes indemnitaires en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2012 à la ville de Dijon et au Grand-Dijon a été la première étape du dialogue social entamé à la fin de l'année 2012, laquelle a abouti à une revalorisation de 35 € bruts mensuels accordée à tous les agents de la ville et du CCAS de Dijon.

En 2013 a été proposée pour l'ensemble des agents de la ville, du CCAS et du Grand-Dijon 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 deuxième revalorisation a été mise en œuvre avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et un premier versement annuel le 1<sup>er</sup> septembre 2013. Le coût de ces neuf premiers mois de 2013 a représenté 291 027 €, charges comprises, pour l'ensemble des budgets de la ville de Dijon ; il s'est élevé à 286 177 € pour le seul budget principal.

Enfin, la décision a été prise de transformer ces 15 € bruts en 15 € nets mensuels à compter du 1<sup>er</sup> 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, mesure entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

#### 5.2.5. 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. Elle note une légère baisse des effectifs globaux de Dijon et du Grand-Dijon de - 10,42 agents équivalent temps plein sur la période 2010-2013, alors que les charges de personnel consolidées des deux collectivités ont augmenté de + 3,1 % (+ 3,6 M€), passant de 119 M€ en 2010 à 122,7 M€ en 2013.

Cette évolution provient en grande majorité de décisions locales :

- revalorisation des primes et indemnités (30 % de l'évolution, soit + 1,1 M€) ;
- hausse des dépenses de rémunération des non titulaires (17 % de l'évolution, soit + 0,6 M€) ;
- mesures prises en matière de prestations et œuvres sociales (14 % de l'évolution, soit + 0,5 M€).

Les dépenses relatives aux cotisations aux caisses de retraite ont progressé, dans le même temps, de + 0,8 M€, représentant 22 % de l'évolution des charges de personnel. Les 17 % résiduels comportent toutes les autres composantes de l'évolution, dont le glissement vieillesse-technicité (GVT).

La chambre relève en outre le choix d'une plus grande cohérence entre les primes et avantages perçus par les agents de la ville de Dijon et ceux du Grand-Dijon. Néanmoins, sans que la mutualisation ait permis de réelles économies, les charges de personnel apparaissent maîtrisées sur la période.

### **5.3. UN PROCESSUS DE RECRUTEMENT INSUFFISAMMENT LISIBLE**

#### **5.3.1. Les déclarations de vacances d'emploi, candidatures et procès-verbaux de recrutement**

##### **5.3.1.1. *Le formalisme***

L'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 dispose : « Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade.

« Les vacances d'emploi précisent le motif de la vacance et comportent une description du poste à pourvoir.

« L'autorité territoriale pourvoit l'emploi créé ou vacant en nommant l'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44 ou l'un des fonctionnaires qui s'est déclaré candidat par voie de mutation, de détachement, d'intégration directe ou, le cas échéant et dans les conditions fixées par chaque statut particulier, par voie de promotion interne et d'avancement de grade. »

La déclaration de création ou de vacance d'un emploi auprès du centre de gestion constitue une obligation légale dont le non-respect peut entraîner l'annulation de la nomination. Lors de la nomination, le cadre d'emplois de l'agent nommé doit correspondre à celui mentionné par la déclaration.

De même, lorsque que le contrat d'un agent non titulaire recruté sur un emploi permanent arrive à échéance, l'emploi concerné doit à nouveau faire l'objet d'une déclaration de vacance avant de procéder éventuellement au renouvellement du contrat.

La déclaration de vacance d'emploi ne doit pas être confondue avec l'offre d'emploi qui comporte des mentions telles que la date limite de dépôt de candidature ou le profil de poste. La publicité se fait généralement sur le site EMPLOI TERRITORIAL mais elle peut se faire par voie de presse.

##### **5.3.1.2. *La notion de délai raisonnable***

La loi ne prévoit pas un délai minimum à respecter entre la date de publicité effective de la déclaration de création ou de vacance d'emploi et la décision de l'autorité territoriale. Cependant, le juge administratif considère qu'un délai raisonnable doit être respecté afin que les intéressés puissent faire acte de candidature et estime ce délai entre un<sup>29</sup> et deux mois<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Le juge estime que le délai d'un mois est trop bref eu égard à la période estivale durant laquelle la publicité a été effectuée : CAA, 20 mars 2007, *Marseille*.

### 5.3.2. Des recrutements qui manquent de lisibilité

Les déclarations de vacance d'emploi, publicités et procès-verbaux de jurys de recrutements ont été contrôlés pour le recrutement de seize agents non titulaires ou contractuels, choisis de façon aléatoire dans l'ensemble des recrutements de la ville toutes catégories et cadres d'emplois confondus.

Sur cet échantillon, si la majeure partie des déclarations de vacance d'emploi ont été transmises, seul un procès-verbal de jury de recrutement a été fourni.

La ville a indiqué ne pas être en mesure de communiquer les publicités afférentes aux contrats mentionnés, car elle n'en établit pas à chaque renouvellement dès lors que l'agent contractuel donne toute satisfaction dans son travail et qu'elle tient à conserver ses compétences acquises. Elle précise également ne pas disposer des procès-verbaux des jurys de recrutement, leur formalisation n'étant pas systématique.

La chambre observe pourtant que sur ces seize agents, dix faisaient l'objet d'un premier recrutement à la ville de Dijon et qu'en outre la date de publication de certaines déclarations de vacances d'emplois ne permettait pas à un éventuel candidat fonctionnaire ou lauréat de concours de répondre à cette vacance.

Qui plus est, dans plusieurs actes et contrats de travail, la date de rédaction apparaît postérieure à celle de l'entrée en fonctions, pratique qui pose la question de la sécurité juridique de la situation de certains agents et qu'il conviendrait de proscrire à l'avenir.

Concernant par ailleurs le recrutement intervenu sur le poste de responsable du service d'administration générale du Conservatoire, la délibération du 30 septembre 2013 autorise le recrutement d'un agent contractuel pour une durée de trois ans « en l'absence de candidatures statutaires adaptées ». Or, si une déclaration de vacance d'emploi a été transmise au centre de gestion, aucune publicité n'a été faite pour ce poste. Il en est de même pour le poste de contrôleur de gestion au sein des services financiers, poste pour lequel la délibération du 27 janvier 2014 prévoyait le recours à un agent contractuel « en l'absence de candidatures statutaires adaptées ».

La chambre considère que le souhait dans ces deux derniers cas d'assurer le reclassement d'agents du Crédit municipal ne permettait pas d'invoquer d'emblée l'absence de candidatures statutaires adaptées alors qu'aucune publicité n'avait été réalisée.

---

<sup>30</sup> CAA Paris, 13 octobre 2009, *Préfet du Val-de-Marne c/ Commune de Limeil-Brévannes*.

En conclusion, la chambre observe que les délais relevés entre la publication de la vacance d'emploi et le recrutement de certains agents ne ménagent pas toujours de délai raisonnable au sens de la jurisprudence, cette pratique pouvant être la cause de l'absence de candidats fonctionnaires ou lauréats de concours en réponse à certaines offres d'emploi. Dans ces conditions, le recours à des agents contractuels apparaît comme une résultante logique, mais critiquable. La construction annoncée d'une rubrique consacrée à l'emploi public sur le site Internet de la ville pourrait en ce sens améliorer la transparence des recrutements, si toutefois cette rubrique est assez fréquemment actualisée et recense de façon exhaustive tous les besoins de la ville.

**Recommandation n° 6 : La chambre recommande à la commune de formaliser avec une plus grande rigueur son processus de recrutement en systématisant la transmission des déclarations de vacances d'emploi dans les délais considérés comme raisonnables par la jurisprudence.**

## **5.4. LE TEMPS DE TRAVAIL**

### **5.4.1. Un temps de travail anormalement bas**

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit deux types de dérogations à la durée annuelle du temps de travail : la première tenant compte de la spécificité des missions exercées par les collectivités territoriales ou établissements publics, la seconde prévoyant le maintien de régimes de travail acquis antérieurement à la date de publication de la loi du 3 janvier 2001. L'absence de décision expresse prise par l'organe délibérant, après avis du comité technique paritaire, de maintenir un régime de congés dérogatoire éventuellement mis en place antérieurement à la date de publication de la loi du 3 janvier 2001, ne permet pas son maintien<sup>31</sup>.

La délibération du 12 novembre 2001 relative à l'aménagement et la réduction du temps de travail des agents municipaux a notamment défini des cycles de travail hebdomadaires selon six options :

- soit sur la base d'une journée réduite à 7 heures sur 5 jours, pour 35 heures hebdomadaires ;
- soit sur la base d'une journée de 7 heures 24 sur 5 jours, soit 37 heures hebdomadaires ;

---

<sup>31</sup> CAA Paris, Département des Hauts-de-Seine, n° 03PA03671 du 31 décembre 2004.

- soit sur la base d'une journée de 7 heures 48 (équivalente à 39 heures par semaine) sur 4,5 jours ;
- soit sur la base d'une journée de 7 heures 48 (équivalente à 39 heures par semaine) sur 9 jours répartis sur deux semaines ;
- soit sur la base d'une journée de 7 heures 48 (équivalente à 39 heures par semaine), les journées de récupération ARTT étant réparties sur 3 mois, lorsque les nécessités de service le justifient ;
- pour certains services, un cycle annuel fondé sur les nécessités impératives de fonctionnement, par des obligations de service ou comportant des périodes d'amplitude de travail hebdomadaire variables, peut être institué.

Cette délibération vise « des avancées sociales nouvelles. Notamment, un compte épargne temps sera créé. [...] Cet accord fixe aussi un objectif raisonnable de réduire progressivement mais significativement les heures supplémentaires ».

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

- 1 567 heures annuelles pour les agents ayant opté pour un cycle annuel de travail, soit un temps inférieur de 40 heures par rapport à la durée légale<sup>32</sup> ;
- 1 561 heures annuelles pour les agents travaillant sur la base d'une journée de 7 heures 02 minutes<sup>33</sup>, soit un déficit de 46 heures par rapport à la durée légale annuelle ;
- 1 572 heures annuelles pour les agents bénéficiant d'un régime de travail sur la base d'une journée de 7 heures 26 minutes, soit un déficit de 35 heures par rapport à la durée légale annuelle ;
- 1 584 heures annuelles pour les agents ayant adopté un régime de travail basé sur une journée de 7 heures 50 minutes, soit un déficit de 23 heures par rapport à la durée légale annuelle.

---

<sup>32</sup> Document de la collectivité précisant le nombre de jours de congés et de RTT annuels applicables pour chaque cycle de travail faisant suite à la délibération du conseil municipal du 12 novembre 2001.

<sup>33</sup> Intégration de la journée de solidarité sous la forme d'une durée hebdomadaire de travail de + 2 minutes par jour à tous les cycles adoptés par la délibération du 12 novembre 2001.



Aussi, sur la base de la durée annuelle de travail de 1 567 heures affichée par la collectivité dans un document interne non daté pour les agents travaillant sur un rythme annuel, l'octroi de 40 heures de congés supplémentaires à tous les agents mensuels de la ville de Dijon représente 67,5 postes équivalents temps plein (ETP) sur une année, valeur au 31 décembre 2013<sup>34</sup>.

Au demeurant, l'attribution de jours de congés supplémentaires génère l'alimentation accrue des comptes-épargne temps.

**Recommandation n° 7 : La chambre recommande à la commune de prendre rapidement une délibération relative à la durée annuelle du temps de travail de ses agents, et de respecter le droit commun des 1607 heures légales par an et par agent.**

#### **5.4.2. Un absentéisme pour raisons de santé en progression**

Au niveau national et pour l'ensemble des collectivités territoriales, le nombre moyen annuel de jours d'absence pour raisons de santé<sup>35</sup> des agents titulaires et non titulaires sur emplois permanents<sup>36</sup> a progressé de + 5,8 % entre 2009 et 2011, passant de 20,6 à 21,8 jours sur ces deux années.

Pour les seules communes et établissements communaux de 100 000 habitants et plus, ce nombre moyen annuel de jours d'absence pour raisons de santé s'établit à 28,9 jours en 2011 pour les titulaires ; il était de 25,8 jours en 2009<sup>37</sup>. L'étude relève en effet que le nombre moyen de journées d'absence au travail varie sensiblement selon l'employeur considéré, quel que soit le statut des agents : dans les communes et établissements intercommunaux, ce nombre croît avec la taille de l'employeur puisqu'on en dénombre en moyenne 14,7 pour les titulaires des communes de moins de 1 000 habitants contre 28,9 dans celles de plus de 100 000 habitants.

---

<sup>34</sup> Nombre d'agents mensuels ETP au 31 décembre 2013 : chiffres donnés par la DRH = 2 711,86 ETP × 40 heures / 1 607 heures = 67,5 ETP.

<sup>35</sup> Jours d'absences pour raisons de santé = jours d'absence pour maladie, longue maladie, accident du travail, maladie professionnelle

<sup>36</sup> CNFPT – DGCL, juin 2014, *Bilans sociaux 2011, 6<sup>e</sup> synthèse nationale des rapports sur l'état au 31 décembre 2011 des collectivités territoriales*,

<sup>37</sup> CNFPT – DGCL, février 2012, *Bilans sociaux 2009, 7<sup>e</sup> synthèse nationale des rapports sur l'état au 31 décembre 2009 des collectivités territoriales*,

Tableau n° 63 : RH. — Évolution de l'absentéisme ville de Dijon (titulaires et non titulaires sur emplois permanents)

en jours	En jours calendaires					Évolution
	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013
maladie ordinaire	37 893	38 735	40 353	40 824	44 265	16,8%
longue maladie, longue durée, grave maladie	26 108	27 169	27 126	27 000	26 583	9,5%
accidents de travail	6 836	8 696	9 720	13 427	13 630	99,4%
maladie imputable au service	4 212	6 680	8 712	9 221	7 473	77,4%
<b>Total (en jours)</b>	<b>75 047</b>	<b>81 280</b>	<b>85 911</b>	<b>90 472</b>	<b>93 951</b>	<b>25,2%</b>

						Évolution
	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013
nombre d'agents	2 988	2 954	2 909	2 862	2 835	-5,1%
<i>soit, en jours par agent</i>	<i>25,1</i>	<i>27,5</i>	<i>29,5</i>	<i>31,6</i>	<i>33,1</i>	<i>31,9%</i>
<i>jours par agent, moyenne nationale des collectivités*</i>	<i>20,6</i>		<i>21,8</i>			<i>5,8%</i>
<i>jours par agent - titulaires - moyennes nationales des communes et établ. communaux 100 000 hbts et +</i>	<i>25,8 **</i>		<i>28,9</i>			
<i>taux d'absentéisme pour raisons de santé (A)**</i>	<i>6,9%</i>	<i>7,5%</i>	<i>8,1%</i>	<i>8,6%</i>	<i>9,1%</i>	<i>31,9%</i>

\* Bilans sociaux 2011, 8<sup>e</sup> synthèse nationale des rapports sur l'état au 31 décembre 2011 des collectivités territoriales, juin 2014, CNFPT-DGCL.

\*\* Bilans sociaux 2009, 7<sup>e</sup> synthèse nationale des rapports sur l'état au 31 décembre 2009 des collectivités territoriales, février 2012, CNFPT-DGCL.

\*\*\* Jours calendaires annuels = 365 ou 366 jours.

Source : Bilans sociaux.

Dans le même temps, à la ville de Dijon, ce nombre moyen annuel de jours d'absence pour raisons de santé a progressé de + 17,5 % entre 2009 et 2011, passant de 25,1 à 29,5 jours. Il connaît une hausse de + 31,9 % sur la période de 2009 à 2013, pour atteindre 33,1 jours par agent en 2013.

Cette hausse est tout d'abord due aux accidents de travail : + 6 794 jours (+ 99,4 %), puis à la maladie ordinaire : + 6 372 jours (+ 16,8 %), puis à la maladie imputable au service : + 3 261 jours (+ 77,4 %), et enfin à la longue maladie : + 2 477 jours (+ 9,5 %).

Pour calculer une équivalence en nombre d'emplois à temps plein perdus au titre de l'absentéisme pour raisons de santé dans la collectivité, il convient de retraiter les jours d'absence, comptabilisés en jours calendaires dans les bilans sociaux, en jours ouvrés<sup>38</sup> ; en effet, le calcul en ETP<sup>39</sup> se réfère à une base annuelle de 228 jours travaillés pour atteindre les 1 607 heures réglementaires annuelles de travail.

<sup>38</sup> Nombre de jours ouvrés = nombre de jours calendaires × 5 / 7.

<sup>39</sup> ETP : équivalent temps plein.

Tableau n° 64 : RH. — Évolution de l'absentéisme ville de Dijon (titulaires et non titulaires sur emplois permanents)

Retraités en jours ouvrés*						Évolution
en jours	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013
maladie ordinaire	27 068	27 688	28 824	29 180	31 618	16,8%
longue maladie, longue durée, grave maladie	18 647	19 406	19 376	19 286	20 416	9,5%
accidents de travail	4 883	6 211	6 043	9 591	9 738	99,4%
maladie imputable au service	3 009	4 771	6 223	6 586	5 338	77,4%
<b>Total (en jours)</b>	<b>53 605</b>	<b>58 057</b>	<b>61 385</b>	<b>64 623</b>	<b>67 108</b>	<b>25,2%</b>

\* Jours ouvrés = jours calendaires × 5 / 7

	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2009-2013
nombre d'agents	2 988	2 954	2 909	2 862	2 835	-5,1%
soit, en jours par agent	17,9	19,7	21,1	22,6	23,7	31,9%
soit, en ETP 222 jours (B)	241,5	261,5	276,4	291,1	302,3	25,2%
soit, en ETP 228 jours (C)	235,1	254,6	269,1	283,4	294,3	25,2%
taux d'absentéisme pour raisons de santé (B)	8,1%	8,9%	9,5%	10,2%	10,7%	31,9%
taux d'absentéisme pour raisons de santé (C)	7,9%	8,6%	9,3%	9,9%	10,4%	31,9%

Source : Bilans sociaux et retraitement chambre.

Ainsi en 2013, l'absentéisme pour raisons de santé atteint à Dijon l'équivalent de 302,3 agents équivalent temps plein sur la base d'un agent travaillant 222 jours par an, comme c'est le cas dans la collectivité ; sur une base réglementaire de 228 jours travaillés, cet absentéisme représenterait 294,3 ETP.

La chambre constate que le taux d'absentéisme<sup>40</sup> pour raisons de santé, retraité et rapporté au nombre de jours travaillés dans la collectivité, dépasse 10 % à Dijon, représentant la perte annuelle de journées de travail due à l'absentéisme pour raisons de santé.

### 5.4.3. Des heures supplémentaires nombreuses

#### 5.4.3.1. Le volume global des heures supplémentaires

La délibération du 12 novembre 2001 relative à l'aménagement et la réduction du temps de travail des agents municipaux précise que « cet accord fixe aussi un objectif raisonnable de réduire progressivement mais significativement les heures supplémentaires. »

<sup>40</sup> Taux d'absentéisme = nombre moyen annuel de jours d'absence pour raisons de santé par agent ÷ nombre de jours travaillés.

Tableau n° 65 : RH. — Indemnisation des heures supplémentaires au budget principal de la ville de Dijon, 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2007-2014
<b>nb hres suppl. rémunérées</b>	101 882	98 842	97 818	98 361	74 416	80 281	65 336	68 654	
<b>dont hres suppl. élections</b>	11 345	5 687	3 147	5 027	2 007	10 485	0	7 605	
<b>nb hres suppl. rémunérés hors élections</b>	90 537	93 155	94 671	93 334	72 409	69 796	65 336	61 049	
<b>% augmentation / année précédente</b>		2,89%	1,63%	-1,41%	-22,42%	-3,64%	-6,36%	-6,56%	-32,57%
<b>coût brut (hors ch. pat.)</b>	1 490 396	1 678 559	1 655 957	1 712 499	1 297 714	1 423 838			
<b>nb ETP équivalent au nb hres suppl. rémun.</b>	58	58	59	58	45	43	41	38	

Source : Bilans sociaux et ville de Dijon. L'absence de coût brut en 2013 s'explique par un changement dans la maquette du bilan social.

La chambre constate qu'entre 2007 et 2014 le nombre d'heures supplémentaires réalisées a diminué de 33 %, et que c'est principalement en 2011, 2013 et 2014 que les baisses les plus sensibles sont constatées. Ainsi en 2014, le nombre d'heures supplémentaires réalisées hors élections est revenu à 61 049 heures. Cette année-là, les heures supplémentaires ont représenté 38 agents équivalents temps plein.

## 5.4.3.2. La concentration des heures supplémentaires

Tableau n° 66 : RH. — Heures supplémentaires indemnisées par service, ville de Dijon, 2009-2012

	2009		2010		2011		2012		Nbre agents	Nbre heures suppl. agent
	Montres	Coût (M€)	Montres	Coût (M€)	Montres	Coût (M€)	Montres	Coût (M€)		
Cabinet	5 515,10	89 062,70	5 515,10	89 062,70	5 515,10	89 062,70	5 515,10	89 062,70	86	78,9
DGS	76,00	1 018,44	76,00	1 018,44	76,00	1 018,44	76,00	1 018,44	20	2,4
DSI	346,90	5 121,29	346,90	5 121,29	346,90	5 121,29	346,90	5 121,29	26	12,1
DRH	1 003,09	15 564,59	1 003,09	15 564,59	1 003,09	15 564,59	1 003,09	15 564,59	82	3,1
Finances	146,69	1 980,19	146,69	1 980,19	146,69	1 980,19	146,69	1 980,19	28	1,9
Garage municipal	729,42	14 440,17	729,42	14 440,17	729,42	14 440,17	729,42	14 440,17	30	13,0
Restauration municipale	739,25	12 824,58	739,25	12 824,58	739,25	12 824,58	739,25	12 824,58	308	2,5
Education	6 668,66	89 426,64	6 668,66	89 426,64	6 668,66	89 426,64	6 668,66	89 426,64	290	19,1
Sports	18 297,57	271 116,74	18 297,57	271 116,74	18 297,57	271 116,74	18 297,57	271 116,74	183	67,9
Culture	14 103,08	261 469,88	14 103,08	261 469,88	14 103,08	261 469,88	14 103,08	261 469,88	414	24,2
Tranquillité publique	6 236,64	150 701,16	6 236,64	150 701,16	6 236,64	150 701,16	6 236,64	150 701,16	104	49,2
Démocratie locale	89,86	1 031,11	89,86	1 031,11	89,86	1 031,11	89,86	1 031,11	3	75,3
Eat Civil	2 431,66	39 343,61	2 431,66	39 343,61	2 431,66	39 343,61	2 431,66	39 343,61	35	59,3
Mairies quartiers	988,58	5 907,35	988,58	5 907,35	988,58	5 907,35	988,58	5 907,35	10	30,1
Rections	5 605,36	108 390,36	5 605,36	108 390,36	5 605,36	108 390,36	5 605,36	108 390,36	7	ns
Jeunesse	135,00	2 406,39	135,00	2 406,39	135,00	2 406,39	135,00	2 406,39	137	0,6
Accueil marié	106,75	1 673,54	106,75	1 673,54	106,75	1 673,54	106,75	1 673,54	12	9,0
Commerce	428,28	6 937,48	428,28	6 937,48	428,28	6 937,48	428,28	6 937,48	16	10,0
Sécurité civile et des bâtiments	2 358,05	35 968,82	2 358,05	35 968,82	2 358,05	35 968,82	2 358,05	35 968,82	26	79,4
Architecture Bâtiments Ateliers	9 252,40	153 126,43	9 252,40	153 126,43	9 252,40	153 126,43	9 252,40	153 126,43	204	26,0
Espaces verts	5 077,84	95 708,81	5 077,84	95 708,81	5 077,84	95 708,81	5 077,84	95 708,81	165	11,9
Vois publique et déplacements	18 445,41	349 578,93	18 445,41	349 578,93	18 445,41	349 578,93	18 445,41	349 578,93	219	62,9
Petite enfance	162,52	2 228,77	162,52	2 228,77	162,52	2 228,77	162,52	2 228,77	289	0,4
Animation des quartiers	577,50	9 820,08	577,50	9 820,08	577,50	9 820,08	577,50	9 820,08	20	22,0
Vie associative	28,75	419,64	28,75	419,64	28,75	419,64	28,75	419,64	4	3,6
Lien social	378,00	6 152,11	378,00	6 152,11	378,00	6 152,11	378,00	6 152,11	10	19,0
<b>Total</b>	<b>92 477,86</b>	<b>1 650 839,46</b>	<b>92 477,86</b>	<b>1 650 839,46</b>	<b>92 477,86</b>	<b>1 650 839,46</b>	<b>92 477,86</b>	<b>1 650 839,46</b>	<b>2 000</b>	<b>29,7</b>

Services réalisant le plus grand nombre d'heures supplémentaires	Part des heures supplémentaires	Services réalisant le plus grand nombre d'heures supplémentaires	Part des heures supplémentaires	Services réalisant le plus grand nombre d'heures supplémentaires	Part des heures supplémentaires	Services réalisant le plus grand nombre d'heures supplémentaires	Part des heures supplémentaires
archi,bât,atel	9,8%	tranquillité publ.	6,4%	tranquillité publ.	6,8%	cabinet	6,5%
tranquillité publ.	9,9%	archi,bât,atel	9,4%	cabinet	6,8%	sports	15,3%
culture	14,6%	culture	14,3%	culture	15,4%	culture	12,5%
vois publique	16,5%	sports	16,9%	sports	16,1%	vois publique et déplacem	17,2%
sports	19,5%	vois publique et déplacem	18,8%	vois publique et déplacem	19,3%	élections	16,0%

Source : Bilans sociaux.

La majorité des heures supplémentaires sont réalisées par une minorité de services ouvrant notamment le dimanche, comme les services des sports et de la culture, ou recourant fréquemment à des astreintes ; surtout, au sein de ces services, quelques agents en concentrent soit la plus grande part, soit un nombre anormalement régulier, masquant des besoins permanents.

La chambre rappelle que selon l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, l'octroi d'IHTS est subordonné à la réalisation effective d'heures supplémentaires, lesquelles sont considérées comme heures supplémentaires lorsqu'elles sont effectuées à la demande du chef de service au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail.

La grande régularité des heures supplémentaires réalisées par certains agents ou au niveau de certains services nécessiterait, au-delà du contrôle de leur caractère effectif, le réexamen de l'organisation des services concernés.

En outre, le versement d'heures supplémentaires implique la mise en place de moyens de contrôle automatisé des horaires de travail. Certes, l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 précise qu'un décompte déclaratif contrôlable est suffisant pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10 ; mais la chambre considère que tel n'est pas le cas dans la plupart des implantations des services de la ville de Dijon et qu'un tel dispositif doit être mis en place afin de sécuriser l'attribution des heures supplémentaires et plus généralement dans le cadre d'une gestion rigoureuse et équitable des ressources humaines.

#### *5.4.3.3. Des agents réalisant plus de 25 heures supplémentaires par mois*

Aux termes de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, l'indemnisation des heures supplémentaires se fait dans la limite mensuelle de 25 heures ; cette limite mensuelle peut être dépassée en cas de circonstances exceptionnelles et pour une période limitée, sur décision du chef de service qui en informe les représentants du personnel au comité technique, ou pour certaines fonctions, après consultation du comité technique. En revanche, les garanties minimales prévues par la réglementation sur la durée du travail doivent être respectées. Ainsi en tenant compte des heures supplémentaires, la durée du travail ne peut dépasser 48 heures au cours d'une même semaine, ni 44 heures en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives. De plus, les agents ont droit à un repos hebdomadaire d'au moins 35 heures, comprenant « en principe » le dimanche.

Or des agents réalisent en moyenne plus de 25 heures mensuelles, et depuis de nombreuses années pour certains (ANNEXE N° 3 : P. 153).

Dès 120 heures supplémentaires réalisées au cours de trois mois consécutifs (soit 12 semaines), le temps de travail hebdomadaire moyen s'élève à 44,2 heures. Dès lors la régularité et l'importance du nombre d'heures supplémentaires indemnisées à certains agents ne peut que poser la question du respect des temps de repos et des bornes maximales en matière de temps de travail.

Un de ces agents réalise même plus de 73 heures supplémentaires au cours d'un mois, portant son temps de travail hebdomadaire moyen sur le mois à plus de 51 heures (ANNEXE N° 4 : P. 153).

La chambre rappelle que le dispositif des heures supplémentaires ne doit pas avoir pour objet d'abonder la rémunération de certains agents ou de couvrir des besoins permanents dans les services.

## 6. LES DEPENSES ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DU CABINET DU MAIRE

### 6.1. LES EFFECTIFS AFFECTES AU CABINET DU MAIRE

Le cabinet du maire est entendu au sein de l'organigramme de la ville de Dijon dans un sens large ; il regroupe, sous l'autorité du directeur de cabinet :

- les collaborateurs de cabinet ;
- le service « cabinet du maire » ;
- le service « affaires générales » ;
- le service technique « affaires générales, manifestations ».

La répartition des dépenses de personnel et des ETP a évolué de la façon suivante de 2010 à octobre 2014 :

Tableau n° 67 : Cabinet. — Effectifs du cabinet du maire

		Collaborateurs de cabinet	Service « cabinet du maire »	Service « affaires générales »	Service technique « affaires générales, manifestations »	Total
2010	Dépenses de personnel*	330 999	1 479 288	645 427	70 336	2 526 050
	Nombre d'ETP	5	38,44	16,7	25	85,14
2011	Dépenses de personnel*	352 026	1 503 405	652 655	863 912	3 371 998
	Nombre d'ETP	5	37,7	17,2	24	83,9
2012	Dépenses de personnel*	326 928	1 376 661	714 306	881 521	3 299 416
	Nombre d'ETP	4,9	35,3	18,3	23,8	82,3
2013	Dépenses de personnel*	299 084	1 414 370	651 094	878 657	3 243 205
	Nombre d'ETP	4,8	35,5	17,8	23,3	81,5
janv. à oct. 2014	Dépenses de personnel*	228 886	1 115 895	474 179	760 845	2 579 805
	Nombre d'ETP	3,8	33,6	15,8	23,7	76,9

Source : États du personnel. — \* Dépenses des personnels rattachés au cabinet du maire, brut + charges.

## 6.2. LES RESSOURCES HUMAINES AU CABINET DU MAIRE

### 6.2.1. Le logement mis à la disposition du directeur de cabinet

Un arrêté municipal du 20 avril 2005, a concédé par nécessité absolue de service à compter du 1<sup>er</sup> avril 2005 au directeur de cabinet du maire un appartement duplex pris en location par la ville. La ville de Dijon a conclu un bail le 26 mai 2005 pour cet appartement, pour un loyer annuel de 14 200 €, révisable chaque année à la date de prise d'effet du bail. Par arrêté municipal du 22 décembre 2010, ce bail a pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2011, date à laquelle le directeur de cabinet a déménagé vers un logement non pris en charge par la ville de Dijon.

Le bail précité a été conclu avec une SCI composée du père et de l'épouse du directeur de cabinet, représentée par cette dernière en sa qualité de gérante.

Les sommes versées par la ville pour la location du logement de fonction du directeur de cabinet du maire ont, pour moitié environ, bénéficié directement au même directeur — lequel occupait par ailleurs ce logement à titre gratuit — et ont été versées en totalité à des membres de sa proche famille : son père et son épouse.

La chambre observe que le directeur de cabinet du maire a ainsi irrégulièrement bénéficié d'un complément indirect de revenus de la part de la commune, issu du versement, par la collectivité, de loyers à son profit au titre d'un bail pour concession de logement en compensation d'une occupation précaire.

Il ressort des comptes de la commune que durant la période sous contrôle (à compter de 2008), la ville de Dijon a versé à la SCI propriétaire du logement les sommes suivantes :

Tableau n° 68 : Cabinet. — Sommes versées par la ville à la SCI propriétaire (2008-2011)

2008	2009	2010	2011	Total
15 115,69	15 492,37	15 642,05	3 913,68	50 163,79

Source : Extraction de dépenses fournie par la ville.

Il est à noter que des sommes ont été versées pour les trois premiers mois de l'année 2011 alors même que la SCI n'était plus propriétaire du logement depuis le 22 décembre 2010. Ces versements s'expliquent par le fait que l'article 3 du bail prévoyait la possibilité pour le locataire de résilier à tout moment le contrat de location, à condition de prévenir le bailleur trois mois à l'avance. Encore fallait-il que la ville de Dijon fût informée assez tôt de l'intention de son directeur de cabinet de quitter ce logement — intention que l'intéressé avait assurément formée bien avant la date du 22 décembre 2010, date de vente du bien. En outre, le bulletin de paie du directeur de cabinet porte sa nouvelle adresse dès le mois de janvier 2011.



Le directeur de cabinet n'ayant pas prévenu la ville de Dijon au moins trois mois avant la date prévue de départ du logement, la commune n'a pas pu résilier le bail avec date d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2011, comme le mentionne de façon erronée l'arrêté municipal du 22 décembre 2010.

Au demeurant, le logement étant vendu, la SCI n'a pas supporté de rupture du contrat de bail qui aurait laissé le logement inoccupé et le versement de ces trois mois de loyers apparaît sans cause. Dès lors, le directeur de cabinet a occasionné pour la collectivité une dépense de 3 913,68 € qui aurait dû être évitée. En outre, une délibération du conseil municipal en date du 20 décembre 2010 prévoit, en compensation de la perte du logement de fonction, le versement au directeur de cabinet d'une indemnité de représentation à compter du mois de janvier 2011.

Faisant suite aux observations provisoires de la chambre, par titre de recette du 23 juillet 2015, le comptable public a recouvré la somme de 3 913,68 €, correspondant aux trois mois de loyer de 2011 perçus à tort par la SCI, auprès du directeur de cabinet. À ce titre de recette est joint un certificat administratif justifiant de ce recouvrement.

### **6.2.2. Des dispositifs de maintien de rémunération au profit d'un agent du cabinet du maire**

En 2000, un directeur territorial affecté au cabinet du maire percevait une « indemnité de revue municipale » équivalant à 1 023 € mensuels.

La chambre observe que cette indemnité est devenue irrégulière six mois après la publication du décret du 6 septembre 1991<sup>41</sup>.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2001, ce directeur territorial a bénéficié d'une nomination en qualité d'administrateur de 2<sup>e</sup> classe, promotion ayant entraîné la suppression de son indemnité de revue municipale. En février 2001, compte tenu de sa perte de traitement, sa nomination en qualité d'administrateur a été annulée avec effet rétroactif. Le 15 mars 2001, le même directeur territorial a de nouveau été nommé en qualité d'administrateur de 2<sup>e</sup> classe avec maintien de l'indemnité de revue municipale. En mai 2008, son salaire net mensuel était de 4 981,80 € dont 1 100,04 € d'indemnité de revue.

---

<sup>41</sup> Article 7 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 : « Les primes ou indemnités créées au profit des fonctionnaires territoriaux en vigueur à la date de publication du présent décret demeurent applicables pendant un délai de six mois à compter de cette date. »

L'intéressé ne pouvant bénéficier d'un avancement au grade d'administrateur hors classe que sous condition de mobilité préalable, il a été, le 1<sup>er</sup> juillet 2008, recruté au cabinet du président du Grand-Dijon par voie de mutation. Sa rémunération nette mensuelle en a été réduite à 4 340,16 €, l'indemnité de revue municipale n'ayant pu lui être conservée. Il a alors parallèlement été recruté pour exercer « à titre d'activité accessoire, les fonctions d'attaché à temps non complet (10/35<sup>es</sup>) » au cabinet du maire de Dijon, rémunérés à hauteur de 661,74 € mensuels.

Au terme de deux années de mobilité, l'intéressé a été recruté au cabinet du maire de Dijon par voie de mutation le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Sa rémunération nette mensuelle s'élevant alors à 4 405,68 € nets, le conseil communautaire du Grand-Dijon a délibéré le 7 octobre 2010 pour lui confier l'écriture des discours du président, « fonction assumée à la ville de Dijon par [ce même] administrateur territorial ». À compter du 11 octobre 2010, il a ainsi bénéficié d'un gain net mensuel supplémentaire de 664,13 €.

Par suite de la publication de l'arrêté du 9 juin 2011 portant tableau d'avancement à divers grades et emplois pour 2011, l'agent a bénéficié d'un avancement au grade d'administrateur hors classe en juin 2011, à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Sa rémunération nette mensuelle a alors été portée à 4 925,07 €, justifiant à la même date la suppression de son activité accessoire au Grand-Dijon.

La circulaire ministérielle n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités précise<sup>42</sup> que « par activité principale, il convient d'entendre l'activité statutaire du fonctionnaire ou l'activité qui justifie le recrutement d'un agent non titulaire, telle que définie dans son contrat. C'est l'activité exercée dans le cadre professionnel habituel qui est qualifiée de "principale" et ce indépendamment de la quotité de temps de travail.

« A contrario, l'activité est réputée "accessoire" dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un cumul et qu'elle ne constitue pas une modalité d'exercice de l'activité principale de l'agent, inhérente à sa fonction et exercée dans le cadre de son service. »

Au vu des activités exercées par l'agent aux cabinets du maire de Dijon et du président du Grand-Dijon, justifiées comme « fonction assumée à la ville de Dijon » dans la délibération créant l'activité accessoire au Grand-Dijon le 7 octobre 2010, il semble que cette dernière se confonde totalement avec l'activité principale de l'intéressé. En ce sens, elle n'aurait pas dû donner lieu à indemnisation.

En conclusion, la chambre relève que l'agent, par l'attribution de l'indemnité de revue municipale et par une succession de mutations entre les cabinets du maire de Dijon et du président du Grand-Dijon assorties de cumuls d'activités accessoires sans fondement réglementaire, a ainsi bénéficié de dispositifs ayant pour seul objet le maintien de son niveau de rémunération.

---

<sup>42</sup> Circulaire ministérielle n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités, p. 5.

### 6.2.3. Le recrutement d'un collaborateur de groupe d'élus

L'article L. 2121-28 du code général des collectivités territoriales précise que « le maire peut, dans les conditions fixées par le conseil municipal et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil municipal ouvre au budget de la commune, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal. ».

La comparaison entre l'enveloppe maximale autorisée par le code général des collectivités territoriales et les dépenses de personnel de groupes d'élus, retracées dans le tableau ci-dessous pour la période 2010-2013, fait apparaître un dépassement de 4 779 € pour l'exercice 2010.

Un second dépassement existe pour l'exercice 2013, du fait de l'imputation erronée d'une rémunération au chapitre 64, *Dépenses de personnel*, concernant une personne recrutée en qualité d'« attaché non titulaire pour faire face à la vacance d'un poste » au service « cabinet du maire » alors qu'elle était en réalité affectée auprès d'un groupe d'élus et aurait dû voir sa rémunération imputée au compte 6461 réservé à ces dépenses de collaborateurs de groupes d'élus.

Dès lors, il apparaît après retraitement que la collectivité a excédé les crédits autorisés en la matière par le code général des collectivités territoriales pour un montant qui atteint 16 714,57 € en 2013.

Tableau n° 69 : Cabinet. — Prise en charge financière du fonctionnement des groupes d'élus (moyens en personnel)

Comptes de gestion	2010	2011	2012	2013
c./ 6561, Frais de personnel - groupe d'élus	286 662,77	269 858,23	215 019,04	244 942,70
c./ 6531, Indemnités de fonction maire adjoints conseillers, constatées à la clôture de l'exercice N-1	939 611,42	953 589,92	965 479,31	967 376,76
Enveloppe maximale 30 %	281 883,43	286 076,98	289 643,79	290 213,03
« Disponible » sur enveloppe avant retraitement	- 4 779,34	16 218,75	74 624,75	45 270,33
Rémunération de l'agent objet du retraitement	N/A	N/A	30 513,06	61 984,90
« Disponible » sur enveloppe après retraitement	- 4 779,34	16 218,75	44 111,69	- 16 714,57

Source : Comptes de gestion et retraitements chambre.

### 6.3. LES DEPENSES DES SERVICES DU CABINET DU MAIRE : DES IMPUTATIONS BUDGETAIRES OBEISSANT A UNE LOGIQUE DE PROJET

Les opérations de dépense et de recette de la ville de Dijon peuvent être réparties par service gestionnaire, sans lien avec la présentation budgétaire par fonction. Ainsi, les dépenses d'un service gestionnaire peuvent être rattachées à plusieurs fonctions. Parmi ces services gestionnaires a été identifié le service « Cabinet du maire », comprenant essentiellement des dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 70 : Cabinet. — Nature des dépenses imputées au service du cabinet du maire

Nature	2008	2009	2010	2011	2012
Total 6042 achat de prestations de services	482 135,95	817 188,91	754 611,21	463 092,56	567 374,46
Total 60623 alimentation	110 963,98	121 238,06	112 956,10	91 355,52	119 358,87
Total 60628 autres fournitures non stockées	15 904,69	22 272,69	32 375,52	31 962,28	37 904,76
Total 60632 fourniture de petits équipements	22 080,17	32 365,49	23 673,86	22 315,51	51 054,62
Total 6064 fournitures administratives	813,56	153,90	2 373,92		
Total 6065 livres disques (bibliothèques et médiathèques)		29,57	98,73	100,21	
Total 611 contrats de prestations de services	25 000,00	22 298,98	21 815,05	3 260,95	2 449,40
Total 6132 locations immobilières			1 988,15		
Total 6135 locations mobilières	44 645,58	97 785,82	76 737,02	99 514,57	108 928,77
Total 61558 entretien réparation autres biens mobiliers	2 055,00	974,00	600,00	2 092,41	1 775,12
Total 617 études et recherches	48 139,00	50 232,00	50 232,00	50 232,00	25 116,00
Total 6182 documentation générale et technique	4 366,40	17 362,59	11 166,67	12 317,41	14 087,01
Total 6185 frais de colloques et séminaires	966,40	753,59	150,00		45,00
Total 6188 autres frais divers	12 162,45	20 049,93	13 486,83	14 596,39	13 866,87
Total 6226 honoraires	197 762,12	106 494,80	194 280,25	211 792,21	140 645,93
Total 6231 annonces et insertion	68 076,71	81 550,75	76 235,01	45 411,94	46 352,49
Total 6232 fêtes et cérémonies	150 659,32	147 354,45	137 248,91	121 449,30	125 656,32
Total 6233 foires et expositions	14 266,55	19 361,92	20 194,02	15 779,13	16 200,01
Total 6236 catalogues et imprimés	169 652,87	151 236,12	125 345,93	208 534,23	169 387,19

Nature	2008	2009	2010	2011	2012
Total 6237 publications	341 651,28	391 107,72	413 292,16	396 633,37	465 083,17
Total 6238 diverses publications, publicité et relations publiques	52 971,16	88 833,23	48 919,49	169 331,03	86 774,14
Total 6241 transports de biens (distribution de <i>Dijon Mag</i> )	100 024,00	93 606,79	137 837,76	136 764,76	141 430,96
Total 6247 transports collectifs	12 972,72	27 438,29	23 463,04	32 430,97	24 758,39
Total 6257 réceptions	258 354,34	298 668,12	300 213,05	223 468,70	276 508,95
Total 6261 frais d'affranchissements	21,00	84,31	162,00	77,00	
Total 6282 frais de gardiennage			268 716,87	75 158,70	75 257,03
Total 651 redevances pour concessions, brevets, licences	2 159,95	20 965,07	17 647,53	15 407,77	21 922,31
Total 6532 frais de mission	9 675,79	12 085,97	11 892,46	13 928,99	11 365,25
Total 6535 formation				25 041,60	24 605,94
Total 6536 frais de représentation du maire	2 482,00	1 238,00	1 088,00	3 365,00	2 335,00
Total 6711 intérêts moratoires pénalités sur marché		141,66	137,96	28,71	168,76
TOTAL hors dépenses de personnel	2 149 962,99	2 642 892,73	2 878 939,50	2 485 443,22	2 570 412,72
Dépenses de personnels rattachés au cabinet du maire (brut + charges) <sup>43</sup>	N/C	N/C	2 526 050	3 371 999	3 299 417
Loyer du logement du directeur de cabinet <sup>44</sup>	15 116	15 492	15 642	3 913	
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>			<b>5 420 631</b>	<b>5 861 355</b>	<b>5 869 829</b>

Source : Extraction de dépenses fournie par la commune.

Le lien de certaines des dépenses recensées avec le cabinet du maire est justifié par les services de la ville comme répondant à une logique de « portage de l'action », de pilotage et de degré de pouvoir décisionnel. Il en résulte, pour le service gestionnaire du cabinet du maire, des opérations de dépense et de recette particulièrement composites et d'un montant élevé.

<sup>43</sup> Comptabilisés au service gestionnaire DRH.

<sup>44</sup> Comptabilisés au service patrimoine.

#### 6.4. L'ORGANISATION DES MANIFESTATIONS : DES PRESTATAIRES PEU NOMBREUX

Sont imputées au service du cabinet du maire les dépenses liées à de nombreux évènements publics, périodiques ou non, organisés par la ville de Dijon, comme le feu d'artifice du 14-Juillet (110 000 € par an), le concert de la rentrée (une moyenne de 100 000 € par an, de 2009 à 2012), le festival « Djazz à la plage » (moins de 50 000 € par an), la fête de la musique (entre 50 et 65 000 € par an), et plus généralement les dépenses de sonorisation. Le faible nombre de prestataires peut être relevé dans certains cas.

Durant la période contrôlée, les dépenses de sonorisation supportées par la ville de Dijon ont été réalisées pour l'essentiel auprès d'une seule et même société spécialisée.

Tableau n° 71 : Cabinet. — Dépenses de sonorisation (2008-2012)

En € TTC	2008	2009	2010	2011	2012
Total dépenses prestation de sonorisation	56 881	93 479	129 970	171 558	192 417
<i>Dont dépenses imputées au cabinet du maire</i>	<i>49 817</i>	<i>84 895</i>	<i>117 990</i>	<i>155 344</i>	<i>178 372</i>
Total dépenses société spécialisée	50 094	85 418	119 774	160 074	179 153
<i>Dont dépenses imputées au cabinet du maire</i>	<i>47 413</i>	<i>82 109</i>	<i>115 551</i>	<i>151 884</i>	<i>173 182</i>

Source : Extraction de dépenses fournie par la ville.

Cette société assure également la sonorisation des conseils municipaux et des réunions publiques avec le maire. Toutes ces dépenses ont été réglées sur simples factures, alors que le montant total des dépenses réglées à la société en question augmente chaque année et dépasse le seuil des marchés publics.

Le code des marchés publics, au I. de son article 27, précise les modalités de détermination du montant de la prestation devant faire l'objet d'un marché public : « Le pouvoir adjudicateur ne peut pas se soustraire à l'application du présent code en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée des marchés ou accords-cadres autres que celles prévues par le présent article. »

Le II. de l'article 27 précise que le lien entre les prestations s'apprécie en fonction de trois critères : leur appartenance à une même unité fonctionnelle, les caractéristiques propres des fournitures ou services à agréger et la durée des marchés.

En tenant compte de ces critères, et même en se limitant au seul service gestionnaire du cabinet du maire, les prestations de sonorisation confiées au même prestataire chaque année devraient faire l'objet d'un marché public, au minimum selon la procédure adaptée si le besoin est annuel, ou par l'intermédiaire d'un marché à bons de commandes voire d'un accord-cadre (articles 1<sup>er</sup> I et 76 du CMP) si la « nature et l'étendue » des besoins annuels en sonorisation des événements et autres manifestations gérées par le seul service du cabinet du maire ne sont pas déterminés avec suffisamment de précision.

Même en lisant les deux premiers critères au regard de la diversité des prestations de sonorisation et en considérant que l'unité de la commande publique doit s'apprécier par type de sonorisation (cérémonies patriotiques, séances en intérieur, spectacles grand public), chaque type de besoin étant techniquement peu comparable aux autres (matériel, besoins humains, etc.), la chambre considère qu'il reste nécessaire, pour chaque type de prestation de sonorisation, de conclure un marché public et éventuellement d'envisager un accord-cadre.

À cet égard, la démarche d'accord-cadre pour les prestations de sonorisation, dans laquelle la ville a déclaré s'engager en cours d'instruction, devrait lui permettre à l'avenir de mieux observer les règles de la commande publique. La chambre relève également l'intérêt pour la collectivité de s'être équipée de son propre matériel de sonorisation en salle de Flore.

## 6.5. L'ACHAT DE PRESTATIONS DE CONSEIL EN COMMUNICATION

### 6.5.1. Les marchés d'assistance à la valorisation de l'image

De 2006 à 2012, la ville a eu recours aux services d'une même agence de communication, services décrits comme missions d'assistance à la valorisation de l'image de la ville auprès de la presse nationale et internationale.

Tableau n° 72 : Cabinet. — Prestations payées à l'agence de communication (2008-2012)

En € TTC	2008	2009	2010	2011	2012
Montant total	48 139,00	50 232,00	50 232,00	50 232,00	25 116,00

Source : Extraction de dépenses fournie par la ville.

Le second marché relatif à cette assistance à la valorisation de l'image a fait l'objet d'un mémoire de l'agence, et d'un devis établi à 42 000 € HT annuels au 26 mai 2008. Ce marché a pris fin par anticipation le 31 décembre 2011.

Alors que la mission d'assistance à la valorisation de l'image de la ville qu'assurait l'agence n'a pas été reconduite en 2012, la chambre observe qu'il est difficile de s'assurer du service fait s'agissant de prestations valorisées chaque année pour des montants allant de 39 000 à 42 000 € HT. En effet, le paiement de ces prestations — centrées essentiellement sur des missions de conseil et de stratégie — ne s'accompagne d'aucun compte-rendu périodique d'activité ni d'aucune analyse formalisée des retombées de presse.

### 6.5.2. Les marchés de stratégie de communication et de consultation citoyenne

Par de nombreux marchés, le cabinet du maire a fait appel à un autre cabinet spécialisé en communication pour notamment « élaborer et mettre en œuvre sa stratégie de communication », mettre en place une consultation des habitants de la Fontaine-d'Ouche, et assurer une « consultation citoyenne vieillisse ». Les dépenses réglées dans ce cadre auprès de cette société ont été les suivantes durant la période contrôlée.

Tableau n° 73 : Cabinet. — Prestations payées au cabinet spécialisé (2008-2012)

En € TTC	2008	2009	2010	2011	2012
Montant total	107 816,41	27 367,03	191 597,41	132 797,74	79 847,88

Source : Extraction de dépenses fournie par la ville.

La collaboration entre la ville et ce cabinet est ancienne et a été sans cesse reconduite.

#### 6.5.2.1. La consultation citoyenne de 2010 autour du vieillissement

En 2008, un nouveau marché de stratégie de communication a été attribué au cabinet spécialisé pour une période d'un an renouvelable deux fois, pour un montant maximal de 80 000 € TTC.

Ce marché a fait l'objet d'un marché complémentaire ayant pour objet la réalisation d'une « consultation citoyenne autour du vieillissement de la population » dans le cadre du label DIVAA (« Dijon ville-amie des aînés »). Confié au même cabinet pour un montant maximal de 74 525 € HT (89 131,90 € HT), ce marché complémentaire fait suite à des éléments de réflexion apparaissant dès 2009 dans le cadre de l'exécution du marché de stratégie de communication de 2008.

Si la consistance des prestations livrées n'est pas de nature à remettre en cause la qualité du travail du cocontractant, en revanche la qualification de marché complémentaire qui est faite du marché de 2010 est inappropriée. En effet, la qualification de marché complémentaire apparaît, s'agissant de prestations de services, au 5° du II. de l'article 35 du code des marchés publics. À la date de la signature du marché examiné (le 18 mars 2010), cet article dispose comme suit :



« II. – Peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence : [...] 5° Les marchés complémentaires de services ou de travaux qui consistent en des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage tel qu'il est décrit dans le marché initial, à condition que l'attribution soit faite à l'opérateur économique qui a exécuté ce service ou réalisé cet ouvrage :

« a) Lorsque ces services ou travaux complémentaires ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal sans inconvénient majeur pour le pouvoir adjudicateur ;

« b) Lorsque ces services ou travaux, quoiqu'ils soient séparables de l'exécution du marché initial, sont strictement nécessaires à son parfait achèvement.

« Le montant cumulé de ces marchés complémentaires ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché principal. »

Or :

- la consultation conduite auprès des seniors en vue de la labellisation de Dijon « ville-amie des aînés » pouvait être techniquement et économiquement séparée d'autres prestations, le cabinet dû-t-il assurer à cette fin une mission de coordination ;
- le caractère « strictement nécessaire » de cette consultation en vue du parfait achèvement de la mission de stratégie en communication du cabinet n'est démontré par aucun élément à l'appui du marché qualifié de complémentaire.

Surtout, le nouveau marché atteint un montant (89 131,90 € TTC) équivalent à 108,44 % de la somme versée au prestataire dans le cadre du marché de 2008, qu'il faut en l'espèce qualifier de « marché principal » au sens des dispositions précitées : ce marché était conclu pour un montant maximum de 80 000 € TTC, porté par avenant à 82 188,68 € TTC.

En outre, s'ajoutent à ce montant des prestations de stratégie de communication dans le cadre du programme DIVAA pour un montant total de 41 746,38 € TTC, réglées au prestataire sans marché, et présentées comme complémentaires au marché de consultation citoyenne autour du vieillissement, lui-même complémentaire au marché de 2008.

La chambre observe que le marché de consultation citoyenne autour du vieillissement doit être requalifié de marché de prestations intellectuelles de droit commun, indépendant des autres marchés de communication dans lesquels la ville était engagée et que dès lors ce marché n'a fait l'objet d'aucune publicité ni mise en concurrence.

Enfin, la ville a été conseillée dans sa stratégie de communication par l'agence qui allait se voir attribuer ce nouveau contrat. En violation du code des marchés publics, l'accès à la commande publique apparaît dans ce cas avoir été empêché aux autres candidats potentiels qui auraient pu proposer une offre dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence.

### 6.5.2.2. *Un dernier marché de stratégie de communication en 2012*

Un dernier marché est conclu le 18 juin 2012 avec le même cabinet spécialisé pour un montant maximum de 200 000 € HT.

Ce marché n'a fait l'objet d'aucune mise en concurrence « en application de l'article 28 du code des marchés publics ». Le cinquième alinéa de cet article dispose en effet que « le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient, ou si son montant estimé est inférieur à 20 000 euros HT, ou dans les situations décrites au II de l'article 35 ».

La commune n'explique à aucun moment lequel de ces cas d'ouverture justifie la procédure sans publicité ni mise en concurrence. Le montant du marché permet toutefois d'exclure logiquement la deuxième hypothèse. Le même montant paraît d'emblée incompatible avec la qualification de marché complémentaire (troisième hypothèse), dont la définition apparaît au II. de l'article 35, puisque le marché précédent était conclu pour un montant maximum de 80 000 € TTC, porté par avenant à 82 188,68 € TTC, montant plafonnant le marché suivant à 41 094 € TTC.

L'absence de publicité et de mise en concurrence se trouve donc justifiée par « les circonstances », première hypothèse prévue cinquième alinéa de l'article 28. Ces « circonstances » peuvent être utilement éclairées par le préambule du marché de 2012, qui justifie que la ville n'entend pas se séparer de son cocontractant, celui-ci ayant porté une stratégie de communication dont il « serait préjudiciable à l'équipe municipale » de dévier.

La chambre considère que cette justification ne saurait être retenue et qu'une mise en concurrence aurait dû être organisée.

### 6.5.2.3. *Le marché de 2009 relatif au « suivi stratégique des habitants de la Fontaine-d'Ouche en matière d'offre publique »*

Un marché de 2009 passé avec la même société avait pour objet le « suivi stratégique des habitants de la Fontaine-d'Ouche en matière d'offre publique ». S'il a fait l'objet d'une publicité invitant les candidats à postuler sur la plateforme E-BOURGOGNE, celle-ci apparaît particulièrement réduite dans le temps : 13 jours francs seulement séparent le 20 novembre 2009, date d'envoi de l'avis d'appel à la concurrence à la plateforme chargée de sa publication, du 3 décembre, date limite de réception des offres. De fait, ce marché ne suscitera que l'offre du prestataire habituel de la ville.

La chambre observe que la nature et la qualité des prestations d'un cabinet spécialisé ne peuvent pour autant conduire la ville à méconnaître le principe de délai raisonnable entre la publication d'un avis d'appel d'offres et la date-limite de réception de ces offres, faute en particulier pour le marché de présenter un caractère d'urgence avéré.

## 6.6. LES DEPENSES DE CONCEPTION ET D'IMPRESSION DE PUBLICATIONS

### 6.6.1. Évolution générale des dépenses de conception et d'impression de publications

Les dépenses de conception et d'impression de publications prises en charge par le cabinet du maire ont évolué de la façon suivante sur la période sous contrôle :

Tableau n° 74 : Cabinet. — Dépenses de conception et d'impression de publications (2008-2012)

En € TTC	2008	2009	2010	2011	2012
Total 6236, <i>Catalogues et imprimés</i>	169 652,87	151 236,12	125 345,93	208 534,23	169 387,19
Total 6237, <i>Publications</i>	341 651,28	391 107,72	413 292,16	396 633,37	465 083,17

Source : Extraction de dépenses fournie par la ville.

Parmi celles-ci, rares sont les prestations soumises à une procédure de marché public avant 2012 : en dehors de la prestation de conception et d'impression du magazine municipal, les autres prestations récurrentes de conception et d'impression de supports de communication ne font pas l'objet de marchés publics alors que le seuil des 4 000 € et des 15 000 € est dépassé et que ce type de prestations figure dans la liste de l'article 29 du CMP.

La chambre prend acte cependant de ce que la centrale d'achat du Grand-Dijon intègre depuis 2015 un certain nombre d'accords-cadres au niveau communautaire, incluant la conception graphique et l'impression de supports de communication, mais aussi la fabrication d'outils en grand format.

### 6.6.2. Le supplément D comme Dijon

Il a été fait appel en 2011 et 2012 à une société de communication pour diverses prestations en communication, sans qu'il ait été passé de marché :

- en 2011 pour la rédaction d'un supplément au *Bien public* consacré au DFCO<sup>45</sup> (2 104,96 €), la rédaction de textes relatifs à une exposition sur le patrimoine à Dijon (3 982,68 €) ;
- en 2012 pour une prestation de conseil et stratégie de communication (7 475,00 €).

<sup>45</sup> Dijon Football Côte-d'Or.

Par ailleurs, sur la même période, cette même société a fourni des prestations de rédaction de textes (22 221,68 € en 2011) et de mise en page (4 186,00 € en 2012) d'un livre à paraître selon la formule figurant dans le devis « Dijon : le livre. La ville de François Rebsamen ». Cet ouvrage de 120 pages, intitulé finalement « D comme Dijon » et joint à la revue municipale, a été édité à 100 000 exemplaires, pour des dépenses d'impression s'élevant à 100.137,29 €.

La chambre observe que l'opération, d'un total de 126 544,97 €, a été engagée en dehors du code des marchés publics.

## 6.7. LES FRAIS DE BOUCHE ET DE RECEPTION

Parmi les dépenses imputées au cabinet du maire figurent des dépenses d'alimentation et de réception, lesquelles dépassent respectivement 100 000 € et 250 000 €. Si la commune précise que les frais de bouche font l'objet « depuis plusieurs années d'importantes réductions », il n'en reste pas moins que le processus d'engagement de ces dépenses demeure perfectible.

### 6.7.1. Les achats de vins

Chaque année sur la période sous contrôle, des achats de vins et alcools sont imputés au cabinet du maire au compte 60623, *Alimentation*, pour un total annuel variant entre 45 000 et 58 000 €. Parmi les fournisseurs de vins de Bourgogne figurent principalement deux prestataires.

Tableau n° 75 : Cabinet. — Achats de vins (2008-2012)

En € TTC	2008	2009	2010	2011	2012
Total achat vins	57 736,58	49 302,35	55 358,69	45 794,33	58 032,02
Dont Prestataire n° 1	21 595,10	23 830,35	18 745,71	17 930,84	16 074,23
Part du total	37,40 %	48,34 %	33,86 %	39,16 %	27,70 %
Dont Prestataire n° 2	0	714,73	18 222,01	10 349,22	20 558,07
Part du total	N/A	1,45 %	32,92 %	22,60 %	35,43 %

Source : Extraction de dépenses fournie par la ville.

Sans ignorer par ailleurs que ces achats étaient d'abord guidés par la qualité des produits recherchés, laquelle peut différer selon les fournisseurs, et que des achats peuvent être faits directement auprès des viticulteurs, la chambre constate la concentration d'une grande partie des achats de vins (jusqu'à 67 % du total) sur deux fournisseurs et observe que, compte-tenu des montants annuels en jeu, de l'objet même de la prestation et de la pluralité des fournisseurs potentiels, il semblerait judicieux que la ville ait recours à un marché selon la procédure adaptée, prévu par les articles 28 et 30 du CMP, voire à un accord-cadre, prévu aux articles 1<sup>er</sup> et 76 du CMP.

### 6.7.2. Les frais de réception

De façon plus générale, les dépenses de réception prises en charge par le cabinet du maire, représentant essentiellement des prestations de cocktails et buffets, sont les suivantes.

Tableau n° 76 : Cabinet. — Dépenses de réception (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012
c./ 6257, Réceptions	258 354,34	298 668,12	300 213,05	223 468,70	276 508,95

Source : Extraction de dépenses fournie par la ville.

La chambre considère que 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 des 4 000 € (jusqu'en 2011) et 15 000 € depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Cette prestation de services ne figurant pas à l'article 29 du code des marchés publics, elle aurait dû être soumise aux dispositions de l'article 30 du code, prévoyant la possibilité d'avoir recours à la procédure adaptée dans les conditions prévues par l'article 28 du même code. Il aurait pu s'agir également d'un marché à bons de commande, compte tenu de la répétition de l'évènement. Enfin, le recours à un accord-cadre, prévu aux articles 1<sup>er</sup> et 76 du CMP, dont l'objet aurait été le référencement de plusieurs traiteurs-restaurateurs, permettant plus de souplesse dans le choix des prestations, était possible.

Sans méconnaître l'imprévu qui environne l'activité du cabinet, la chambre encourage la ville de Dijon à poursuivre la réflexion engagée sur ce point et prend acte, en ce sens, du lancement d'une consultation à l'été 2015 en vue d'un accord-cadre de prestations de services de traiteurs et de restauration en lien avec la centrale d'achats du Grand-Dijon.

## 6.8. L'ARP ET LES RENCONTRES CINÉMATOGRAPHIQUES DE DIJON

### 6.8.1. Les relations entre la ville et l'ARP

Les Rencontres cinématographiques de Dijon sont organisées et portées par la société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs (ARP), une société de droit privé régie par les articles 1832 à 1870-1 du code civil, par le titre II du livre III du code de la propriété intellectuelle et par ses statuts.

La relation qui unit la commune et l'ARP se caractérise par une particulière proximité.

L'ARP produit chaque année, au titre des Rencontres cinématographiques, deux comptes retraçant les dépenses et les recettes réalisées :

- l'un dans lequel apparaissent les opérations supportées par la seule ARP ;

- l'autre dans lequel s'y ajoutent les opérations « prises en charge directement » par la commune de Dijon, par la région Bourgogne et par le département de la Côte-d'Or, et clairement distinctes des subventions versées par ces collectivités.

Dans ce cadre, les opérations prises en charge directement par la commune, la région et (en 2008) par le département ne sont pas négligeables :

Tableau n° 77 : Cabinet. — Comptes financiers des Rencontres cinématographiques de Dijon (2008-2013)

Dépenses					
	Sur budget de l'ARP	Sur budget commune	Sur budget région	Sur budget département	Total
2008	474 727,17	89 550,56	44 826,32	2 400,00	611 504,05
2009	452 252,67	159 051,36	44 771,47	-	656 075,50
2010	447 826,47	133 928,47	26 687,02	-	608 441,96
2011	456 587,07	120 103,62	45 196,63	-	621 887,32
2012	459 404,42	115 793,50	49 898,97	-	625 096,89
2013	419 203,09	89 586,96	42 880,26	-	551 670,31

Recettes					
	Financement propre de l'ARP <sup>46</sup>	Prise en charge directe commune	Prise en charge directe région	Prise en charge directe département	Total
2008	474 727,17	89 550,56	44 826,32	2 400,00	611 504,05
2009	452 252,67	159 051,36	44 771,47	-	656 075,50
2010	447 826,47	133 928,47	26 687,02	-	608 441,96
2011	456 587,07	120 103,62	45 196,63	-	621 887,32
2012	459 404,42	115 793,50	49 898,97	-	625 096,89
2013	419 203,09	89 586,96	42 880,26	-	551 670,31

Source : Comptes de l'ARP fournis par la commune.

Il faut, pour saisir le poids de l'engagement financier de la commune (et des autres collectivités) dans le dispositif, en isoler les subventions versées chaque année, en plus des opérations « prises en charge directement ». Ces subventions sont comprises dans le tableau précédent dans la colonne « Financement propre de l'ARP » et évoluent comme suit d'après les comptes de l'ARP :

<sup>46</sup> Incluant les subventions publiques versées par les collectivités.

Tableau n° 78 : Cabinet. — Subventions versées pour les Rencontres cinématographiques de Dijon (2008-2013)

	Subvention commune	Subvention région	Subvention département	Total
2008	92 417,00	49 000,00	12 500,00	153 917,00
2009	95 417,00	50 000,00	12 500,00	157 917,00
2010	92 417,00	49 615,00	10 000,00	152 032,00
2011	92 417,00	48 550,00	12 500,00	153 467,00
2012	92 417,00	49 110,00	-	141 527,00
2013	92 417,00	47 000,00	-	139 417,00

Source : Comptes de l'ARP fournis par la commune.

Ainsi, en additionnant les concours apportés sous forme de subvention et sous forme de prises en charge directes, la commune contribue chaque année à hauteur d'environ 182 000 à 254 000 € au budget de l'ARP. Or, les comptes administratifs de la ville ne reflètent pas ces volumes : en dehors des exercices 2008 et 2009 qui font apparaître moins de 10 000 € de concours en nature, aucun concours n'est mentionné dans les annexes des exercices 2010 à 2013, la subvention « en espèces » ayant également été omise concernant ce dernier exercice.

Tableau n° 79 : Cabinet. — Ensemble des concours apportés par la ville à l'ARP (2008-2013)

	Subvention selon CA	Subvention selon ARP	Concours en nature selon CA	Concours en nature selon ARP
2008	92 417,00	92 417,00	9 191,00	89 550,56
2009	92 417,00	95 417,00	2 867,00	159 051,36
2010	95 417,00	92 417,00	-	133 928,47
2011	92 417,00	92 417,00	-	120 103,62
2012	92 417,00	92 417,00	-	115 793,50
2013	-	92 417,00	-	89 586,96

Sources : Comptes administratifs et comptes de l'ARP fournis par la commune.

Certes, les concours en nature ne sont pas dépourvus de base juridique puisque les conventions de financement des Rencontres cinématographiques, établies chaque année entre la ville et l'ARP, prévoient qu'outre l'aide financière sous forme de subvention, la ville de Dijon s'engage de fait à organiser et assurer le financement de diverses réceptions, à organiser et assurer la gestion d'un service automobile, à prendre en charge la communication institutionnelle de l'événement et à mettre à la disposition de l'ARP des bureaux et des salles. Ainsi, les prestations en nature offertes par la ville trouvent un fait générateur dans ces conventions de financement.

Toutefois, aucun montant prévisionnel n'y figure et la ville est ainsi tenue par l'exécution d'une convention de financement excessivement sommaire.

### 6.8.2. Les dépenses réglées par la ville de Dijon

En premier lieu, avant 2012, la ville assurait le paiement du visuel de l'évènement sans mise en concurrence de l'agence de communication, à la demande de l'ARP. Une consultation a toutefois été organisée en 2012 et depuis 2013, cette prestation est assurée par les élèves de l'école des Beaux-Arts dans le cadre d'un partenariat de formation.

En second lieu, chaque année de la période sous contrôle, des prestations de repas sont réglées par la ville sur simple facture et pour un même montant de dépenses, à trois ou quatre prestataires identiques. Elles concernent le dîner de gala des Rencontres cinématographiques de Dijon.

Tableau n° 80 : Cabinet. — Frais de restauration liés aux Rencontres cinématographiques de Dijon (2008-2013)

Prestataire	Objet	Montant mandaté HT
Quatre restaurateurs	Total 2008 (5 379,32 × 4)	21 517,28 €
	Soit par convive (110 repas)	48,90 €
Quatre restaurateurs	Total 2009 (6 222,50 × 4)	24 889,25 €
	Soit par convive (125 repas)	49,78 €
Quatre restaurateurs	Total 2010 (5 421,90 × 4)	21 687,60 €
	Soit par convive (110 convives)	49,29 €
Quatre restaurateurs	Total 2011 (5 658,24 × 4)	22 632,96 €
	Soit par convive (112 convives)	58,63 €
Quatre restaurateurs	Total 2012 (5 381,25 × 4)	21 525,00 €
	Soit par convive (105 convives)	51,25 €
Trois restaurateurs	Total 2013 (8 606,84 × 3)	25 819,92 €
	Soit par convive (141 convives)	61,03 €

Source : Extraction de dépenses fournie par la ville.

Ont ainsi été sélectionnés quatre chefs de Dijon et ses proches alentours en mesure de réaliser une prestation de haute qualité gastronomique pour un nombre important de convives dans un délai de deux heures. Après le retrait en 2013 d'un restaurateur, les trois chefs restants se sont partagés le repas, l'un fournissant une entrée, l'autre le plat et le dernier le dessert.



La chambre observe ainsi qu'une société de droit privé, par ailleurs subventionnée dans le cadre d'une manifestation culturelle annuelle, se voit conférer un pouvoir de décision concernant l'emploi de deniers publics, et un pouvoir de direction et de contrôle sur les prestations payées par ces mêmes deniers. Elle note cependant que la ville s'est engagée, à compter de 2015, à recenser de façon plus exhaustive les prestations en nature qu'elle prend en charge directement pour l'ARP, et à englober les frais de restauration dans la subvention qu'elle verse à cette société.

Il demeure que le double concours de la ville aux Rencontres cinématographiques — l'un, affiché dans les annexes aux comptes administratifs sous forme de subvention de droit commun, et l'autre, d'un montant équivalent ou supérieur, éclaté parmi plusieurs comptes du budget général et sous forme de « prise en charge directe » de diverses opérations, — devrait à tout le moins faire l'objet d'une convention qui en fixe très précisément les limites.

**Recommandation n° 8 : La chambre recommande à la commune de séparer strictement les activités de la société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs de ses propres activités, de globaliser les concours financiers qu'elle verse à cette société dans une seule et même subvention mentionnée en annexe du compte administratif, et d'y valoriser les prestations en nature.**

## **6.9. CONCLUSION RELATIVE AUX DEPENSES DU CABINET**

Il ressort de l'ensemble des observations ci-dessus un défaut de transparence et de réelle mise en concurrence au moment du choix de prestataires dans certains secteurs de la communication, de la publication et de la restauration.

La chambre rappelle que publicité préalable et mise en concurrence ont été prévues par le code des marchés publics, y compris pour les marchés adaptés et considère que dans plusieurs des cas décrits, la procédure de l'accord-cadre, encore plus souple pour l'acheteur, aurait à tout le moins pu être retenue. Elle prend acte cependant de la conclusion récente de plusieurs de ces accords-cadres dans le domaine des prestations de sonorisation ou encore des réceptions.

Sans méconnaître les spécificités inhérentes au fonctionnement des services du cabinet dans une collectivité importante, la chambre insiste sur les risques juridiques courus par la collectivité tant qu'elle ne généralisera pas cette pratique.

**Recommandation n° 9 : La chambre recommande à la commune une plus grande vigilance en matière de mise en concurrence de ses prestataires en systématisant, chaque fois qu'il est possible, le recours à un marché public, accord-cadre ou marché à bons de commande.**

## 7. LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

### 7.1. LE SUIVI DU PATRIMOINE IMMOBILIER

La gestion du patrimoine immobilier de la ville (inventaire, interventions, conventions, etc.) est assurée par le biais de l'application AMPLIWEB, interfacée avec le logiciel budgétaire et comptable de la commune, GRAND-ANGLE, par l'intermédiaire d'ASA (« application de suivi analytique »). Cet ensemble permet la production et la tenue d'une comptabilité analytique et donc un suivi des coûts par bâtiment.

L'architecture de ce système d'information comptable permet par ailleurs la production d'états récapitulatifs par bâtiment indiquant le cumul par période des sommes mandatées pour liquidations, sorties de stock et interventions (dépenses de main d'œuvre et de matériels). Ces interventions sont suivies et peuvent être agrégées par corps d'état. Les liquidations font référence aux opérations confiées à des tiers et retracent les frais d'études, les travaux de mise aux normes, etc.

Par le biais des mêmes applications, la commune suit les interventions qu'elle assure sur les bâtiments mis à disposition de tiers, quand bien même elle refacture ensuite les prestations à ces tiers.

La chambre constate que la commune de Dijon s'est dotée d'outils lui permettant d'avoir une connaissance fine et de suivre la gestion de l'ensemble de son patrimoine.

### 7.2. LA POLITIQUE DITE DE « GESTION ACTIVE » DU PATRIMOINE IMMOBILIER

#### 7.2.1. La gestion active du patrimoine

Durant la période contrôlée, l'évolution des acquisitions de terrains et bâtiments, d'une part, des cessions de terrains et constructions, d'autre part, a marqué un net ralentissement.

Tableau n° 81 : Immobilier. — Acquisitions et cessions de 2008 à 2012

	c./ 2111, Terrains nus	c./ 2112, Terrains de voirie	c./ 2138, Autres construct	TOTAL acquisitions	c./ 775 (gestionnaire foncier propriétés)	c./ 192 (total net plus/moins- value)
2008	7 801		6 150 984	6 158 785	6 042 136	1 851 961
2009	501 830	3 864	3 009 349	3 515 043	9 913 591	4 024 389
2010	63 462		2 823 991	2 887 453	6 472 120	26 381
2011	166 599		2 534 635	2 701 234	12 480 409	1 720 422
2012	104 789	481 726	900 329	1 486 844	3 207 122	- 163 200

Source : État détaillé des dépenses et recettes d'investissement et de fonctionnement 2008 à 2012.

## 7.2.2. Les acquisitions et cessions immobilières pendant la période contrôlée

### 7.2.2.1. Les principales acquisitions et cessions durant la période 2008-2012

Les acquisitions d'immeubles sont élevées en 2008 par rapport aux autres exercices, en raison d'une part de l'acquisition de nombreux bâtis en vue de leur cession à des bailleurs sociaux, et d'autre part de l'acquisition des locaux de la crèche Junot pour 2,6 M€.

En 2009, trois cessions de montants importants (1,6 M€ à 2,8 M€) ont lieu au profit de deux SCI et de la SA VILLEO, société de gestion et d'aménagement de logements sociaux à la location et en accession à la propriété. Elles ont concerné pour l'une la vente à VILLEO de terrains dans l'éco-quartier d'Épirey pour la réalisation de logements locatifs, pour les deux autres des bâtiments de la ville de Dijon à usage de bureaux.

En 2010, les cessions sont pour l'essentiel au profit des organismes publics et privés de logements sociaux, auxquelles s'ajoutent la cession de l'hôtel Chambellan (pour 1 M€) et celle de la maison des Cariatides (pour 876 000 €).

En 2011, des cessions spécifiques procurent à la ville de Dijon des recettes importantes : le foyer des Tulipes pour 2 M€, les cellules commerciales du centre commercial de la Fontaine-d'Ouche pour 2,9 M€, et divers tenements dans le cadre de programmes immobiliers d'accession à la propriété ou mixtes pour 4,6 M€.

En 2012 sont à noter une cession de foncier au profit de l'établissement public foncier local des collectivités de Côte-d'Or (0,8 M€ correspondant à un terrain de l'État acquis la même année), et de la société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise (0,6 M€), ainsi que la poursuite de la cession des terrains de l'ancien groupe scolaire Montmuzard pour 1 M€.

En 2013, la principale cession concerne l'ensemble immobilier du 51 rue Monge, précédemment le siège du rectorat, cédé le 2 juillet 2013 au prix de 3,2 M€, pour y réaliser une réhabilitation à usage d'habitat.

### 7.2.2.2. Des cessions à fortes plus-values

De fortes plus-values ont pu être constatées, principalement :

- en 2008 : 1,85 M€ de plus-value : beaucoup de cessions de logements de fonction des groupes scolaires à l'OPAC et au Grand-Dijon ;
- en 2009 : 4 M€ de plus-values : à l'occasion des cessions de l'ensemble immobilier rue Audra et de l'hôtel Aubriot, ainsi que des logements de fonction de trois groupes scolaires à l'OPAC ;
- en 2011 : 1,72 M€ de plus-values : lors de la cession du foyer des Tulipes dans le quartier de la Fontaine-d'Ouche, et des tenements à des promoteurs immobiliers, toutefois atténuées par la moins-value importante réalisée lors de la cession des cellules commerciales et des bâtiments du centre commercial de la Fontaine-d'Ouche à la SPLAAD.

Ces plus-values s'expliquent pour certaines par des prix de vente supérieurs à l'estimation de France Domaine (la cession de l'hôtel Aubriot est sur ce point remarquable), alors que d'autres posent la question de la détermination de la valeur comptable des biens cédés figurant dans l'état de l'actif. Ces biens n'ont en outre fait l'objet d'aucun amortissement.

Selon les services de la ville, les valeurs d'intégration à l'actif de la ville de Dijon en 1996 ont été déterminées « à partir des "fiches papier" de suivi des dépenses d'investissement de la trésorerie municipale, dans le cadre de l'instruction comptable M14 applicable au 01/01/1997. Il n'a, de fait, pas été possible d'apprécier l'exhaustivité des données financières renseignées dans ces fiches de suivi, lesquelles ont donc été prises en compte en l'état. »

Ainsi, les biens vendus par la ville de Dijon l'ont été au prix du marché, alors qu'ils étaient inscrits à l'actif pour leur valeur d'intégration en 1996 augmentée des éventuels travaux, valeur beaucoup plus faible que la réalité du marché.

La chambre constate que ces cessions de biens ont ainsi constitué, du fait du respect du principe comptable de prudence, une opération positive tant au niveau budgétaire (recettes d'investissement issues des fortes plus-values) qu'au niveau de la trésorerie (rentrées plus importantes que ne le laissaient envisager les comptes).

### 7.2.2.3. Les cessions de patrimoine immobilier à caractère historique

La ville de Dijon a cédé quelques immeubles classés ou en voie d'être classés monuments historiques à plusieurs SCI gérées par un même acquéreur. Ces cessions ont été particulièrement intéressantes pour la ville de Dijon, la plus-value totale atteignant 1,25 M€.

Tableau n° 82 : Immobilier. — Biens historiques vendus au même acquéreur

Date du titre de recette	Bien vendu	Montant de la cession	Plus-value
03/06/2009	Hôtel Aubriot 40 rue des Forges	1 645 000	944 153,07
07/07/2010	Cession hôtel Chambellan, 34-36 rue des Forges	1 000 000	85 643,71
11/03/2010	Cession immeuble, 28 rue Chaudronnerie et 13 rue de Lamonnaye	876 000	218 952,53
<b>TOTAL</b>		<b>3 521 000</b>	<b>1 248 749,31</b>

Sources : Titres de recette.

S'agissant de l'ensemble immobilier constitué de l'hôtel Aubriot, la maison rue Musette et l'hôtel Chambellan, abritant auparavant l'office du tourisme et le service juridique de la ville de Dijon, l'avis de France Domaine a précisé que ces biens étaient situés dans le périmètre de protection d'un monument historique, que l'hôtel Aubriot faisait l'objet d'une instruction de la part de la commission régionale du patrimoine et des sites pour son classement en tant que monument historique et que l'hôtel Chambellan était classé monument historique depuis 1913 et 1917. Pour autant, compte tenu de la vétusté intérieure de l'hôtel Aubriot et de l'état de la maison de la rue Musette, France Domaine a estimé l'Hôtel Aubriot à 570 000 €, la maison rue Musette à 290 000 €, et l'hôtel Chambellan à 775 700 €, soit un total de 1 635 700 €.

Cependant, les cessions se feront à des prix nettement supérieurs à ces estimations, l'ensemble hôtel Aubriot et maison de la rue Musette à 1 645 000 €, l'hôtel Chambellan à 1 000 000 €, ce que la ville de Dijon explique par le désir de l'acquéreur d'emporter l'ensemble, et l'assurance d'une certaine rentabilité de ces immeubles une fois rénovés.

Pour la cession de la maison des Cariatides en 2010 (876 000 € : montant identique à l'estimation des Domaines), la ville de Dijon a cette fois formalisé la mise en concurrence, en procédant à un appel à projets sur la base d'un cahier des charges qui demandait au porteur de projet de prévoir une unité de réhabilitation de l'intégralité de l'immeuble, la mise en valeur du patrimoine historique, l'attractivité touristique, la dynamisation du centre-ville, l'aménagement d'espaces ouverts au public, et la création de logements. Un seul projet a été déposé, celui du même acquéreur. Le contrôle du respect de ce cahier des charges a été fait d'une part par les services de la ville lors de la délivrance du permis de construire, d'autre part par les architectes des bâtiments de France, le bien étant classé.

Cette politique de cessions d'immeubles est justifiée aux termes des délibérations du conseil municipal du 30 juin 2008 et du 28 septembre 2009 par le fait que « le patrimoine historique municipal est particulièrement important et nécessite de lourds investissements pour sa conservation et sa restauration. La ville ne peut assumer financièrement l'ensemble de ces charges et souhaite associer le secteur privé à la sauvegarde de ces biens ».

La chambre considère que la vente de ces éléments de patrimoine remarquables a été réalisée dans des conditions satisfaisantes.

#### *7.2.2.4. Les acquisitions pour cession au profit de l'EPFL et des bailleurs sociaux : un portage juridique mais aussi financier*

Durant toute la période sous contrôle, de nombreuses acquisitions ont été réalisées pour être cédées la même année ou l'année suivante à des organismes publics et privés de logements sociaux (ANNEXE N° 5 : P. 154).

Ces acquisitions et cessions sont le plus souvent réalisées par la ville de Dijon dans le cadre de son droit de préemption dans le domaine du logement social, afin de répondre à l'objectif de mixité sociale dans des quartiers à faible implantation de logements sociaux, conformément :

- dans un premier temps, à la convention entre la ville de Dijon et la communauté d'agglomération du Grand-Dijon de mise en œuvre conjointe des objectifs du PLH 2003-2008 (convention du 2 juin 2003) ;
- dans un second temps, à la délibération du 11 mai 2009 par laquelle la ville de Dijon approuve le PLH 2009-2014 arrêté par délibération du Grand-Dijon le 26 mars 2009, et à la délibération du Grand-Dijon du 25 juin 2009 approuvant le PLH 2009-2014.

Selon la ville, son usage du droit de préemption est différent selon que l'objectif recherché soit l'amélioration de bâtiments acquis, ou bien la construction de logements neufs :

**1°) Les acquisitions-améliorations.** — La ville a indiqué à la chambre en cours d'instruction que « pour les opérations d'acquisition-amélioration, la ville exerce son droit de préemption par arrêté, puis rétrocède le bien, à l'appui d'une délibération, au bailleur social retenu (faute de possibilité juridique de délégation directe du droit de préemption urbain à tous les bailleurs sociaux<sup>47</sup>). L'objectif est de limiter le plus possible le délai entre l'acte d'achat par la ville et l'acte de rétrocession au bailleur. Il s'agit tout à la fois d'optimiser les moyens financiers de la ville et de permettre la mise en œuvre la plus rapide de l'opération d'acquisition-amélioration. »

**2°) Les constructions neuves.** — S'agissant de constructions neuves d'habitat social, la ville précise que le droit de préemption urbain est délégué à l'EPFL (conformément à l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme), qui procède au portage du bien pendant la durée de l'élaboration du projet ; une fois celui-ci achevé, l'EPFL rétrocède le bien au bailleur social retenu.

De fait, la plupart des biens acquis dans ce cadre n'ont pas fait l'objet de destruction pour construire des immeubles neufs, mais ont été conservés, parfois en l'état (ainsi du 42 rue Devosge).

Cependant, différents éléments pourraient venir contredire l'explication de la ville.

D'une part, un certain nombre d'exemples montrent que, s'agissant de constructions neuves d'habitat social, la ville de Dijon ne passe pas par l'intermédiaire de l'EPFL, mais exerce elle-même le droit de préemption pour acquérir les terrains pour le compte des bailleurs sociaux afin de leur permettre de construire (ainsi en 2011 de l'acquisition de propriétés rue des Arts et Métiers rue Chenôve). De même, concernant l'acquisition puis la cession d'une propriété sise rue Ernest-Lory, la ville a préempté elle-même pour l'acquérir et ensuite la céder à l'EPFL pour 787 000 €.

D'autre part, si la majeure partie des acquisitions figurant dans le tableau annexé ont été en effet réalisées dans le cadre du droit de préemption urbain des PLH successifs au profit de bailleurs sociaux, il convient d'observer dans un certain nombre de cas un délai assez long entre l'arrêté d'usage du droit de préemption, et la date des titres de recettes constatant la cession auxdits bailleurs (entre six mois et un an).

---

<sup>47</sup> En application de l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme.

En conclusion, cette technique d'acquisitions suivie de cessions semble s'expliquer par les difficultés de trésorerie de certains organismes de logements sociaux comme l'OPAC et ORVITIS, la ville de Dijon palliant les déficiences de ces organismes, grâce à ses crédits à long terme renouvelables (CLTR) en 2009-2010, ou bien sa trésorerie excédentaire à partir de 2011. La chambre prend acte de ce que la ville de Dijon, interrogée sur ce point, fait référence à « l'optimisation des moyens financiers de la ville ». Elle constate qu'en plus des frais financiers liés aux CLTR, la ville a cependant dû supporter les frais notariés d'acquisitions de ces constructions, certes limités mais non répercutés dans les prix de cessions, ainsi que les frais d'entretien et de gardiennage inhérents à la garde d'immeubles inoccupés.

#### 7.2.2.5. L'opération de la ZAC de la Fontaine-d'Ouche

Le quartier de la Fontaine-d'Ouche a fait l'objet, au cours de la période contrôlée, d'une vaste opération de revalorisation portée par la ville. Cette opération a reposé sur l'intervention d'une pluralité d'acteurs publics et privés, et a ciblé des surfaces habitables ainsi que des surfaces destinées à recevoir du public, dites « cellules commerciales », dont certaines, propriété de la ville, hébergeaient des services municipaux.

Le volet commercial de l'opération, qui a fait l'objet des vérifications de l'équipe de contrôle, a consisté dans le rachat des cellules par la SPLAAD auprès de la ville et des copropriétaires du centre commercial de la Fontaine-d'Ouche ; en leur mise en état par la SPLAAD ; en leur cession par la SPLAAD à des aménageurs privés (la SCI IMMO EIFFEL et la SARL IMMOBILIÈRE EIFFEL en ce qui concerne les cellules qui appartenaient à la ville) ; puis en leur acquisition, par la ville ou les anciens copropriétaires, auprès de ces aménageurs, en VÉFA (vente en l'état futur d'achèvement).

Tableau n° 83 : Immobilier. — Opérations d'acquisition-cession de la ZAC de la Fontaine-d'Ouche

Bien	Valeur nette comptable	Dont c./ 2138, Acquisition	Dont c./ 2138, Frais notariés	Date titre cession	c./ 775, Cessions à la SPLAAD	c./ 192, Plus ou moins-values
Acq. local commercial 13 avenue du Lac	285 323,78	281 500,00	3 823,78	27/12/2011	261 000,00	- 24 323,78
Centre F.-d'O.*	4 158 650,23	354 800,00	11 254,07	13/10 et 18/12/2011	2 864 850,00	- 1 293 800,23

\*Les surfaces possédées par la ville de Dijon à la Fontaine-d'Ouche comportent :

- des cellules commerciales acquises entre 2009 et 2010 (ci-dessus mentionnées pour une VNC de 366 054,27 €) ;
- la maison de la Solidarité au c./ 21318 (VNC : 313 886,66 €) ;
- la mairie annexe et le centre des loisirs au c./ 23111 (VNC : 1 043 095,61 €) ;
- le poste de police, la bibliothèque, le centre sportif et le club des jeunes de la Fontaine-d'Ouche au c./ 2138 (VNC : 2 435 613,89 €) ;

et représentent donc un total de VNC de 4 158 650,23 € (d'où une moins-value de 1 293 800,23 €).

Source : Comptes administratifs.

Pour l'ensemble de l'opération de réhabilitation (volet commercial et volet logement) la ville aura supporté les charges suivantes (dépenses réelles comme dépenses d'ordre budgétaire) :

- la moins-value provenant des cessions des cellules et bâtiments de services et équipements publics par la ville à la SPLAAD : 1 318 124 € ;
- la participation de la ville à l'opération globale de la ZAC (incluant la reconstruction du centre commercial et des équipements publics) : 17 156 582 € (subvention dans le cadre de l'ANRU comprise) ;
- l'acquisition auprès de la SCI IMMO EIFFEL et de la SARL IMMOBILIÈRE EIFFEL des nouvelles constructions devant abriter les mêmes services ou équipements publics précédemment cédés : 3 417 535 €,

soit un total de 21 892 241 €.

Il faut ajouter à ces dépenses l'octroi par la ville de Dijon de la garantie d'emprunt au profit de la SCI IMMO EIFFEL pour un capital de 3,7 M€ sur 22 ans (taux révisable, index livret A, marge + 0,6 %), pour l'acquisition des murs commerciaux du centre commercial de la Fontaine-d'Ouche.

Il est compréhensible, pour des raisons d'homogénéité de l'ensemble de l'opération de la ZAC, que la SPLAAD ait été propriétaire de l'ensemble du foncier pour procéder aux opérations d'aménagement, et que dans cette optique, la ville lui ait cédé ses équipements. Le coût de cette opération, incontestablement positive pour ce quartier, a représenté pour la ville près de 22 M€.

### **7.3. LES CESSIONS ET REDUCTIONS DE SURFACE**

#### **7.3.1. Une politique de cession des surfaces vacantes pilotée par un comité composé d'élus**

##### *7.3.1.1. Une analyse des biens du domaine privé*

Les surfaces vacantes sont suivies depuis 2001 dans une perspective dite de gestion active. La politique de cessions et d'acquisitions de la ville de Dijon se concentre désormais sur le respect des quotas de logement social. À cette époque commence l'analyse de tous les biens du domaine privé en vue d'en avoir une connaissance fidèle, et de rationaliser et diminuer les surfaces occupées. Des fiches ont alors été établies, recensant toutes les informations pertinentes sur chaque bien.

De cette analyse sont issues deux premières listes de 75 ensembles immobiliers pour lesquels il convenait de prendre une décision soit de cession, soit de maintien dans le patrimoine de la ville. La ville a produit un tableau actualisé faisant le point sur les décisions prises au sujet de ces biens selon lequel :



- 20 ont été cédés à des organismes de logements sociaux entre 2004 et 2010, pour les transformer ou construire plus de 350 logements ;
- 2 ont été cédés à des promoteurs du privé pour réaliser 217 logements ;
- 19 ont été cédés à des particuliers pour les transformer en 22 logements et 3 locaux commerciaux ;
- 4 sont en attente de libération des locaux pour être cédés ;
- 1 fait l'objet de conventions d'occupations précaires, dans l'attente d'une cession future ;
- 29 sont maintenus dans le patrimoine de la ville, soit pour l'hébergement de services municipaux, soit au titre des servitudes d'alignement, soit pour abriter des associations.

Les cessions les plus importantes répertoriées entre 2008 et 2012 concernent des biens figurant dans ce travail de recensement, qui constitue un outil effectif de pilotage.

### 7.3.1.2. Les opérations examinées par le comité

À la suite du premier inventaire de 2004, le comité d'élus a continué son travail de recensement, aboutissant d'une part à la cession de seize ensembles immobiliers, pour l'essentiel à des organismes de logements sociaux, d'autre part à la cession de logements de fonction au sein des groupes scolaires ; ainsi, depuis 2004, la commune de Dijon a enregistré 23 M€ de recettes de cessions, permettant la transformation ou la construction de près de 1 000 logements sociaux ou en accession à la propriété.

Les dernières cessions réalisées en 2013 concernent pour trois d'entre elles des ensembles immobiliers rendus vacants suite au regroupement de services de la ville de Dijon au 11 rue de l'Hôpital, bâtiments cédés à des promoteurs privés pour divers projets.

Tableau n° 84 : Immobilier. — Cessions faisant suite à des regroupements de services municipaux

Bien concerné	Date de délibération	Date compromise de vente	Montant cession	Projets
Ensemble immobilier 45-47 bis rue Berlier	30/09/2013	18/10/2013	1 500 000 €	Construction d'un immeuble de 18 logements et réhabilitation d'un immeuble à usage d'habitat (PC du 10/02/2014)
Ensemble immobilier rues Lamonnaye, Jeannin et Longepierre	30/09/2013	16/12/2013	1 400 000 €	Réhabilitation d'un immeuble à usage d'habitat (PC du /2014)
Ensemble immobilier 5 rue du Lycée	24/08/2013	12/09/2013	1 051 000 €	Réhabilitation d'un immeuble à usage d'habitat (PC du /2014)

Source : Travaux du comité d'élus.

Aucune de ces trois ventes n'envisage une affectation partielle des réhabilitations à des logements sociaux, la ville ayant fait valoir que la réalisation de tels logements était peu compatible avec le prix au mètre carré d'acquisition par les promoteurs pour de telles opérations de réhabilitation, et que les bailleurs sociaux n'étaient pas favorables à la copropriété avec des particuliers dans un même ensemble immobilier.

En revanche, les ventes conclues à prix inférieur à l'évaluation des Domaines le sont à la faveur de programmes de construction ou de rénovation de logements sociaux, ce que confirment les vérifications de la chambre par sondages dans les comptes.

En conclusion, la chambre souligne le suivi régulier des surfaces vacantes relevant du patrimoine de la ville de Dijon, selon des procédures désormais bien rodées.

### 7.3.2. L'impact des regroupements de services en termes de réductions de surface

#### 7.3.2.1. Les déménagements visant au regroupement de services géographiquement éclatés

L'essentiel des surfaces libérées récemment par la commune résulte d'une démarche de rationalisation ancienne et constante. En effet, le Grand-Dijon possède assez peu de surfaces et son patrimoine immobilier de bureaux est déjà fonctionnel et adapté à ses besoins. Toutefois, l'objectif à terme est que les services mutualisés soient regroupés sur un site unique, ce qui a été fait en mars 2014 pour l'ensemble des agents de la direction des finances, regroupés dans les locaux du Grand-Dijon.

Outre cet exemple, les opérations de regroupement recensées en 2014 sont les suivantes :

- Regroupement sur le site Dumay, sis 1 rue Sainte-Anne, de la majorité des services techniques mutualisés, ainsi que des services mutualisés transversaux travaillant étroitement avec ceux-ci : Commande publique, Affaires juridiques et assurances, Système d'information et de télécommunications. Ces services étaient répartis sur trois sites : Dumay, Heudelet (sis 40 avenue du Drapeau), Esterno (sis 2 rue du Gymnase).

Tableau n° 85 : Immobilier. — Regroupement sur le site Dumay

Surface utile occupée par les services concernés	Dumay	Esterno	Heudelet	Total
Avant regroupement	253,63 m <sup>2</sup>	195,38 m <sup>2</sup>	35 m <sup>2</sup>	484 m <sup>2</sup>
Après regroupement	253,63 m <sup>2</sup>			253,63 m <sup>2</sup>
<b>Solde</b>	<b>0</b>	<b>- 195,38 m<sup>2</sup></b>	<b>- 35 m<sup>2</sup></b>	<b>- 230,38 m<sup>2</sup></b>

Source : Réponse de la ville.

- Regroupement sur le site Heudelet, sis 40 avenue du Drapeau, de la majorité des services mutualisés du pôle Développement urbain, ainsi que de la direction des finances mutualisée. Ces services étaient répartis sur deux sites : Heudelet et Hôtel de ville (cour de Flore).

Tableau n° 86 : Immobilier. — Regroupement sur le site Heudelet

Surface utile occupée par les services concernés	Heudelet	Hôtel de ville	Total
Avant regroupement	581 m <sup>2</sup>	601 m <sup>2</sup>	1182 m <sup>2</sup>
Après regroupement	841 m <sup>2</sup>	66 m <sup>2</sup>	907 m <sup>2</sup>
<b>Solde</b>	<b>+ 260 m<sup>2</sup></b>	<b>- 535 m<sup>2</sup></b>	<b>- 275 m<sup>2</sup></b>

Source : Réponse de la ville.

En 2014, la mutualisation des services n'avait pas encore fait l'objet de convention entre la ville et le Grand-Dijon relative aux aspects immobiliers de leur gestion, ce qui pose un problème de sécurité juridique des relations entre les deux entités et ne leur permet pas de mettre en place une facturation croisée de leurs charges immobilières.

La chambre considère que même si de nouveaux regroupements restent à intervenir, la situation de l'immobilier de bureau justifie d'ores et déjà et par principe que les droits et obligations de chacun soient clairement établis et formalisés dans un document, au demeurant actualisable.

La chambre regrette en outre l'absence d'une liste des lieux d'implantation des services de la ville de Dijon mentionnant adresse, superficie, nombre d'agents. Cette lacune s'expliquerait par la poursuite des mouvements de services, notamment à l'occasion de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine.

La chambre invite néanmoins la commune à se doter d'une telle liste, régulièrement mise à jour, aussi bien à usage des services gestionnaires que pour l'information des agents eux-mêmes et des usagers en tant que de besoin.

**Recommandation n° 10 : La chambre recommande à la commune de régler par conventions ses relations immobilières avec le Grand-Dijon.**

### 7.3.2.2. Le site du 11 rue de l'Hôpital

**1°) Un site ayant vocation à accueillir le public dans une logique de services regroupés.** — Le site sis 11 rue de l'Hôpital regroupe des services exclusivement municipaux offrant des prestations aux Dijonnais (de la petite enfance aux personnes âgées) dans une logique de guichet unique.

Ce bâtiment a été acquis par la SEMAAD auprès de l'EPFL, qui lui-même l'avait acquis auprès de l'État. L'opération de réhabilitation et d'extension de l'immeuble a été réalisée « en compte propre, c'est-à-dire en dehors de toute relation conventionnelle avec une collectivité territoriale ». Et le préambule du bail commercial de préciser :

Sur la base du projet préalablement autorisé par son Conseil d'Administration, la SEMAAD a proposé de présenter ce produit, bénéficiant d'un emplacement de choix, aux différentes clientèles possibles, et en tout premier lieu à la Ville de DIJON avec laquelle la SEMAAD entretient par nature des relations privilégiées. Un courrier a été adressé à Monsieur le Sénateur-Maire de Dijon le 2 avril 2012, et une réponse a été formulée le 14 septembre dernier.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique immobilière, la Ville s'est déclarée intéressée par une prise à bail de l'immeuble sur la base d'un contrat locatif comportant une durée ferme d'occupation de 12 ans et dont le loyer annuel, net de charges, était à convenir entre les Parties.

Pour autant, dans les faits, la SEMAAD a bien agi pour le compte de la ville de Dijon.

Le bâtiment a été, dans un premier temps, pris à bail par la commune, par contrat du 26 mars 2014, avec application rétroactive au 24 septembre 2013. La formule retenue est classique et répond au besoin d'effectuer sur le site des travaux de rénovation et d'extension, pour un montant de 10 M€. Il est prévu que ces travaux, portés par la SEMAAD, seront amortis sur la durée du bail (conclu pour une durée de 12 ans), pour un loyer annuel total de 715 750 € HT.

Dans un second temps, par délibération du 15 décembre 2014, la ville de Dijon a acquis cet immeuble auprès de la SEMAAD pour 8 950 000 € HT, mobilier inclus (219 000 € HT).

Un total de 188 agents étaient appelés à déménager rue de l'Hôpital, se répartissant comme suit :

Tableau n° 87 : Immobilier. — Agents appelés à déménager sur le site du 11 rue de l'Hôpital

Rôle administratif	Nombre d'agents
Vie des quartiers	27
Aménagement urbain	10
Solidarité, santé, CCAS	98
Réussite éducative	53
<b>Total</b>	<b>188</b>

Source : Réponse de la ville.

**2°) Une économie attestée de 230 000 € par an.** — En transférant ces services au 11, rue de l'Hôpital, la commune libère d'autres surfaces de bâtiments anciens, appartenant tous à la ville, au coût d'entretien et de maintenance élevé : l'hôtel rue Pasteur (services de l'hygiène), les sites de la rue Berlier (services de l'éducation), de la rue Jeannin (site Mucie), de la rue du Lycée et de la rue des Godrans (le centre communal d'action sociale). L'économie de surface calculée par les services de la ville de Dijon est la suivante :

Tableau n° 88 : Immobilier. — Économies de surface suite au regroupement au 11 rue de l'Hôpital

Économie de l'opération par locaux (en m <sup>2</sup> de SHOB)	Locaux libérés	Locaux nouveaux occupés
Hôpital, 11 rue de l'Hôpital		+ 5 087,09 m <sup>2</sup>
Berlier, 47 rue Berlier	- 2 215,44 m <sup>2</sup>	
Godrans, 61 rue des Godrans	- 1 881,13 m <sup>2</sup>	
Lycée, 5 rue du Lycée	- 1 088,09 m <sup>2</sup>	
Mucie, 2 rue Lamonoye et 4-6 rue Jeannin	- 2 265,63 m <sup>2</sup>	
Pasteur, 5 rue Pasteur et 12 rue du Petit-Potet	- 2 125,68 m <sup>2</sup>	
<b>Total</b>	<b>- 9 575,97 m<sup>2</sup></b>	<b>+ 5 087,09 m<sup>2</sup></b>
<b>Solde</b>	<b>- 4 488,88 m<sup>2</sup></b>	

Source : Réponse de la ville.

L'économie de 532 000 € annoncée par la ville à la suite de ce déménagement est calculée sur la base des charges de fonctionnement courant, dites « charges diverses ». S'y ajoutent les effets positifs en termes de gestion patrimoniale (notamment les produits de cession) et les emplois économisés du fait du regroupement.

En ce qui concerne les charges diverses, la commune justifie une économie nette de 230 000 € « par la réduction des surfaces occupées ainsi que par la meilleure qualité thermique du bâtiment réhabilité au 11 rue de l'Hôpital ». Il faut y inclure une baisse importante, surtout les premières années, des dépenses de maintenance et d'entretien par les ateliers, en raison du caractère récent du bâtiment sis au 11 rue de l'Hôpital, mais également des dépenses de frais de nettoyage, en faisant appel à des prestataires de service.

En ce qui concerne la gestion patrimoniale, la commune étant propriétaire de tous les anciens locaux, la chambre prend acte de la cession par la commune de quatre implantations (Berlier, Mucie, Lycée et Pasteur) pour un montant total de 5 301 000 €, et un autre projet de cession (Godrans), dont le montant total est estimé au minimum à 1,1 M€, plus vraisemblablement à 1,4 M€.

En ce qui concerne enfin les effectifs, la commune considère que le regroupement des services sur un même site permettra des regroupements au niveau des postes d'accueil, de secrétariat, d'intendance... qui sont estimés à 10 ETP, soit une économie en termes de masse salariale estimée à 302 000 € annuels. La chambre invite la commune à satisfaire dans les années à venir à cet engagement de réduction des effectifs.

**3°) L'acquisition de l'immeuble.** — Après avoir un temps retenu le scénario de la location, et versé une première année de loyer à la SEMAAD (862 600 € TTC), la ville de Dijon, par délibération du 15 décembre 2014, a acquis l'immeuble de la rue de l'Hôpital auprès de la même SEMAAD pour 8 950 000 € HT (avec TVA à 20 % : 10 740 000 € TTC), mobilier inclus. En ôtant la valeur du mobilier, le montant d'acquisition est supérieur de près de

700 000 € HT à l'estimation des Domaines, soit près de 9 % : elle se situe ce faisant dans la fourchette de tolérance de l'ordre de +/- 10 points communément retenue. Le rapporteur de la délibération d'achat évoque également les coûts supportés par la SEMAAD lors des travaux de rénovation et d'extension, ainsi que sa rémunération.

Cette acquisition bénéficiant toutefois du FCTVA, il convient d'en ramener le coût à 9 047 268 €<sup>48</sup>.

En comparant ce montant d'acquisition avec le montant du loyer, du surloyer et la taxe foncière sur 12 années prévus au bail commercial, — soit un total projeté de 10 045 200 € TTC, — il apparaît que la commune de Dijon réalise une économie brute de 1 M€.

Il convient toutefois de tempérer cette économie par la prise en compte du paiement de l'année de loyer (862 600 € TTC) versée par la commune au titre de son occupation des locaux en tant que locataire depuis sa prise de possession des locaux en septembre 2013 jusqu'à l'acquisition. Ce loyer, compte tenu de son montant proche de la surcote de 10 % par rapport à l'estimation des Domaines, aurait pu être considéré comme assurant la rémunération de la SEMAAD et compensant les coûts supportés par celle-ci.

Par ailleurs, l'acquisition de cet immeuble entraînera des dépenses supplémentaires d'entretien que le bail commercial faisait supporter au bailleur. La commune de Dijon ayant eu recours à l'autofinancement pour acquérir cet ensemble immobilier, aucune charge financière supplémentaire n'est cependant à prévoir.

Une comparaison peut être faite entre, d'une part le coût du maintien des services dans les anciens sites (prenant notamment en compte les emprunts pour financer les travaux dans ces sites), et d'autre part le coût de la location pendant une année suivie, de l'acquisition du bâtiment.

---

<sup>48</sup> Selon un taux de FCTVA de 15,761 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Tableau n° 89 : Immobilier. — Durée nécessaire à rentabiliser l'acquisition du 11 rue de l'Hôpital

	Maintien des cinq anciens sites	Regroupement 11 rue de l'Hôpital
Dépenses d'entretien courant TTC	388 031,00	156 514,00
Loyer annuel TTC 2013-2014		862 600,00
Rembt moyen annuel emprunt pour dépenses invest en cas de non cession des 5 sites	529 167,00	
Intérêts annuel moyen emprunt 6,35	124 095,00	
Rembt moyen annuel emprunt pour travaux dans les 5 sites	438 000,00	
Intérêts moyen annuels emprunt 5,85	102 715,00	
<b>Total dépenses</b>	<b>1 580 008,00</b>	<b>1 019 114,00</b>
Différence annuelle de dépenses (A)		- 560 894,00
Acquisition bâtiment (B)		10 740 000,00
FCTVA (C)		1 692 731,00
Recettes de cession des 5 anciens sites (D)		6 701 000,00
Différence entre cessions et acquisition réduite du FCTVA ((B - C) - D)		2 346 269,00
<b>Nombre d'années pour couvrir la différence entre acquisition et cession (((B - C) - D) /  A )</b>		<b>4,18 années</b>

Source : Calculs chambre.

Ces éléments de comparaison conduisent la chambre à constater la rentabilité de l'acquisition à un horizon de quatre ans.

#### 7.4. LES LOCAUX ACCORDES AUX ASSOCIATIONS

Au 30 septembre 2013, quelque 63 000 m<sup>2</sup> de locaux étaient affectés à 230 associations, sous forme de mises à disposition (subventions en nature) ou de locations. Les mises à disposition gratuites ont été valorisées en avantages en nature pour 3,32 M€. Près de 8 % des associations hébergées le sont sans titre. Trois sites seulement font l'objet d'un usage mutualisé entre plus de deux associations.

##### 7.4.1. La valorisation des locaux mis à disposition à titre gratuit

Si un petit nombre de locaux font l'objet d'une location à prix modique, l'option générale de la ville de Dijon vis-à-vis des associations est la mise à disposition gratuite de locaux. L'annexe IV.B1-7a des comptes administratifs détaille les montants des subventions et valorise les prestations en nature accordées aux associations au cours de l'année. Ces montants ont évolué de la façon suivante de 2008 à 2013.

Tableau n° 90 : Immobilier. — Avantages en nature accordés aux associations

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montants subventions versées	29 487 826	30 547 753	31 907 971	32 404 591	21 370 568	N/C
Valorisation des avantages en nature	6 180 415	6 210 242	4 877 236	6 430 904	8 956 099	3 288 804
<i>Dont DRH</i>		1 204 095				
<i>Dont Sport</i>		3 299 077	2 583 491	2 758 484	4 610 286	
<i>Dont gestion du patrimoine</i>	N/C	760 653	1 249 277	2 718 297	3 126 924	N/C
<i>Dont affaires générales</i>		645 504	571 616	430 423	758 095	
<i>Dont vie associative</i>		158 707	177 689	194 759	287 563	

Source : Annexes IV, B1-7a des comptes administratifs.

La valorisation des avantages en nature aux associations apparaît en 2010 en baisse sensible. Cette baisse concerne principalement un nombre limité de concours.

Tableau n° 91 : Immobilier. — Plus fortes diminutions de concours en nature (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Office des personnes âgées de Dijon	507 508	24 464	751	1 337	0
Comité d'action sociale des collectivités territoriales de l'agglomération dijonnaise et des organismes affiliés	473 681	6 290	0	400	0
Union sportive des cheminots dijonnais	372 056	120 946	113 418	149 210	0
Association JDA Dijon Bourgogne <sup>49</sup>	141 096	0	113 201	120 498	0
Académie des sports de glace de Dijon Bourgogne	133 903	8 571	138 462	177 164	418
Alliance Dijon Gym	106 803	8 769	115 506	30 960	0
Office municipal des sports	88 051	27 960	42 736	21 826	1 528
Association des maires de Côte-d'Or	82 093	469	0	0	0
SCOP Nouveau théâtre	7 630	85 069	224 989	211 999	0

Source : Annexes IV, B1-7a des comptes administratifs.

<sup>49</sup> Différent de la SASP JDA Dijon Bourgogne, qui reçoit une subvention de plus de 140 000 € chaque année.



1<sup>o</sup>) — Concernant la baisse en 2010, il apparaît dans l'annexe IV.B1-7a du compte administratif de 2009 une valorisation importante au niveau de la direction des ressources humaines pour quelques associations, dont l'office des personnes âgées, le comité d'action sociale et la maison des Jeunes et de la Culture Montchapet-Maladière. Il s'agit de la valorisation du personnel mis à disposition de ces associations.

À compter de 2010, aucune valorisation au titre de cette direction n'apparaît, la ville expliquant qu'à compter de cette date, elle a facturé aux associations le coût des personnels mis à leur disposition. Une comparaison entre la liste des associations dont la mise à disposition de personnels a été valorisée en 2009, et les remboursements effectués par ces associations en 2010 permet toutefois de constater des écarts importants dans plusieurs cas.

Tableau n° 92 : Immobilier. — Facturation des personnels mis à disposition en 2010

	Subventions accordées en 2009	Valorisation DRH 2009	Subventions accordées en 2010	Remb <sup>t</sup> frais de personnels 2010
Association des Maires de Côte-d'Or		82 093		0 (86 684 en 2012)
Maison des Jeunes et de la Culture Dijon-Bourroches-Valendons	265 672	55 926	339 675	0 (pas de remb <sup>t</sup> les années suivantes)
Caisse des écoles publiques	76 000	55 230	76 000	0 (pas de remb <sup>t</sup> les années suivantes)
Association "Dijon Gym"	20 616	14 521	17 000	0 (pas de remb <sup>t</sup> les années suivantes)

Source : Annexes IV. B1-7a des comptes administratifs.

2°) — En 2011, les valorisations figurant dans la colonne « gestion du patrimoine » augmentent. Il apparaît des revalorisations importantes de locaux mis à disposition d'associations, concentrées sur un petit nombre de bénéficiaires.

Tableau n° 93 : Immobilier. — Plus fortes revalorisations de locaux mis à disposition (2010-2011)

	2010	2011
SCOP SARL Nouveau théâtre de Bourgogne	78 540	223 639,24
Maison des Jeunes et de la Culture Montchapet-Maladère	75 949	187 323,74
Maison des Jeunes et de la Culture des Grésilles	48 757	144 323,71
Union départementale des syndicats confédérés CGT Dijon - Côte-d'Or	80 306	139 504,33
Cercle laïque dijonnais	6 428	138 410,18
Maison des Jeunes et de la Culture Dijon-Bournoches-Valendons	63 576	126 780,98
Association du Renouveau	42 750	122 709,60
Club sportif de chiens d'utilité dijonnais	982	92 799,01
Union départementale des syndicats confédérés FO de Côte-d'Or	71 434	86 939,49
Union départementale des syndicats CFDT de Côte-d'Or	67 935	83 955,70
Association "Les Tanneries"	17 740	70 118,90

Source : Annexes IV. B1-7a des comptes administratifs.

La faiblesse de la valorisation jusqu'en 2010 peut être expliquée par le fait que les travaux réalisés n'étaient pas pris en compte. Dans ce contexte, la ville indique que la nette inflexion notée en 2011 résulte de la mise en place d'un nouveau mode de calcul à l'occasion du changement de logiciel (passage sous GRAND ANGLE).

3°) — Enfin, la hausse importante des valorisations du service des sports en 2012 s'explique par le fait que certaines associations ont bénéficié de nouveaux créneaux horaires mais surtout par des erreurs de saisie dans l'annexe IV.B1-7a du compte administratif 2012.

Tableau n° 94 : Immobilier. — Valorisations du service des sports après corrections (2011-2012)

	2011	2012 selon annexe	2012 après correction
Cercle Dijon Bourgogne	134 279	784 538,34	145 338
Association "Speedy On Ice Dijon"	25 563	247 992,90	31 993
Club des Patineurs et Hockeyeurs Dijonnais	198 661	228 139,35	228 102,70
Académie des sports de glace de Dijon Bourgogne	137 152	175 102,70	175 102
Association "Dijon Football Côte d'Or"	25 262	147 237,70	61 762

Source : Réponse de la ville.

Il ressort de tous les éléments précédents que la fiabilité des données figurant dans l'annexe IV.B1-7a du compte administratif n'est pas assurée, tant les erreurs de saisies sont importantes et la présentation qui en est faite varie d'un exercice à l'autre.

Par ailleurs, les informations se limitent à indiquer les montants de subventions et valoriser les prestations selon une présentation par fonction ou service, sans préciser la nature même des prestations offertes par la ville de Dijon.

Dès lors, la chambre invite la ville de Dijon à compléter les informations figurant dans l'annexe IV.B1-7a des comptes administratifs par celles issues de l'état des occupations privatives afin de permettre une information complète des citoyens et élus.

D'ores et déjà, elle prend acte du chantier engagé par la ville en 2015 en vue de remettre à plat la valorisation de l'ensemble des prestations en nature offertes, avec comme objectif l'harmonisation des pratiques des services municipaux.

#### **7.4.2. L'audit des locaux occupés par les associations**

La commission d'attribution des locaux a réalisé un audit exhaustif de toutes les associations hébergées, sur la base d'une fiche-type de diagnostic. Renseignée local par local, cette fiche dresse un état des lieux (situation du local, surface, accessibilité, caractéristiques diverses) et indique les coûts d'investissement (sur dix ans), de fonctionnement (sur trois ans) et de personnel (par valorisation du temps passé par les services, la sécurité civile, le programme Vie associative, etc.) ; elle recense également les montants des subventions versées aux associations présentes dans les locaux. Cette fiche comporte une partie relative aux associations hébergées, une autre sur le diagnostic « Bâtiment sécurité accessibilité », et les contrats d'entretien et de maintenance y figurent.

Cet audit a cherché à apprécier la nature des locaux occupés, la réalité de leur occupation, l'optimisation des surfaces.

Ce travail se poursuit et a déjà permis de libérer des bâtiments. Il est à l'origine de la remise à plat des conventions avec les associations, et a permis d'éclairer le choix entre location et mise à disposition à titre gratuit. Dans cette démarche, a été pris en compte le besoin, pour certaines associations de proximité ou fonctionnant en réseau, de conserver des implantations sur l'ensemble du territoire de la commune, à l'inverse de la logique de mutualisation des surfaces.

La chambre constate que cet audit des locaux occupés par les associations constitue un instrument rigoureux à même d'éclairer utilement la décision des élus et des services.

### **7.5. L'ACCESSIBILITE**

Au 25 octobre 2013, un diagnostic d'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) de la 1<sup>re</sup> à la 4<sup>e</sup> catégorie était en cours d'achèvement. Le chiffrage approximatif des travaux prescrits était estimé à hauteur d'environ 7 500 000 € TTC.

La ville a fait le choix de porter l'effort de mise en accessibilité sur les établissements ouverts aux publics présentant des difficultés particulières de motricité. Elle a tiré profit de l'opération du site du 11 rue de l'Hôpital pour accueillir les Dijonnais dans un établissement totalement conforme aux normes d'accessibilité handicapés.

En termes d'avancement des chantiers, les mises en accessibilité sont majoritairement réalisées dans le cadre de travaux de construction, d'extension, de réhabilitation. Parallèlement, un crédit récurrent est alloué chaque année à des travaux ponctuels d'accessibilité (rampes ou ascenseurs).

Les bâtiments les plus récents n'ont pas fait l'objet de diagnostics, dans la mesure où ils ont été conçus après la création des normes d'accessibilité. L'auditorium, bâtiment assez récent mais construit avant le décret de 2006, a dû faire l'objet de travaux d'accessibilité d'un montant de 103 971 €.

Au titre de l'ensemble des travaux de mise en accessibilité, le total des devis estimatifs adressés à la ville est de 6,6 M€ HT, soit 7,9 M€ TTC.

Le bilan descriptif des travaux d'accessibilité produit par la commune confirme la conduite au fil de l'eau de ces travaux, les groupes scolaires et les EHPAD étant prioritairement mis aux normes.

La chambre observe cependant que la production d'un diagnostic des conditions d'accessibilité des ERP appartenant à la commune — diagnostic qui aurait dû être livré au 1<sup>er</sup> janvier 2010 au plus tard — a pris un retard important puisqu'il n'était fin 2013 qu'en voie d'achèvement. Ce retard ne semble toutefois pas avoir influé sur les travaux de mise aux normes, qui suivent leur cours, et pour lesquels le législateur a récemment accordé des délais supplémentaires de 3 à 9 ans.

## **8. LA RENOVATION DU MUSEE DES BEAUX-ARTS**

### **8.1. PROGRAMMATION ET FINANCEMENT DE L'OPERATION**

#### **8.1.1. La programmation**

##### **8.1.1.1. *Les projets scientifiques et culturels***

Selon une délibération du 31 janvier 2005, la rénovation du musée des Beaux-Arts de Dijon a fait l'objet en 2001 d'un projet scientifique et culturel de rénovation, validé la même année par la direction des musées de France. Ce projet scientifique et culturel évoque :

- toutes les phases ayant amené au projet de rénovation du musée des Beaux-Arts ;
- l'état des lieux avant rénovation des collections, du bâtiment, des activités scientifiques, pédagogiques et culturelles, et des moyens du musée ;
- les différents concepts sous-tendant cette rénovation ;
- les grands axes de développement du musée dans les années à venir ;
- le programme technique détaillé ;
- le choix des maîtres d'œuvre et les points marquants de leur projet ;
- le problème de la conservation des collections (construction de nouvelles réserves, restauration et chantier des collections).

Ultérieurement, un nouveau projet scientifique et culturel, prévu pour le musée des Beaux-Arts comme pour l'ensemble des établissements publics culturels dijonnais en application d'une délibération du conseil municipal du 12 novembre 2012, a été finalisé le 8 octobre 2012. Il fait de la rénovation du musée des Beaux-Arts un « projet structurant dans le cadre du projet culturel de Dijon ». Il indique que « compte tenu du poids financier et de la charge de travail qu'elle représentera pendant encore une dizaine d'années, la rénovation du musée doit rester une priorité politique pour le mandat 2014-2020 ».

#### 8.1.1.2. *Le découpage du projet*

Les études de programmation réalisées par un cabinet spécialisé ont conduit à engager trois opérations distinctes :

- 1) la rénovation du musée installé au sein du palais des Ducs à proprement parler, organisée autour de trois circuits de visite verticaux correspondant aux trois époques du bâtiment et des collections (Moyen Âge, siècle des Lumières et époque moderne), autour de la cour de Bar devenue un espace d'accueil et de rencontre ;
- 2) le déménagement des services administratifs du musée de façon transitoire vers l'ancienne église Saint-Étienne, libérée de son occupation par la chambre de commerce et d'industrie, avant d'y installer à terme certaines expositions temporaires ;
- 3) la création d'un site de stockage des réserves du musée aux normes de conservation et de sécurité, en dehors du centre-ville, sur une surface de 3 000 m<sup>2</sup> environ.

Au total, le musée rénové doit se déployer sur plus de 13 000 m<sup>2</sup>, dont 7 500 m<sup>2</sup> environ sur le site historique du palais des Ducs.

À ces opérations se sont ajoutés, comme l'indique la convention de partenariat entre la ville et le Grand-Dijon en date du 25 janvier 2008, « un chantier des collections visant à maintenir ou améliorer l'état sanitaire de la collection » pendant les travaux, et « une augmentation du rythme des restaurations d'œuvres », chiffrés pour les trois tranches prévisionnelles à 3,75 M€ HT.

Les enveloppes financières correspondant à ces opérations se décomposent comme suit.

Tableau n° 95 : MBA. — Enveloppes des opérations de rénovation

Opération	Enveloppe	Délibération
1 <sup>o</sup> ) — Rénovation du palais des Ducs	42 M€ HT	du 31/01/2005
2 <sup>o</sup> ) — Réinvestissement de l'ancienne église Saint-Étienne	N/A	information du conseil municipal du 06/11/2006
3 <sup>o</sup> ) — Création de réserves	3,6 M€ HT	du 26/09/2005
4 <sup>o</sup> ) — Chantier des collections et restauration d'œuvres	3,75 M€ HT	convention du 25/01/2008

Sources : Délibérations et comptes-rendus du conseil municipal, convention de partenariat avec le Grand-Dijon.

À l'issue de l'achèvement de la première tranche de travaux, la ville gère en outre les tranches suivantes en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), disposition qui devrait faciliter à l'avenir le suivi des opérations.

### 8.1.2. Le financement de l'opération

L'opération de rénovation du musée des Beaux-Arts étant inscrite au contrat d'agglomération, la ville de Dijon a considéré en 2005 qu'elle pouvait obtenir des financements de l'État, de la région Bourgogne, du département de la Côte-d'Or et du Grand-Dijon, ainsi que d'autres partenaires publics et privés dans le cadre de mécénats.

Le plan de financement au 18 avril 2007 opérait ainsi un partage entre ces différents acteurs, toutes opérations confondues (rénovation du palais des Ducs, réserves, etc.).

Tableau n° 96 : MBA. — Plan de financement

En M€	Montant subventionnable	Montant à recevoir	Part du financement
<b>État</b>	49,121	17,174	34,93 %
<i>Dont tranche 1</i>	20,203	7,848	38,85 %
<b>Région</b>	49,121	8,046	16,38 %
<i>Dont tranche 1</i>	20,203	3,309	16,38 %
<b>Département</b>	49,121	6,631	13,50 %
<i>Dont tranche 1</i>	20,203	2,727	13,50 %
<b>Grand-Dijon</b>	49,121	7,368	15,00 %
<i>Dont tranche 1</i>	20,203	3,030	15,00 %
<b>Ville de Dijon (solde)</b>	9,902	N/A	20,16 %
<i>Dont tranche 1</i>	3,288	N/A	16,27 %

Sources : Annexe à la convention de financement conclue avec le Grand-Dijon.

1°) **L'État.** — Le plan de financement joint à la convention du 25 janvier 2008 mentionne un taux de participation attendu de l'État de 34,93 %. De 2006 à 2013, hors réserves, l'État a versé un total de 8 386 552 € sur 21 316 316 € HT subventionnables, soit un taux moyen de subvention de 39,34 %.

Tableau n° 97 : MBA. — Subventions de l'État hors réserves

En € HT	Date de l'arrêté	Montant versé	Montant subventionnable	Taux de subvention
2006	12 01 2007	200 000,00	500 000,00	40,00 %
2007	10 01 2008	1 200 000,00	2 306 290,00	52,05 %
2008	30 12 2008	1 267 250,00	3 106 158,00	40,80 %
2009	30 11 2009	1 292 209,00	3 230 524,00	40,00 %
2010	11 03 2010	28 129,00	70 323,00	40,00 %
2010	28 10 2010	1 264 886,00	3 162 215,00	40,00 %
2011-13	22 06 2011	225 750,00	752 500,00	30,00 %
2011-13	26 07 2011	2 908 328,00	8 189 306,00	35,51 %
<b>TOTAL</b>		<b>8 386 552,00</b>	<b>21 316 316,00</b>	<b>39,34 %</b>

Sources : Arrêtés préfectoraux portant attribution de subvention.

Par arrêté du 7 juin 2006 et par convention du 29 août 2006, le préfet de région a engagé l'État à hauteur de 300 000 € (pour un montant subventionnable de 2 006 420 € HT, soit un taux de subvention de 14,95 %) et de 200 000 € (pour un montant subventionnable de 1 966 420 € HT, soit un taux de subvention de 10,17 %) au titre de la création des réserves, respectivement sur la base de crédits de la DRAC (direction régionale des affaires culturelles) et du FNADT (fonds national d'aménagement et de développement du territoire).

Tableau n° 98 : MBA. — Subventions de l'État, réserves incluses

En € HT	Montant versé	Montant subventionnable	Taux de subvention
Total hors réserves	8 386 552,00	21 316 316,00	39,34 %
Réserves (DRAC)	300 000,00	2 006 420,00	14,95 %
Réserves (FNADT)	200 000,00	1 966 420,00	10,17 %
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>8 886 552,00</b>	<b>23 322 736,00</b>	<b>35,14 %</b>

Sources : Arrêtés préfectoraux portant attribution de subvention.

**2°) La région.** — Un ensemble de conventions signées entre la ville et la région Bourgogne prévoient les conditions de participation financière aux opérations de rénovation. Au fil de ces conventions, la région a versé un total de 5 238 730 € sur 24 120 201 € HT subventionnables, soit un taux moyen de subvention de 21,72 %. Ce taux dépasse de plus de cinq points les 16,38 % prévus dans le plan de financement.

Tableau n° 99 : MBA. — Subventions de la région Bourgogne

En € HT	Date de la convention	Montant versé	Montant subventionnable	Taux de subvention
2006	16 06 2006	250 000,00	2 006 680,00	12,46 %
2007-09	08 01 2008	988 730,00	6 256 831,00	15,80 %
2010	29 11 2010	1 000 000,00	4 000 000,00	25,00 %
2011	18 11 2011	1 000 000,00	4 000 000,00	25,00 %
2012	17 10 2012	1 000 000,00	4 000 000,00	25,00 %
2013	19 08 2013	1 000 000,00	3 856 690,00	25,93 %
<b>TOTAL</b>		<b>5 238 730,00</b>	<b>24 120 201,00</b>	<b>21,72 %</b>

Sources : Conventions passées entre la ville et la région.

**3°) Le département.** — La participation attendue du département de la Côte-d'Or atteignait 6,63 M€, soit 13,5 % de l'enveloppe à couvrir. Aucune convention n'a toutefois été signée avec le département, et aucun financement n'a de fait été reçu.

**4°) Le Grand-Dijon.** — Les conditions de participation financière du Grand-Dijon sont précisées dans la convention de partenariat 2007-2013, qui fait état d'une subvention totale de 3 144 147 € pour un total d'opérations subventionnables de 21 290 409 € HT, soit un taux de subvention de 14,77 %, très légèrement inférieur aux 15 % annoncés.

La chambre relève que le plan de financement des travaux a correctement évalué et suivi les concours financiers des partenaires publics de la ville, exception faite des sommes attendues du département de la Côte-d'Or.

Elle constate que le financement de l'opération, qui associe plusieurs acteurs, fait jouer pleinement le principe du levier.



## 8.2. LA RENOVATION DU PALAIS DES DUCS

### 8.2.1. Le calendrier de l'opération

Les services de la ville ont fourni à la chambre une situation des travaux de la première tranche arrêtée au 9 janvier 2014 :

- **Phase 1A**, rénovation de l'aile Bellegarde (travaux concernant des monuments historiques uniquement) :

Tableau n° 100 : MBA. — Calendrier de la phase 1A, prévisionnel et réel

	Date prévisionnelle	Date réelle
Début	01/03/2008	28/04/2008
Fin	15/02/2009	28/04/2009 (réception)

Source : DCE entreprises.

- **Phase 1B**, rénovation du parcours de l'Âge d'Or (aménagement intérieur et circulation dans l'aile médiévale, aménagement de la Cour de Bar) :

Tableau n° 101 : MBA. — Calendrier de la phase 1B, prévisionnel et réel

	Date prévisionnelle	Date réelle
Début	31/01/2011	31/01/2011 (OS de démarrage notifié aux entreprises)
Fin	30/04/2013	10/08/2013 (réception) 07/09/2013 (ouverture au public)

Source : DCE entreprises.

La première phase des travaux a ainsi globalement respecté le calendrier prévisionnel prévu.

### 8.2.2. Le choix des titulaires des marchés de maîtrise d'œuvre

#### 8.2.2.1. Le partage de la maîtrise d'œuvre

Les trois tranches de travaux sont subdivisées entre bâtiments protégés au titre d'une inscription aux monuments historiques et autres bâtiments, subdivision qui a conduit à partager la maîtrise d'œuvre. Le tableau ci-dessous synthétise le découpage de l'opération de rénovation, l'attribution des marchés de maîtrise d'œuvre et les titulaires de ces marchés.

Tableau n° 102 : MBA. — Découpage de la maîtrise d'œuvre de la rénovation du musée

	Maîtrise d'œuvre et muséographie hors bâtiments protégés au titre des monuments historiques	Maîtrise d'œuvre des travaux de restauration du clois et du couvert et des espaces protégés
1 <sup>er</sup> tranche	Sélection par concours restreint (art. 38 CMP 2004) — Groupement solidaire de maîtrise d'œuvre représenté par son mandataire	Marché négocié sans mise en concurrence (art. 35 CMP 2004) — Maîtrise d'œuvre confiée à l'architecte en chef des monuments historiques — Phase 1 A : marchés n°s 2007 0540 et 2007 0541 Phase 1B : marchés n°s 2008 0430 et 2008 0431
2 <sup>e</sup> tranche	— Marché n° 2005 0388	Sélection par concours restreint (art. 74 CMP) — Maîtrise d'œuvre confiée à l'architecte en chef des monuments historiques
3 <sup>e</sup> tranche		— Marché n° 2012 0309

Sources : Délibérations de 2005 à 2012 du conseil municipal.

### 8.2.2.2. Le marché de maîtrise d'œuvre hors monuments historiques

Ce marché a été passé selon les règles prévues par le code des marchés publics en vigueur à l'époque du lancement de la procédure, règles relatives à l'appel d'offres par concours restreint sur esquisse (articles 25 et 38 du CMP de 2004).

Conformément à l'article 38 susvisé, le jury a examiné 82 candidatures et en a retenu cinq lors de sa réunion du 17 juin 2005. Le 14 novembre 2005, ce même jury a examiné les projets des cinq candidats anonymisés, en vue de retenir un titulaire. Une indemnité de 100 000 € HT, autorisée par l'article 38 précité du CMP et prévue par la délibération précitée du 31 janvier 2005, a été versée à chacun des cinq candidats ayant participé à ce concours et remis une étude complète répondant au programme, y compris le titulaire du marché, la prime venant en déduction de sa rémunération, conformément au III. de l'article 74 du CMP.

Le 31 mai 2006, le marché a été conclu avec un groupement solidaire dont le mandataire est la société sélectionnée par le jury pour un prix fixé à 4 140 200 € HT, soit 4 951 679 € TTC, et respectant donc à quelques centaines d'euros près les conditions fixées par le conseil municipal (délibération du 30/01/2006 fixant le montant maximal à 4 952 038 € TTC).

### 8.2.2.3. *La maîtrise d'œuvre des travaux de restauration du clos et du couvert et des espaces protégés*

1°) **La 1<sup>re</sup> tranche : des avenants attestant d'une prévision défailante.** — Alors que ces marchés étaient encore sous le régime du monopole par zone géographique, la maîtrise d'œuvre des parties protégées du palais des Ducs a été confiée à l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) et au vérificateur des monuments historiques (VMH) géographiquement compétents. La première tranche se décompose comme suit :

Tableau n° 103 : MBA. — Marchés de la maîtrise d'œuvre des parties protégées (première tranche)

En € HT	Phase 1A	Phase 1B
Procédure	Marché négocié sans mise en concurrence (art. 35, III., 4° du CMP 2004)	Marché négocié sans mise en concurrence (art. 35, II., 8° du CMP)
<b>Marché ACMH</b>	<b>N° 2007 0540</b>	<b>N° 2008 0430</b>
Date	27 juin 2007	25 juin 2008
Montant initial	76 916,78	150 802,02
Avenants	N/A	N° 1 : 56 998,13 N° 2 : 107 351,26 Σ : 164 349,38
<b>Montant final</b>	<b>76 916,78</b>	<b>315 151,41</b>
<b>Marché VMH</b>	<b>N° 2007 0541</b>	<b>N° 2008 0431</b>
Date	27 juin 2007	25 juin 2008
Montant initial	9 761,26	22 314,32
Avenants	N/A	N° 1 : 16 555,27
<b>Montant final</b>	<b>9 761,26</b>	<b>38 869,59</b>

Sources : *Marchés publics et réponses ordonnateur.*

Les avenants n<sup>os</sup> 1 et 2 au marché n° 2008 0430, dont le montant cumulé (164 349,38 € HT) fait plus que doubler le prix initialement fixé, avaient pour objets respectifs :

- 1) « l'adaptation du projet permettant une amélioration du projet en termes énergétiques » ;
- 2) « l'ajout de prestations incluses à l'origine dans la phase 2, le transfert de prestations prévues initialement dans le cadre de la maîtrise d'œuvre, l'amélioration des performances thermiques des menuiseries ».

Il semble difficile de savoir si, en ce qui concerne l'avenant n° 2, le passage de certaines prestations de la phase 2 en phase 1B et le passage de certaines prestations sous maîtrise d'œuvre de l'ACMH (détaillées en annexe à l'avenant) sont de nature ou non à modifier l'équilibre économique d'ensemble de la maîtrise d'œuvre — ces opérations devant de toute façon être réalisées. En revanche, il est certain que les deux avenants concernés ajoutent des prestations nouvelles (en vue notamment d'améliorer la performance thermique du projet) que le marché ne prévoyait pas initialement.

Or, l'avenant n° 1 renchérit le prix du marché de + 37,80 %, et les avenants n°s 1 et 2 cumulés le renchérissement de + 108,98 %. Si l'absence de concurrence sur ce secteur au moment des faits n'entraîne de fait pas de préjudice pour d'éventuels candidats évincés, en revanche les avenants attestent d'une prévision défailante au stade de la définition des besoins du pouvoir adjudicateur, s'agissant de travaux qui n'étaient pas vraiment imprévisibles.

**2°) Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> tranches : un processus de sélection privilégiant le titulaire de la 1<sup>re</sup> tranche.** — Le marché au titre des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> tranches de maîtrise d'œuvre des parties protégées du palais des Ducs a été lancé selon la procédure d'appel d'offres ouvert avec jury prévue à l'article 74 III du CMP actuellement en vigueur, les architectes en chef des monuments historiques n'ayant plus le monopole de la maîtrise d'œuvre sur les édifices classés monuments historiques autres que ceux appartenant à l'État depuis la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 et le décret n° 2009-749 du 22 juin 2009 relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques.

Le rapport de présentation du marché de maîtrise d'œuvre sur monuments historiques du 16 avril 2013 (marché n° 2012 0309) présente le déroulement de la procédure de sélection du titulaire. Celle-ci a duré une année : de l'avis d'appel public à concurrence le 22 mars 2012, à l'attribution du marché le 26 mars 2013. Cette durée s'explique par le fait que l'appel d'offres a été déclaré infructueux, dans des circonstances qui interrogent la chambre.

L'offre de l'ACMH retenu pour la première phase était la plus élevée des offres étudiées par le jury du 15 juin 2012 (+ 19,2 % par rapport à l'offre moins-disante). Cependant, le prix des prestations ne représentait que 40 % des critères d'attribution du marché, les 60 % restants s'appliquant à la valeur technique de l'offre. De plus, l'offre de l'ACMH restait en-deçà de l'estimation du marché (600 000 € HT), — estimation dont il était lui-même à l'origine, puisque, comme le rappelle l'analyse des offres du 15 juin 2012, l'architecte en chef des monuments historiques a réalisé l'étude préliminaire de l'opération de rénovation du musée des Beaux-Arts en 2001, ainsi que l'étude préalable portant sur l'ensemble des phases de travaux en 2006.

Bien qu'étant notée 9/10 sur le critère technique, à égalité avec tous ses concurrents, l'équipe de l'ACMH obtient, en raison du prix, la plus mauvaise note globale et est classée par l'analyse des services techniques dernière des quatre offres retenues. Or, aucune décision n'a été prise le 15 juin 2012, le jury se contentant de préciser qu'il était difficile de changer de maître d'œuvre sur des monuments historiques, en raison de la collaboration « parfaite » entre l'ACMH, titulaire de la tranche précédente, et l'équipe des maîtres d'œuvre des parties non classées du palais des Ducs sur la première phase des travaux de rénovation du musée des Beaux-Arts.

Le jury ayant décidé de surseoir à statuer, une nouvelle analyse des offres est demandée aux services de la ville de Dijon. Cette nouvelle analyse reprend en termes identiques celle de juin 2012, mais n'aboutit pas au même classement que cette dernière puisque le jury, puis la commission d'appel d'offres, décident à sa suite, les 26 et 27 novembre 2012, de déclarer les offres « irrégulières » et l'appel d'offres infructueux.

Par suite, conformément au III. de l'article 59 du CMP, une procédure de marché négocié a été engagée avec les quatre candidats dont les offres avaient été étudiées, en application du troisième alinéa du 1° du I. de l'article 35 du CMP.

Seuls trois des quatre candidats ayant produit au premier appel d'offres ouvert ont déposé une nouvelle offre, et l'ACMH est le seul à faire une offre inférieure à celle qu'il proposait lors de l'appel d'offres ouvert. De plus, selon l'analyse des offres faite par les services techniques de la ville de Dijon et examinée lors de la réunion de la commission d'appel d'offres du 26 mars 2013, l'offre de l'architecte en chef des monuments historiques semble répondre le mieux aux carences observées lors de l'analyse de l'appel d'offres ouvert (mobilisation des entreprises durant toute la phase travaux, et communication de chantier avec le public). Ainsi, l'offre de ce candidat a été retenue pour 507 000 € HT, répartie de la façon suivante selon l'annexe de l'acte d'engagement signé du maître d'ouvrage le 16 avril 2013 :

Tableau n° 104 : MBA. — Décomposition de l'offre de l'ACMH pour les tranches ultérieures

En € HT	ACMH	VMH
Tranche ferme : avant-projet définitif des 2 phases et autres éléments de mission phase 2	204 434,80	62 855,60
Tranche conditionnelle : autres éléments de mission phase 3	187 465,20	52 244,40
<b>TOTAL</b>	<b>391 900,00</b>	<b>115 100,00</b>

Source : Analyse des offres.

La chambre relève le biais apporté à la mise en concurrence du marché de maîtrise d'œuvre des travaux concernant les parties protégées du palais des Ducs. Appelés à se prononcer deux fois sur les mêmes offres, les services techniques concluent en effet successivement à leur régularité (d'où découle la possibilité de les classer) puis à leur irrégularité. La position prise le 15 juin 2012 par le jury s'explique par le souci de reconduire l'ACMH et le VMH dans leurs fonctions de maîtres d'œuvre, malgré une concurrence aussi bien notée sur le plan technique et surtout moins chère. La chambre, sans méconnaître l'intérêt qu'a pu trouver la collectivité à conserver le même interlocuteur, considère que la mise en concurrence de la maîtrise d'œuvre des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> tranches n'a été que de pure forme.

## 8.2.3. Le choix des titulaires des marchés de travaux de la première tranche

### 8.2.3.1. La sélection des titulaires

**1°) Phase 1B hors monuments historiques.** — S'agissant des travaux de la phase 1B, un rapport de présentation non signé présente les différentes étapes de sélection par appel d'offres ouvert, des entreprises pour les lots hors monuments historiques et les lots monuments historiques ; ces lots étaient estimés respectivement à 12 668 995 € HT pour 15 lots et à 3 192 983,64 € HT (3 818 808,44 € TTC sans options) pour 12 lots.

L'avis d'appel public à la concurrence a été adressé le 27 août 2010 à la presse locale, la presse spécialisée la presse officielle et la plate-forme électronique du GIP E-BOURGOGNE ; 64 offres ont été reçues et examinées en la forme le 19 octobre 2010.

Le 2 novembre 2010, la commission d'appel d'offres a procédé à une première analyse aboutissant à déclarer infructueux les lots n<sup>os</sup> 4, 7, 12 et MH11, (absence d'offres, offres non-conformes, inacceptables ou irrégulières) et à relancer pour ceux-ci une procédure adaptée selon le III. de l'article 27 du CMP.

Le 16 novembre 2010, la commission d'appel d'offres a procédé à la sélection des candidatures pour chaque lot validé précédemment ; 62 entreprises ont été retenues pour les deux parties du marché de la phase 1B (monuments historiques et hors monuments historiques).

Le 7 décembre 2010, la commission d'appel d'offres a attribué les marchés de la partie hors monuments historiques, pour tous les lots validés le 19 octobre 2010, à l'exception des lots n<sup>o</sup> 3, *Cloisons - doublages - plafonds - staff* (offres considérées comme anormalement basses ou trop imprécises dans un premier temps) et n<sup>o</sup> 14, *Équipements muséographiques - mobilier d'exposition* (lot déclaré sans suite en raison de difficultés de compréhension des prescriptions techniques avant lancement d'un nouvel appel d'offres).

Les lots n<sup>os</sup> 4, 7 et 12 ont été attribués ultérieurement, par la procédure adaptée (ouverture des plis par la commission d'appel d'offres le 14 décembre 2010, choix des entreprises par la commission le 8 février 2011).

**2°) Monuments historiques de la phase 1B.** — Pour ces lots, l'analyse des offres est présentée dans le même rapport de la commission d'appel d'offres du 7 décembre 2010. L'analyse réalisée par le maître d'œuvre ne précise pas les raisons des écarts de prix entre les offres retenues et l'estimation.

Dans l'ensemble cependant, les offres retenues ont été les moins-disantes, même lorsque les écarts de prix apparaissaient peu significatifs.

**8.2.3.2. Des estimations des maîtres d'œuvre significativement surévaluées**

Les tableaux suivants présentent les offres des entreprises retenues, comparées aux estimations élaborées par les maîtres d'œuvre. Ils font apparaître un montant surévalué de 3,74 M€ pour les travaux hors monuments historiques et de 0,43 M€ pour les travaux sur monuments historiques.

Tableau n° 106 : MBA. — Différences entre estimations et offres reçues, lots hors monuments historiques

Lots (hors monuments historiques)	Estimation HT	Montant HT de l'offre retenue	Écart
Lot n° 1, Démolitions - gros-œuvre - couverture - charpente - étanchéité	3 619 968	2 950 000	- 18,51 %
Lot n° 2, Menuiseries extérieures acier	414 730	211 681,95	- 48,91 %
Lot n° 3, Cloisons - doublages - plafonds - staff	990 015	416 534	- 57,92 %
Lot n° 4, Menuiseries intérieures - mobilier	637 644	586 142,22	- 8,78 %
Lot n° 5, Métallerie	196 533	162 059,43	- 17,54 %
Lot n° 6, Revêtements de sols durs - revêtements muraux	160 260	73 401,40	- 54,19 %
Lot n° 7, Parquets	368 388	134 447	- 65,38 %
Lot n° 8, Peinture	232 190	85 990,80	- 62,97 %
Lot n° 9, Plomberie	225 356	153 563,16	- 33,19 %
Lot n° 10, Chauffage - ventilation - climatisation	1 459 740	1 298 303,50	- 12,4 %
Lot n° 11, Électricité courants forts et faibles - sécurité incendie	2 067 046	1 278 863,27	- 38,13 %
Lot n° 12, Appareil élévateurs	342 031	216 500	- 36,70 %
Lots n° 13, Voirie - réseau - divers	281 137	210 301,40	- 25,20 %
Lot n° 14, Équipements muséographiques - mobilier d'exposition	1 205 497	692 121,14	- 42,34 %
Lot n° 15, Revêtement béton cour de Bar	468 460	456 226	- 2,61 %
<b>TOTAL</b>	<b>12 668 995</b>	<b>8 926 335,27</b>	<b>- 29,54 % (- 3 742 659,73)</b>

Sources : Marchés.

Tableau n° 106 : MBA. — Différences entre estimations et offres retenues, monuments historiques

Lots (monuments historiques)	Estimation TTC (options retenues incluses)	Montant TTC de l'offre retenue	Ecart
Lot n° MH1, <i>Échafaudage</i>	307 503,40	294 386,65	- 4,27 %
Lot n° MH2, <i>Maçonnerie et pierre de taille (options 1 à 9 incluses)</i>	1 668 168,35	1 492 763,70	- 11 %
Lot n° MH3, <i>Couverture</i>	348 967,83	299 000	- 14 %
Lot n° MH4, <i>Charpente</i>	301 395,55	284 857,83	- 5 %
Lot n° MH5, <i>Sculpture</i>	113 835,16	76 609,40	- 33 %
Lot n° MH6, <i>Menuiserie monuments historiques (options 1 et 2 retenues)</i>	475 307,02	485 640,88	+ 2 %
Lot n° MH7, <i>Vitrierie</i>	215 180,18	190 152,09	- 12 %
Lot n° MH8, <i>Vitraux</i>	72 979,33	68 020,05	- 7 %
Lot n° MH9, <i>Protection anti-pigeons</i>	22 908,73	17 141,37	- 25 %
Lot n° MH10, <i>Décor peint et restauration (options 1 à 3 retenues)</i>	358 998,49	245 239,68	- 31,68 %
Lot n° MH11, <i>Peintures monuments historiques</i>	70 098,01	74 120,16	+ 5,7 %
Lot n° MH12, <i>Serrurerie (avec prise en compte de la dépose du garde-corps)</i>	143 582,79	144 884,42	+ 0,91 %
<b>TOTAL</b>	<b>10018,64</b>	<b>7485,23</b>	<b>- 10,39 % (- 426 109,61)</b>

Sources : Marchés.

Ainsi, les estimations des maîtres d'œuvre ont été surestimées, les offres reçues se situant très en-dessous des montants dans le cas général. Cette surévaluation concerne essentiellement les travaux hors monuments historiques.

Pour la plupart des écarts significatifs (p. ex. les lots n°s 1, 2, 3, 11 et 13), les analyses des offres indiquent que les entreprises retenues ont confirmé la conformité de leur offre sur différents postes dont les montants pouvaient apparaître faibles. Cependant, certaines offres retenues présentent des écarts significatifs sans justification :

- lot n° 6 : le poste où l'écart est le plus important est le 1.4.1. *Revêtement en pierre*. L'estimation est de 76 957 €, contre 19 800 € proposés par entreprise titulaire. En cause, la surface et surtout le prix unitaire différent, sans explication dans le rapport d'analyse ;



- lot n° 8 : l'analyse des offres (p. 139) précise pour le candidat retenu que « les prix unitaires ne sont pas cohérents par rapport aux prestations demandées et par rapport à ce que nous retrouvons dans les autres offres (prix inférieurs ou supérieurs) ». Pour autant, l'analyse des offres n'indique aucune question posée à l'entreprise, laquelle sera finalement retenue ;
- lot n° 9 : les questions posées au seul candidat de ce lot ne concernaient pas les postes de dépenses où les écarts étaient les plus significatifs (postes 6.1 et 6.3).

#### 8.2.4. Le niveau et l'évolution des coûts de la rénovation

##### 8.2.4.1. Le coût des prestations concernant les parties non classées

1°) **L'évolution du coût des travaux.** — Signé le 29 mai 2006, l'acte d'engagement du marché n° 2005 0388 conclu entre la ville et son maître d'œuvre hors monuments historiques indique en son article 3, au titre des travaux sur les bâtiments non classés, une enveloppe financière d'ensemble de 26 M€ HT, toutes phases comprises (c'est-à-dire phases 1 à 3).

Six avenants au marché viennent modifier et préciser ce montant de travaux phase par phase.

Tableau n° 107 : MBA. — Avenants au marché de maîtrise d'œuvre hors monuments historiques

En € HT	Coût total	Dont phase 1	Dont phase 2 et 3
Marché n° 2005 0388	26 000 000	N/A	N/A
Avenant n° 1	26 000 000	9 854 000	N/A
Avenant n° 2	Inchangé	Inchangé	N/A
Avenant n° 3	Inchangé	Inchangé	N/A
Avenant n° 4	Inchangé	Inchangé	N/A
Avenant n° 5	Inchangé	10 189 275	N/A
Avenant n° 6	26 281 387,61*	Inchangé	16 092 112,61
Total In fine	26 281 387,61*	10 189 275	16 092 112,61

Sources : Marchés. Les cases grisées signalent les montants définitifs (arrêtés à l'APD). Les astérisques signalent les montants calculés par la chambre mais absents dans la rédaction des avenants.

La chambre observe que la modification du montant définitif des travaux de la phase 1 par l'avenant n° 5 a pour seul effet d'ajuster le montant prévisionnel de travaux envisagés par le maître d'œuvre. En effet, cet avenant (article 1<sup>er</sup>) indique avoir « pour objet de fixer le coût définitif des travaux de la première phase après intégration des évolutions du programme en matière d'optimisation énergétique ». Le préambule de l'avenant n° 6, qui retrace l'historique des avenants précédents, indique que l'avenant n° 5, pour fixer un nouveau coût prévisionnel définitif de travaux, se fonde sur l'article 9 du CCAP.

L'article 9 du CCAP prévoit que « le maître d'œuvre s'engage sur le coût prévisionnel (P2) des travaux fixé définitivement à la remise de l'avant-projet sommaire de l'ensemble des phases », que ce coût prévisionnel P2 ne doit pas être supérieur « à la partie de l'enveloppe financière prévisionnelle affectée aux travaux (P1), arrêtée par le maître d'ouvrage à l'article 3 de l'acte d'engagement » et plus loin qu'« après réception de l'avant-projet définitif (APD) de chaque phase par le maître d'ouvrage, un avenant fixe le montant prévisionnel des travaux (P3) que le maître d'œuvre s'engage à respecter pour cette phase, sous réserve des sanctions prévues à l'article 13 ci-après ».

En l'espèce :

- la partie de l'enveloppe financière affectée aux travaux (P1) est effectivement arrêtée de façon explicite par le maître d'ouvrage à l'article 3 de l'acte d'engagement à 26 000 000 € HT ;
- l'avant-projet sommaire (APS) du maître d'œuvre mentionné en annexe à l'avenant n° 6, porte engagement du maître d'œuvre sur un montant P2 de travaux de 25 963 378,22 € HT, toutes phases confondues (montant conforme car inférieur au montant P1 de l'enveloppe) ;
- le montant prévisionnel définitif des travaux de la phase 1 (P3), fixé par le maître d'œuvre au stade de l'APD, figure à l'avenant n° 1 pour un montant de 9 854 000 € HT.

C'est ce montant que le maître d'œuvre, en signant l'avenant, s'engageait à respecter sous peine de sanctions, une tolérance de 5 % étant prévue à l'article 11 du CCAP. Cette tolérance permettait au maître d'œuvre d'envisager jusqu'à 10 346 700 € HT de travaux. En arrêtant, par l'avenant n° 5, le montant définitif en cours d'exécution à 10 189 275 € HT, celui-ci n'a donc pas méconnu les stipulations du marché.

En conclusion, le coût prévisionnel définitif des travaux de la phase 1 est arrêté à 9 854 000 € HT, qui serviront de base au calcul de la rémunération forfaitaire définitive du maître d'œuvre. En proposant des travaux pour 10 189 275 € HT, incluant l'optimisation énergétique, le maître d'œuvre respecte la marge de tolérance de 5 %.

Le coût prévisionnel provisoire des travaux des phases 2 et 3 est arrêté à 16 092 112,61 € HT par l'avenant n° 6, qui serviront de base au calcul de la rémunération forfaitaire provisoire du maître d'œuvre.

De façon tout aussi provisoire, le montant estimatif des travaux de rénovation des bâtiments du palais des Ducs non classés au titre des monuments historiques atteint 26 281 387,61 € HT toutes phases comprises et compte tenu des travaux supplémentaires prévus par le maître d'œuvre au titre de l'optimisation énergétique. Ce montant reste très proche de l'enveloppe globale de 26 000 000 € HT fixée dans l'acte d'engagement.

2°) **Le niveau de rémunération du maître d'œuvre.** — Le taux de rémunération du maître d'œuvre hors monuments historiques peut être comparé avec une référence fournie par l'ordre des architectes : disponible en ligne, cet instrument d'évaluation du coût de la maîtrise d'œuvre, paramétré pour une opération en commande publique sur un musée, avec un coefficient de complexité maximal (1,80 sur une échelle commençant à 1,00) et un montant total de travaux de 26 M€, préconise un taux de rémunération de la maîtrise d'œuvre de 15,27 %.

Or, la rémunération prévisionnelle du maître d'œuvre (phases 1 à 3 incluses) atteint 4 457 614,87 € HT, soit 17,14 % de l'enveloppe prévisionnelle de travaux.

La chambre considère ainsi que le marché de maîtrise d'œuvre a été conclu en 2006 pour un prix élevé, supérieur aux rémunérations indiquées par l'ordre des architectes pour les chantiers similaires à niveau de complexité maximal.

#### 8.2.4.2. *Les dépenses agrégées de la première tranche de travaux*

Il est très difficile de connaître au travers des documents budgétaires le montant annuel des travaux liés à la rénovation du musée des Beaux-Arts au cours des différents exercices examinés, puisque le budget de la ville de Dijon n'était présenté, au moment de la réalisation de la première tranche, ni par opération, ni par AP/CP. Dans le compte administratif, les fonctions 322, *Musée* et 324, *Entretien du patrimoine culturel*, ne détaillent pas ce qui relève de cette opération globale de rénovation (rénovation du palais des Ducs, réserves de la rue de Mayence, réfection de l'église Saint-Étienne, rénovation de collections) de ce qui n'en relève pas, que ce soit au compte 2031, comme aux comptes 2313, 2136, 2318 et 238. La chambre regrette l'absence de clarté dans l'information budgétaire d'une telle opération pour les élus et les citoyens, mais relève que les tranches ultérieures pourront faire l'objet d'un suivi par AP/CP.

Pour avoir une approche du coût exact de la première tranche de l'opération de rénovation du musée des Beaux-Arts *stricto sensu*, les services de la ville ont été sollicités en vue de fournir un état annuel des dépenses concernant la première tranche de travaux de 2003 à 2013 (avec prévisions 2014) et les dépenses de maîtrise d'œuvre correspondantes (bâtiments protégés au titre des monuments historiques et partie non protégée), puis une actualisation au 30 septembre 2014.

Synthétiquement, le tableau des exercices 2003 à 2013 et la version actualisée au 30 septembre 2014 peuvent être présentés comme suit.

Tableau n° 108 : MBA. — Dépenses réalisées au titre de la première tranche au 30 septembre 2014 (TTC)

Opération	Total exécuté de 2003 à 2013	BP 2014	Exécuté en 2014 au 30 sept.	Total exécuté de 2003 au 30 sept 2014
<b>Rénovation hors MH</b>				
Études	4 187 007,82	75 616,03	49 203,75	4 236 211,57
Travaux	10 964 203,28	46 345,33	57 641,33	11 021 844,61
MOE signalétique et médiation	704 603,25	-	223 343,47	927 946,72
Mobilier	940 299,79	11 209,00	9 995,48	950 295,27
Restauration d'œuvres et préfiguration	2 707 025,11	411 957,29	80 893,10	2 787 918,21
<b>Rénovation MH</b>				
Études	573 055,67	113 645,64	-	573 055,67
Travaux	5 084 726,93	2 500,00	11 805,49	5 096 532,42
<b>Total MH + hors MH</b>	<b>25 160 921,85</b>	<b>661 273,29</b>	<b>432 882,62</b>	<b>25 593 804,47</b>

Source : Tableaux de l'ordonnateur synthétisés.

### 8.3. LES AUTRES OPERATIONS LIEES A LA RENOVATION DU MUSEE DES BEAUX-ARTS

#### 8.3.1. Le réinvestissement de l'église Saint-Étienne

Les marchés de rénovation de l'ancienne église Saint-Étienne ont été adjugés pour un total de 369 716,32 €. Sur ce total, sept lots dépassent le seuil déclenchant l'obligation de publicité préalable et de mise en concurrence — dont deux supérieurs à 50 000 €. Or le code des marchés publics a prévu ces obligations, y compris pour les marchés adaptés, dès lors que la prestation dépasse 4 000 € (20 000 € HT entre 2008 et 2010), seuil redescendu à 15 000 € HT depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Faute de publicité et de mise en concurrence, la consultation à procédure adaptée organisée par la ville apparaît de fait irrégulière pour les marchés suivants :

Tableau n° 109 : Nef. — Marchés supérieurs à 20 000 € passés en 2008 en procédure adaptée

Marché n°	Lot n°	Nature	Montant
080538	1	Électricité	29 555,98
080539	2	Détection incendie	21 641,20
080540	3	Maçonnerie	34 425,25
080611	5	Plomberie	88 995,38
080544	7	Plâtrerie - peinture	58 781,01
080545	8	Sol souple	26 631,77
080546	9	Menuiserie bois	20 068,88

Source : Réponses de la ville.

### 8.3.2. La création de réserves rue de Mayence

Les marchés de travaux des réserves, composés de 19 lots, ont été passés selon la procédure d'appel d'offres ouvert les 1<sup>er</sup> et 27 février 2008. Seuls huit lots ont été attribués par cette procédure ; les autres ont fait l'objet d'une procédure négociée après appel d'offres infructueux, le 9 juin 2008, avec d'ultimes négociations le 27 juillet 2008 (dates de réunion des commissions d'appel d'offres).

Il apparaît des écarts parfois très importants pour certains lots entre les estimations du maître d'œuvre et le montant des marchés attribués. Globalement, les offres remises en février 2008 dépassaient de 21,7 % les estimations du maître d'œuvre, malgré une actualisation des prix par ce dernier en valeur juin 2008. Il faudra attendre la procédure de marché négocié pour arriver à une attribution des lots infructueux aboutissant à un dépassement global de l'estimation de 7,2 %, soit un montant des marchés de travaux de 3 859 309,84 € HT (3 893 409,33 € HT après révision des prix).

Cet écart ne provient pas des offres pour les lots attribués dès la procédure d'appel d'offres en février 2008, puisque les prestataires retenus sont tous inférieurs aux estimations, entre -2 % et -55 %.

En outre, les candidats retenus n'étaient pas les seuls à proposer des prix unitaires ou des quantités souvent inférieurs à l'estimation du maître d'œuvre : les candidats non retenus étaient souvent également dans les mêmes ordres de grandeur que leurs concurrents retenus par la commission d'appel d'offres. Interrogée sur ces écarts, la ville indique qu'« il n'y a pas d'explication particulière ».

L'écart avec l'estimation du maître d'œuvre provient essentiellement des lots négociés, et plus particulièrement des lots suivants :

Tableau n° 110 : Réserves. — Marchés de travaux, écarts significatifs entre estimations et candidatures

Numéro et objet du lot	Estimation MOE (€ HT val. Juin 2008)	Candidat retenu (€ HT)	Montant selon DGD (€ HT) <sup>50</sup>	Observations
N° 3, Charpente métallique	50 917,88	264 984,80	209 908,37	Une seule entreprise a fait une offre, prix forfaitaire pour chaque sous-ensemble de travaux, sans comparaison possible avec les prix unitaires estimés par le MOE. Des négociations devaient se poursuivre en septembre 2008. La ville convient d'une estimation trop basse du MOE.
N° 9, Cloisons doublages	51 978,79	120 362,59	115 459,94	Écarts dus aux différences de prix unitaires, et non aux quantités : <ul style="list-style-type: none"> <li>• prix unitaire de chacune des offres (au nombre de trois) deux fois plus élevés que ceux de l'estimation sur chacun des postes ;</li> <li>• prix unitaires des plafonds en plaque de plâtre non chiffrés dans l'estimation par le MOE.</li> </ul> Même constat de la ville au sujet de l'estimation du MOE.
N° 17, Mobilier spécifique pour conservation et restauration des œuvres	382 347,90	478 614,07	389 498,64	Pas de prix unitaire indiqué dans l'estimation du MOE. Selon le PV de la commission d'appel d'offre, compte-tenu des écarts de prix entre les trois offres et l'estimation et les différences de niveau de prestation, la CAO a décidé de relancer un appel d'offre ouvert, après redéfinition du CCTP en fonction des nouveaux besoins de l'exploitant. Cette procédure démontre la mauvaise définition des besoins par le MOE. Elle aboutit à un prix d'ensemble (389 498,64 € HT) plus conforme à l'estimation de départ.

Sources : Marchés.

La chambre, sans négliger les incertitudes inhérentes à ce type d'opérations, observe une certaine imprécision dans les estimations du maître d'œuvre, de l'ordre de 7 % pour l'ensemble des lots, parfois bien davantage pour certains d'entre eux.

<sup>50</sup> Montant avant révision des prix.

## ANNEXE N° 1 : RH. — COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AU GRAND-DIJON

Compétences obligatoires	
Compétence	Détail
Développement économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire</li> <li>• actions de développement économique d'intérêt communautaire</li> </ul>
Aménagement de l'espace communautaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schéma directeur et schéma de secteur</li> <li>• création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire</li> <li>▪ organisation des transports urbains</li> </ul>
Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ programme local de l'habitat</li> <li>• politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées</li> <li>▪ amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire</li> </ul>
Politique de la ville dans la communauté	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire</li> <li>• dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance</li> </ul>

Compétences optionnelles		Compétences facultatives	
Compétence	Date d'acquisition	Compétence	Date d'acquisition
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.	2000	Création et gestion d'un complexe funéraire (cimetière intercommunal et crématorium).	1988
Aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.	2003	Création et gestion d'une fourrière automobile.	1998
Attribution des aides publiques à la pierre pour le logement, par délégation de l'État.	2006	Création et gestion d'une fourrière pour chiens dangereux.	2003
Création, aménagement et entretien des voiries d'intérêt communautaire.	2000	Gestion de l'urbanisme et de l'aménagement urbain : étude et coordination des programmes permettant le développement de l'agglomération dijonnaise.	1966 (agence d'urbanisme)
Création, aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire.	2000	Exécution de prestations de service dans le cadre des compétences communautaires pour le compte de collectivités, d'EPCI ou de syndicats mixtes non membres.	2000

Compétences optionnelles		Compétences facultatives	
Compétence	Date d'acquisition	Compétence	Date d'acquisition
Eau et assainissement.	2000	Production et distribution de chaleur (reprise, création et organisation de réseaux de chaleur).	2010 (en vigueur en 2011) <sup>51</sup>
Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.	2010	Prestations accessoires aux producteurs et aux détenteurs de déchets d'activités de soins.	2003
		Prestations, dans le cadre des compétences communautaires, pour le compte de personnes morales de droit public ou privé.	2003
		Prestations accessoires pour le compte de personnes morales de droit public ou privé situées en dehors du territoire communautaire.	2003
		Acquisition à titre onéreux ou à titre gratuit de tout bien permettant la réalisation de la « ceinture verte ».	2003
		Octroi de subventions d'équipements ou de fonctionnement aux établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel.	2003
		Constitution en centrale d'achat.	2011

<sup>51</sup> Cette compétence facultative n'apparaît pas séparément sur le site Internet du Grand-Dijon ; elle est intégrée à tort, dans la présentation faite par l'institution, à la compétence optionnelle en regard, « Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie », ce qui s'explique probablement par le fait que ces deux compétences ont été acquises au bénéfice d'un seul et même arrêté préfectoral de 2010. Son acquisition par le Grand-Dijon est concomitante aux travaux de voirie du tramway, à l'occasion desquels un réseau calorifère a été installé, alimentant en chauffage et en eau chaude sanitaire les bâtiments publics et d'habitat collectif des quartiers de la Toison-d'Or, Valmy, du Drapeau, Clemenceau, des Grésilles, de l'Université et des Hôpitaux.



## ANNEXE N° 2 : RH. — MUTUALISATIONS ENTRE LA COMMUNE ET LE GRAND-DIJON

Dossiers mutualisation	Passage en conseil		Personnel concerné			
	Munic.	Comm.	Ville		Grand-Dijon	
			Poste	%	Poste	%
DSIT	29/03/2010	25/03/2010	Directeur des systèmes d'information et de télécommunication	50%	Chef de projet "mutualisation de la DSI et projets transversaux"	25%
					Cellule "SIG"	30%
Direction générale	27/09/2010	07/10/2010	DGST pour la gestion du patrimoine communautaire bâti et non bâti et les réseaux divers	50%	DGS	50%
			DGA adjoint assumant la fonction de DRH de la ville	50%	DGA adjointe des finances et du pôle ressources	50%
			Directeur du pôle développement urbain de la ville pour assurer la direction du pôle politique de la ville - Habitat	50%	Directeur du pôle Eco urbanisme et aménagement urbain	50%
DRH	20/12/2010	16/12/2010	Responsable des relations sociales (par avenant)	50%	Directrice des ressources humaines	50%
Service Emploi - Insertion - Economie sociale et solidaire	27/06/2011	30/06/2011	Chargé de mission Emploi - Insertion - Economie sociale et solidaire	50%	Chef de service	50%
					2 assistantes	20% chacune
					Chef de service	35%
	18/11/2013	22/11/2013			2 assistantes	35% chacune
					Chef projet CUCS réussite éduc. lutte contre discrimination	30%
					Chargé mission Médiation, gestion urbaine proximité	30%
Marchés publics	27/09/2010		Attaché territorial Marchés publics	100%		
Direction des finances	22/12/2011	15/12/2011	Directeur du budget de la comptabilité	50%	Directeur des ressources et de l'analyse	50%
			Responsable cellule "gestion de l'actif et de la qualité comptable"	30%		
			Responsable cellule "subventions reçues et fonds européens"	50%		
			2 assistants du responsable cellule "subventions reçues et fonds européens"	25%		
			Responsable cellule "subventions aux associations"	10%	Collaborateur de l'adjoint au DGA finances en charge de l'analyse et de la prospective financières	20%
			Adjoint au responsable cellule "subventions aux associations"	10%		
			Collaborateur de l'adjoint au DGA finances en charge de l'analyse et de la prospective financières	20%		
			Responsable de la cellule "suivi des recettes"	25%	Collaborateur de l'adjoint au DGA finances en charge de la gestion de la dette et de la trésorerie	30%
			Responsable de la cellule "fiscalité"	50%		
			Collaborateur de l'adjoint au DGA finances en charge des contrôles externes	30%		
Service Énergie	12/03/2012	22/03/2012	4 agents en charge de la gestion comptable	20%	Responsable service Énergie	60%

Dossiers mutualisation	Passage en conseil		Personnel concerné			
	Munic.	Comm.	Ville		Grand-Dijon	
			Poste	%	Poste	%
			agent en charge du secrétariat	20%		
			Ingénieur en charge de la stratégie énergie	20%		
			Ingénieur méthodes	10%		
			2 techniciens méthodes thermiques	10%		
			Ingénieur exploitation production	10%		
			4 techniciens d'exploitation production	10%		
Services fonciers	12/03/2012	22/03/2012	Chef de projet chargé de la rationalisation du patrimoine	30%		
			Responsable administratif en charge de la gestion des biens du domaine privé et du suivi financier	30%		
			Gestionnaire en charge notamment des locaux associatifs, locaux en copropriété, baux et conventions	30%		
			Gestionnaire en charge notamment de la gestion locative, des logements de fonction et des relogements	30%		
Service de l'écologie urbaine	28/06/2012	21/06/2012	Chef de projet	50%		
			Chargé de mission	50%		
			Assistante	20%		
Renouvellement urbain	18/11/2013	22/11/2013			Chef de projet PRU	20%
Documentation	22/01/2014	30/01/2014	Chef de service	20%	Réfèrent documentation	5%
			Adjoint au chef de service	20%		
			3 aides documentalistes	20%		

Sources : Conventions de mutualisation.

**ANNEXE N° 3 : RH. — AGENTS REALISANT REGULIEREMENT DES HEURES SUPPLEMENTAIRES  
AU-DELA DE 25 MENSUELLES (NOMBRE D'HEURES SUPPLEMENTAIRES ANNUELLES)**

Agent	Service	2010	2011	2012	2013	jan.-oct. 2014
A	Cabinet du maire	411,56	432,79	343,6	183,96*	278,91
B	Cabinet du maire	322,54	288,88	343,48	245,34	185,21
C	Cabinet du maire	424,64	422,85	353,06	465,59	397,77
D	Musée Beaux-Arts	401,65	419,85	453,6	389,2	322,6
E	Propreté urbaine	492,25	451,5	474	479,5	393,5
F	Propreté urbaine	362,5	342	375,5	414,5	312,5
G	Musée Beaux-Arts	372,35	377,6	289,6	306,05	260,2
H	Musée Beaux-Arts	317,2	275,95	319,9	301,65	296,1
I	Museum Jardin Sc. Arq.	328,5	300,75	343,5	344	318,5
J	Patinoire	285,86	227,73	347,76	354,75	319,5
K	Palais des sports	472,22	296,59	247	355,98	272,62
L	Palais des sports	416,8	321,59	302,46	322,57	265,76

Source : Xémélios.

\* Absence sur une partie de l'année

**ANNEXE N° 4 : RH. — AGENTS AYANT REALISE PLUS DE 120 HEURES PAR PERIODE DE TROIS  
MOIS CONSECUTIFS (2013) (NB H.S. EFFECTUEES MENSUELLEMENT)**

Nom	Service	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total 2013
A	CABINET	29,5	33,26	24,83	34,5	37	30,67	24,5	28,67		52,83	33,17	14,67	343,6 *
B	CABINET	25	13,6	10	25	22,5	25	25	25		25	13,74	35,8	245,34
C	CABINET	24,5	24	34,83	24	24	42,5	69,5	24	24	73,92	57,67	42,67	465,59
D	CULTURE MBA	39,85	24,9	15,95	15,95	33,35	46,3	41,85	28,95	27,4	55,9	30,9	29,9	389,2
E	VED SI cell. propreté	45	27,5	36	46	36	40,5	53,5	9,5	50,5	48	36	52	479,5
F	VED SI cell. propreté	34	30	34	35	33	40,5	34,5	32	35,5	40	24	42	414,5
G	CULTURE MBA	35	24,45	9,2	11,5	23,2	33,2		18,4	30,2	54	31,7	35,2	306,05
H	CULTURE MBA	37,9	21,4	3,45	9,4	27,8	33,3	18,45	35,9	24,4	43,35	21,9	24,4	301,65
I	CULTURE M/SA	29	32	28	25	31	35	33,5	31,5	17,5	32,5	17	32	344
J	SPORTS Patinoire	26,85	43,75	30,85	54,7	29,85	18,8	8		2,5	26,12	66,75	46,58	354,75
K	SPORTS Palais des sports	34,92	29,92	20,67	24,58	29,92	55,67	33,67	7,13		52,42	19	48,08	355,98
L	SPORTS Palais des sports	38	32,5	11,5	34	21	46,07	30,5		6	49	27,5	26,5	322,57

Source : Xémélios.

\* total heures 2012 concernant l'agent A

## ANNEXE N° 5 : IMMOBILIER. — ACQUISITIONS DE LA VILLE POUR CESSION AU PROFIT DE BAILLEURS SOCIAUX

DATE MANDAT ACQUISITION	BIEN ACQUIS	C/2138 ACQUISITION	C/2138 FRAIS NOTAIRES	DATE TITRE CESSION	NOM ACQUEREURS	C/775 CESSIONS	C/192 PLUS OU MOINS VALUE	DPU (date courrier du bailleur social Intéressé par acquisition)
04/11/2008	Acq. 5 appart. 50 rue Chevreul / IMMOXINE	350 000,00	4 958,03	04/12/2008	SCIC HABITAT BOURGOGNE	350 000,00	-4 958,03	Arrêté du 8/7/2008 (7/7/2008)
01/12/2008	Acq. logt 26 bis rue Colombière Lots&7	43 000,00		04/12/2008	SCIC HABITAT BOURGOGNE	43 000,00		Arrêté du 8/7/2008 (7/7/2008)
15/06/2009	Acquisit' apparts 36 Cours Gal de Gaulle	750 000,00	10 121,32	15/09/2009	SCIC HABITAT BOURGOGNE CHAMPAGNE	750 000,00	-10 121,32	Arrêté du 15/01/2009 (13/01/2009)
				TOTAL	SCIC HABITAT BOURGOGNE CHAMPAGNE	1 143 000,00	-15 079,35	
01/07/2008	Acq propriété 13 rue Milneure/FRERE	54 000,00	1 811,37	12/11/2008	ORVITIS	57 000,00	1 188,63	Arrêté du 9 janvier 2008 (20/12/2007)
03/09/2008	Acq coprop. 42 rue Devosge/Cst POTERLOT	450 000,00	6 521,38	13/03/2009	ORVITIS	450 000,00	-6 521,38	Arrêté 29 mai 2008 (26/05/2008)
18/07/2011	Acq 10 rue Joseph Tissot/Dard Germaine	573 000,00	8 619,46	24/10/2011	ORVITIS	573 000,00	-8 619,46	
05/10/2009	Acq parcelle terrain 13 dh Pré Versé	417 500,00	5 469,10	11/03/2010	ORVITIS	417 500,00	-5 469,10	
26/11/2009	Acq propriété 43 rue de Larisy	240 000,00	3 819,83	07/04/2010	ORVITIS	240 000,00	-3 819,83	Arrêté du 10/07/2009 (02/07/2009)
				TOTAL	ORVITIS	1 737 500,00	-23 241,14	

22/07/2008	Acq propriété bâtie 119 rue d'Auxonne	280 000,00	3 770,09	16/05/2009	ICF SUD EST MEDITERRANEE SA HLM	280 000,00	-4 631,21	RAS
25/08/2011	Acquisition prop 16 rue Edmé Vermiquet	210 000,00	3 404,60	22/09/2011	ICF SUD EST MEDITERRANEE SA HLM	200 000,00	6 595,40	Arrêté du 15/11/2010 (10/11/2010)
				TOTAL	ICF SUD EST MEDITERRANEE SA HLM	480 000,00	1 964,19	
27/12/2007	Acq. propriété 2 impasse Dr Zamenhof	250 000,00	3 594,31	17/09/2008	LE FOYER DIJONNAIS VILLEO	250 000,00	-3 594,31	Arrêté du 22/10/2007 (18/10/2007)
20/07/2009	Acq propriété bâtie 57 rue Gal Fauconnet	137 000,00		15/12/2009	LE FOYER DIJONNAIS VILLEO	137 000,00		Arrêté du 20/04/2009 (14/04/2009)
22/07/2009	Acq. propriété bâtie 5 avenue Stalingrad	139 000,00	2 372,81	15/12/2009	VILLEO	139 000,00	-2 372,81	Arrêté du 06/04/2009 (03/04/2009)
06/05/2010	Acq. immeuble 17 rue des Fleurs/M.GASSER	418 000,00	5 706,65	20/08/2010	VILLEO	440 000,00	16 293,35	Arrêté 22/01/2010 (14/01/2010)
16/11/2009	Acq propriété 3 rue Meyerbeer	175 000,00	3 201,08	24/03/2010	VILLEO	180 000,00	-3 201,08	Arrêté du 23/07/2007 (23/07/2009)
				TOTAL	VILLEO	1 146 000,00	7 125,15	
16/07/2008	Acquisition 5, rue Colonel Quantin, résidence Huguenay	325 000,00		16/10/2008	OPAC	325 000,00		Défense (MIRA)
07/10/2010	Acq immeuble 3-5 place Auguste Dubois	1 800 000,00	27 295,44	10/12/2010	OPAC	1 800 000,00	-27 295,44	Arrêté 23/07/2010 (19/07/2010)
28/03/2011	Acquisition immeuble 6 rue Charrue	500 000,00	7 048,53	20/10/2011	OPAC	516 000,00	8 951,47	Arrêté du 09/12/2010 (03/12/2010)
01/06/2011	Acquisition prop 48 rue de Chenôve	330 000,00	4 858,57	04/12/2011	OPAC	343 000,00	8 141,43	Arrêté du 10/01/2011 (10/01/2011)

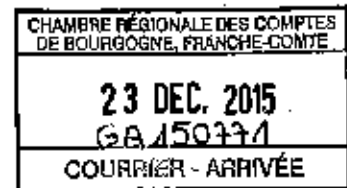
01/04/2011	Acq prop 3 rue des Arts et Métiers	320 000,00	4 405,32	31/06/2011	OPAC	320 000,00	-4 405,32	Arrêté du 08/06/2010 (03/06/2010)
12/10/2010	Acquisition prop 46 rue de Chenôve	222 450,00	3 434,18	18/08/2011	OPAC	233 000,00	4 735,82	Arrêté du 01/10/2010 (30/09/2010)
				TOTAL	OPAC	3 537 000,00	-9 872,04	
	<b>Total Frais d'agence</b>	<b>61 000 €</b>						



*Ville de Dijon*  
*Palais des Etats de Bourgogne*

DIJON, le 23 décembre 2015

*Le Maire*



Monsieur le Président,

Je fais suite à la communication du rapport relatif aux observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Ville de Dijon pour les exercices 2008 et suivants.

Vous trouverez, ci-après, la réponse que la Ville de Dijon entend apporter à ces observations.

Je tiens, tout d'abord, à souligner que le rapport permet de faire le constat d'une gestion rigoureuse et optimisée de la Ville de Dijon.

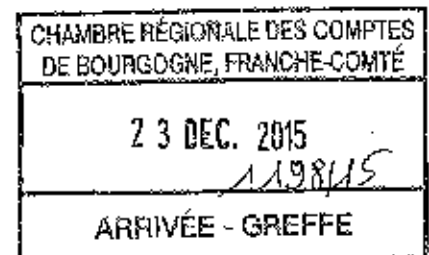
En effet, comme l'indique la Chambre, « *la situation financière de la commune ne suscite à l'heure actuelle pas d'inquiétude particulière* » avec une « *fiabilité des comptes (qui) apparaît satisfaisante dans son ensemble* ».

Ces constats sont à remettre en perspective avec le cadre institutionnel profondément modifié ces dernières années, mais également avec la raréfaction sans précédent de la ressource.

C'est dans ce contexte que, comme le rappelle la Chambre, « *la gestion de la Ville de Dijon (...) connaît dans son ensemble une modernisation certaine* » et que « *dans ses différents domaines d'intervention, la gestion municipale se signale par une véritable capacité de réalisation* ».

Je note, à cet égard, que la Chambre relève la « *rationalisation et la réduction* » du patrimoine immobilier « *pour partie non fonctionnel* » qui « *apparaît (...) comme une source tangible d'économies* ». A cet égard, la Chambre « *constate que ces cessions de biens ont ainsi constitué, du fait du respect du principe comptable de prudence, une opération positive tant au niveau budgétaire (recettes d'investissement issues des fortes plus-values) qu'au niveau de la trésorerie (entrées plus importantes que ne le laissaient envisager les comptes)* ». Elle considère également « *que la vente (des) éléments de patrimoine remarquables a été réalisée dans des conditions satisfaisantes* ».

Monsieur Roberto SCHMIDT  
Président de la Chambre Régionale des Comptes  
28-30, rue Pasteur  
CS 71199  
21011 DIJON CEDEX



De même, la rénovation du Musée des Beaux-Arts « a révélé un chantier complexe et une réelle capacité de suivi dans les services ».

La Ville de Dijon se doit ainsi d'agir dans un cadre juridique pas toujours propice à une action municipale efficace et rapide permettant de répondre aux besoins quotidiens des citoyens, et de mettre à leur disposition les équipements structurants nécessaires à une capitale régionale.

C'est à la lumière de cette volonté d'agir efficacement que je tiens à apporter des précisions sur certaines des observations formulées par la Chambre.

En préambule, je me dois de rappeler que, quand bien même les relations entre la Ville de Dijon et le trésorier municipal soient de qualité, il n'est pas possible d'écrire qu' « au cours de la période examinée, les comptes de la commune ont gagné en fiabilité grâce à la prise en charge et au suivi par le trésorier municipal, à partir de 2011, de l'état de l'actif ». Dans les faits, c'est l'inverse qui s'est produit, le comptable public ayant pu disposer d'un état de l'actif grâce au travail de mise à jour réalisé par la Ville de Dijon, état qui est désormais suivi conjointement par l'ordonnateur et le comptable dans une étroite collaboration.

Ensuite, je souhaite vivement réagir sur la remarque de la Chambre selon laquelle « la gestion des ressources humaines apparaît insuffisamment suivie du fait d'états budgétaires qui ne donnent pas une image fidèle du personnel que la Ville emploie et ne reflètent pas l'effectif réel » et qu' « aucun organigramme détaillé ne permet de prendre connaissance de cet effectif ».

La Ville de Dijon s'est en effet engagée depuis 2010 dans une période de réformes profondes et volontaristes de son administration, en vue d'une meilleure efficacité.

Ce processus de changement au sein des services a pu conduire à une certaine perte en lisibilité de l'organisation générale, et à une moindre exactitude des tableaux de suivi des effectifs, mais elle a eu une vertu majeure : la Ville de Dijon maîtrise désormais l'évolution de sa masse salariale dans des proportions qui peuvent faire référence au niveau national.

Si la Chambre indique ainsi que « sur la période 2008-2013, les charges de personnel du budget principal de la Ville de Dijon ont augmenté de 6,4 % », il aurait été utile que les dernières données disponibles soient prises en compte, et notamment le compte administratif de 2014 qui fait apparaître une augmentation limitée à 0,34 % de la masse salariale par rapport à 2013.

Je vous rappelle à cette occasion que des éléments comparatifs avaient été portés à votre connaissance dans ma réponse au rapport d'observations provisoires, et qu'ils démontraient que la Ville de Dijon faisait partie en 2014 des grandes villes françaises qui avaient le mieux contenu l'évolution des dépenses de personnel.

Pour la parfaite information de la Chambre, je vous indique que le compte administratif 2015 confirmera cette maîtrise et montrera une diminution de la masse salariale par rapport à 2014, et cela même après neutralisation de l'effet des transferts de personnels au Grand Dijon.

On pourrait également noter que les efforts conduits par la Ville pour restreindre le volume des heures supplémentaires représentent l'économie de 38 agents équivalents temps plein sur la seule année 2014.



Ce résultat peut être considéré comme exemplaire, alors même que le périmètre des services publics a été préservé et qu'une attention particulière a été portée à l'accompagnement des services et des agents.

La gestion des ressources humaines de la Ville ne saurait, par ailleurs, être analysée sans prendre en considération le rôle pivot de Dijon dans le développement de l'intercommunalité sur le territoire de l'agglomération dijonnaise.

La transformation du Grand Dijon en communauté urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2015 va emporter une plus grande mutualisation des personnels, intégrant des agents émanant des 23 autres communes. Des transferts d'agents ont d'ailleurs été récemment actés par le conseil municipal de Dijon.

J'ajoute également qu'un travail important est en cours pour aboutir à la définition d'un projet de territoire auquel sont associés l'ensemble des élus communautaires. La rédaction d'un schéma de mutualisation, évoqué par la Chambre, s'intègre dans les considérations exposées ci-dessus.

Dès lors que le processus politique visant à asseoir le cadre de l'action de la communauté urbaine et à régler les relations institutionnelles entre l'EPCI et les communes sera abouti, il sera alors possible de formaliser les états budgétaires et autre organigramme.

Pour terminer sur la question des ressources humaines, la Ville de Dijon prend acte des remarques de la Chambre à propos de la durée annuelle du temps de travail des agents, et de la préconisation de revenir à 1 607 heures par an.

La thématique des achats de prestations et de services examinée par la Chambre doit s'apprécier au regard du volume des marchés publics conclus par la Ville de Dijon, lequel est particulièrement conséquent puisqu'il s'établit à 3 076 marchés publics depuis 2008, date du début de la période contrôlée par la Chambre.

Concernant l'achat de prestations de conseil en communication, la Ville souhaite confirmer les éléments de réponse déjà apportés à la Chambre, à savoir le fait que ni le contrôle de légalité, ni les sociétés concurrentes n'ont contesté la régularité des marchés concernés, à quelque titre que ce soit. La fiabilité, le sérieux et la qualité des prestations de la société retenue ont été relevés par la Chambre elle-même.

Tout d'abord, je souhaite indiquer que la Ville de Dijon ne partage pas l'analyse de la Chambre relative au marché complémentaire pour l'étude de 2010 sur le vieillissement de la population.

En effet, à l'issue d'un marché de stratégie de communication attribué en 2008, la Ville a décidé en 2010, mobilisant ainsi les possibilités offertes par le Code des Marchés publics et dans une logique d'efficacité de la commande publique, de conclure sans mise en concurrence un marché complémentaire au marché initial pour confier au titulaire la réalisation d'une consultation citoyenne de 2010 autour du vieillissement.

Cette étude sur le vieillissement est directement issue de l'exécution du travail préalablement réalisé dans le cadre de la stratégie de communication objet du premier marché. L'article 35-II-5° du Code des Marchés publics prévoit que lorsqu'une prestation complémentaire portant sur une prestation non prévue au marché initial s'avère nécessaire, la possibilité d'une attribution complémentaire sans mise en concurrence est ouverte précisément à l'opérateur économique qui a effectué le service initial.

Il est à noter que ces prestations ont notamment conduit à la labellisation de Dijon comme « Ville amie des aînés » (DIVAA) pour laquelle la Ville, en octobre 2015, s'est vue remettre le premier prix par la revue Notre temps.

Les actions liées à la stratégie de communication forment ainsi un ensemble techniquement et stratégiquement cohérent et indissociable qui n'aurait pas pu être confié à un autre prestataire. En outre, elles correspondent à un service de qualité, dont la collectivité a recueilli les bénéfices.

Bonne note est néanmoins prise de la remarque concernant la prestation de 41 746,38 € réalisée dans le cadre du programme DIVAA ; la Ville informe la chambre qu'il s'agit d'une erreur administrative.

Enfin, en juin 2012, un dernier marché de communication a été conclu avec le même cabinet spécialisé, pour un montant de 200 000 € HT pour 3 ans. Sur ce point, la Ville souhaite préciser qu'une redéfinition complète des besoins de la collectivité était alors impossible du fait de la proximité des élections et de la stratégie de communication déjà en œuvre, et que par ailleurs ce marché n'a fait l'objet en son temps d'aucune remarque de la part du contrôle de légalité.

Concernant le supplément « D comme Dijon », la Chambre note fort justement qu'il s'agit d'un supplément joint au magazine municipal de la Ville, qu'il nous semble pertinent d'analyser comme tel et donc dans le prolongement du magazine en question ; les dépenses liées à cette publication ayant été réalisées, comme il se doit, dans le cadre de marchés publics.

Outre l'impression, la prestation intellectuelle confiée à un prestataire repose sur des choix rédactionnels associés aux compétences intrinsèques de l'opérateur retenu. La chambre ne nous semble donc pas fondée à affirmer que les dépenses du supplément auraient été engagées en dehors du Code des Marchés publics.

Je tiens également à revenir sur l'endettement de la Ville qui, selon la Chambre « représente la première source de risque pesant sur les finances communales à l'heure actuelle ». Tout d'abord et comme le précise la Chambre, l'endettement de la Ville est en diminution depuis maintenant plusieurs années, passant précisément de 235,7 M€ au 31 décembre 2008 à 21,5 M€ au 31 décembre 2012. J'ajoute, là aussi pour actualiser l'information sur la totalité de la période contrôlée par la Chambre, que le désendettement de la Ville de Dijon s'est poursuivi puisque l'encours de dette était de 199,5 M€ au 31 décembre 2014 et qu'il se situera aux environs de 175 M€ à fin 2015.

C'est l'occasion pour moi de rappeler que, lorsque l'actuelle majorité a été élue en 2001, elle a trouvé une collectivité non seulement très endettée, avec à la fois un encours de dette de 220,5 M€ au 31 décembre 2000, supérieur au volume du budget de l'époque, et une capacité de désendettement de 13 ans (contre 9 ans environ à fin 2014), mais en outre disposant d'un niveau d'investissement extrêmement réduit par rapport aux autres grandes villes françaises de la strate.

Les efforts de gestion conduits depuis plusieurs années ont permis d'inverser significativement la tendance au travers d'un désendettement conséquent et d'un niveau d'investissement annuel fortement revu à la hausse durant les années 2000. Cette évolution positive a également été permise par la recherche active et l'obtention de cofinancements de nos partenaires institutionnels, tant pour les grands projets d'investissement que pour le fonctionnement de différents établissements municipaux.

Les remarques de la Chambre sur l'absence de provisions constituées face au risque de taux qui pèserait sur les emprunts structurés me conduisent à faire le constat que de telles provisions auraient mobilisé inutilement de la ressource, compte tenu du fait qu'aucun des emprunts concernés n'a connu de dérapage.

En tout état de cause, j'ai pris la décision d'engager la sécurisation en 2016 des trois emprunts structurés positionnés hors charte lesquels, je le rappelle, présentent depuis leur réalisation un risque mesuré eu égard aux montages qui ont pu être proposés à l'époque par les établissements bancaires.

Bien entendu, l'utilisation du fonds de soutien mis en place par l'État sera maximisée pour permettre une sortie par le haut des trois emprunts en question.

Par ailleurs, la remarque de la Chambre relative à l'absence de plan pluriannuel d'investissement, document facultatif comme cela est souligné dans le rapport, nécessite quelques explications.

En effet, le manque de lisibilité de court terme concernant les recettes de l'État que les collectivités territoriales constatent depuis de nombreuses années ne permet en aucun cas d'élaborer une telle programmation pluriannuelle.

Je ne souhaite pas devoir proposer au conseil municipal la réalisation d'investissements ou d'actions que la réalité des ressources finalement disponibles à l'issue du vote de la loi de finances ne permettrait pas de concrétiser.

Ce même contexte changeant me conduit à ne pas mettre en place un règlement budgétaire et financier. Outre son caractère facultatif, un tel document, censé fixer un cadre d'action intangible, et malgré tout l'intérêt qu'il présente, n'apparaît pas adapté à la réalité de la vie municipale en perpétuel mouvement.

En ce qui concerne la gestion de la trésorerie, je prends bonne note des constats établis par la Chambre quant au niveau relativement élevé de celle-ci. Je précise néanmoins que le terme « d'abandon » utilisé par la Chambre est inapproprié car il n'y a aucune démarche volontaire de la part de la Ville conduisant à ce surcroît de trésorerie.

Le rapport de la Chambre liste d'ailleurs les causes précises de cette trésorerie excédentaire (diminution de l'encours de dette et donc des échéances à régler, volume important de subventions attribuées et encaissées, niveau élevé du produit des cessions immobilières).

Parmi les solutions à envisager pour la réduction de ce niveau de trésorerie, j'attire votre attention sur la mise en œuvre par la Ville de Dijon de la possibilité de procéder au placement de recettes exceptionnelles. Ainsi, la somme de 15 M€ correspondant à une partie de la réduction du capital social du Crédit Municipal a fait l'objet d'un placement auprès d'un établissement bancaire sur une durée d'une année. Ce placement a rapporté environ 200 000 € à la Ville de Dijon au cours de l'exercice 2015.

Dans le respect des textes, et notamment de l'article L. 1618-2 du Code général des collectivités territoriales, la Ville de Dijon ne manquera pas d'étudier toute autre possibilité de placement rémunéré à l'avenir.

Je tiens d'ailleurs à souligner que des conditions plus souples pour déroger à l'obligation de dépôt des fonds des collectivités territoriales au Trésor Public faciliteraient une gestion active de la trésorerie.

Concernant la fiscalité de la commune, je ne peux que déplorer le constat sans nuance de la Chambre selon lequel « les taux d'imposition votés par le conseil municipal apparaissent durablement supérieurs aux taux moyens enregistrés dans la strate ». En effet, le fait que les taux d'imposition soient supérieurs à la moyenne de la strate ne signifie en aucun cas que la pression fiscale pesant sur les ménages sur Dijon est supérieure à celle des autres grandes villes françaises.

En se contentant d'une analyse simpliste par le seul biais des taux d'imposition, la Chambre occulte totalement la politique d'abattements de la commune en matière de fiscalité ménages, et notamment de taxe d'habitation, laquelle est à tous les plans extrêmement favorable aux contribuables dijonnais :

- d'une part, la municipalité a fait le choix de maintenir un abattement général forfaitaire à la base très largement supérieur au maximum légal désormais prévu par les textes et constituant l'un des plus élevés de France : cet abattement général, dont le montant était de 844 € en 2014, représente ainsi 27% de la valeur locative moyenne de la commune, contre une fourchette prévue par les textes désormais comprise entre 1% à 15% ;

- d'autre part, les abattements pour charges de famille (enfants à charge) sont fixés par la Ville au niveau maximum permis par les textes. Le niveau de cet abattement est ainsi de 20% de la valeur locative moyenne pour les deux premières personnes à charge, et de 25% pour chacune des personnes à charge à partir de la troisième.

L'étude fiscale publiée annuellement à l'automne par l'organisme SFL Forum, laquelle prend en compte à la fois les taux d'imposition et la politique d'abattements de la collectivité, démontre en effet depuis plusieurs années que, sur les 40 grandes villes françaises de plus de 100 000 habitants hors Paris :

- la Ville de Dijon fait partie des cinq grandes villes les moins chères en matière de taxe d'habitation, ce qui est toujours le cas en 2015 ;

- la Ville de Dijon fait partie des quinze grandes villes de France les moins chères en matière de fiscalité ménages locale (cumul de la taxe d'habitation et de la taxe foncière).

En matière de taxe foncière, il est également rappelé que plus de 40% de la taxe foncière due par les contribuables dijonnais est prélevée par le Département de la Côte d'Or, lequel a augmenté ses taux de +12% en une seule année en 2013. Parmi les 40 grandes villes françaises de plus de 100 000 habitants hors Paris, l'étude SFL Forum montre ainsi que la part départementale prélevée par le Département est la 9ème la plus élevée.

Toujours en matière fiscale, un autre volet du contrôle appelle une remarque de ma part, à savoir celui relatif à la politique volontariste de mise à jour des bases d'imposition, laquelle doit être placée en perspective avec la raréfaction des dotations de l'État.

La Ville dispose d'un observatoire fiscal créé en 2002 et a depuis longtemps manifesté le souhait de travailler avec la Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP) en vue d'optimiser ses bases, dans un objectif de plus grande équité fiscale et d'une meilleure rentabilité de l'impôt local, cela sans actionner le levier des taux d'imposition. Force est de constater que, malgré l'insistance de la Ville à voir ce partenariat avec la DRFIP se concrétiser, la prise en compte des anomalies constatées par la Ville se heurte à une résistance certaine de la part de l'administration fiscale. La Chambre met en avant l'enquête réalisée sur le centre historique de Dijon, mais c'est sans compter les signalements d'anomalies dans les bases fiscales qui sont communiqués quotidiennement à la DRFIP. La Ville de Dijon ne peut donc que se féliciter de son action au

quotidien en faveur d'une imposition locale plus juste et plus équitable.

Dans le cadre du volet du contrôle consacré à la gestion du patrimoine immobilier, la Chambre recommande à la Ville de régler par conventions ses relations immobilières avec le Grand Dijon. Je tiens à préciser que la mise en place de telles conventions pourra intervenir dès lors que le cadre d'action de la communauté urbaine nouvellement créée sera définitivement arrêté.

Sur ce même volet de la gestion du patrimoine immobilier, il est nécessaire de rectifier l'information relative au produit de la vente des locaux Godrans, laquelle est finalement intervenue pour un montant de 2 M€ et non 1,4 M€ (délibération du 29 juin 2015).

Outre le fait que ce prix revu à la hausse illustre la politique active qui est conduite pour optimiser la cession des locaux dont la Ville n'a plus l'utilité, ce produit supplémentaire permet d'améliorer significativement la neutralité de l'opération de l'acquisition du bâtiment de la rue de l'Hôpital, qui passe ainsi de 4 ans à 3 ans.

La remarque de la Chambre relative aux frais de bouche et de réception me permet de confirmer qu'un accord-cadre de prestations de services de traiteurs et de restauration pour le compte de la centrale d'achat du Grand Dijon a été lancé le 10 août 2015, avec une date limite de remise des offres le 16 septembre 2015 et une ouverture des plis le 17 septembre 2015, la commission d'appel d'offres ayant attribué le marché le 10 décembre 2015. Quatre titulaires ont donc été retenus et ils seront remis en concurrence lors de chaque prestation couverte par l'accord-cadre. Il est intéressant de resituer l'enjeu de cet accord-cadre qui porte sur un volume financier de l'ordre de 200 000 € sur 2 ans face, par exemple, aux 255 marchés passés par la Ville de Dijon en 2014 ou rapporté aux 44,8 M€ de charges à caractère général du compte administratif.

Les relations entre la Ville de Dijon et l'ARP pour l'organisation des Rencontres Cinématographiques de Dijon ont également été clarifiées dès 2015 au travers d'une seule et unique subvention couvrant en particulier le dîner de gala.

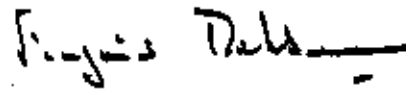
Comme le souligne la Chambre, l'audit réalisé par la Ville des locaux occupés par les associations « constitue un instrument rigoureux à même d'éclairer utilement la décision des élus et des services ». Cet audit illustre la volonté de la Ville de Dijon de travailler différemment avec le monde associatif, lequel doit prendre sa place dans l'optimisation de l'utilisation des fonds publics. C'est ainsi que la rigueur de gestion demandée aux associations, comme aux services municipaux, passe par un contrôle financier renforcé sur l'utilisation des subventions accordées par la Ville de Dijon. Ce processus s'inscrit dans un cadre modernisé, avec la dématérialisation des échanges d'informations entre la Ville et les associations.

La rationalisation des relations avec les associations passe également par une meilleure répartition des charges de centralité entre la Ville de Dijon et le Grand Dijon dès lors que le champ d'action des associations dépasse le seul périmètre communal, comme en témoignent les anciens locaux Divia à Chenôve et le bâtiment Transvaal à Dijon destinés à héberger des associations qui interviennent sur un périmètre départemental, voire régional. J'ajoute également le rôle important que joue la Maison des Associations tant en terme d'hébergement que de conseils de gestion qui peuvent être apportés aux associations. Enfin, la Ville de Dijon réfléchit à la mise en place de locaux de stockage mutualisé au bénéfice des associations avec l'objectif de réduire les charges de gestion.

Pour terminer, je tiens à apporter des précisions sur l'opération de rénovation du Musée des Beaux-Arts en réaction à la remarque de la Chambre selon laquelle « la mise en concurrence de la maîtrise d'œuvre des 2ème et 3ème tranches n'a été que de pure forme ». Des éléments détaillés d'explication figuraient dans la réponse de la Ville de Dijon aux observations provisoires.

Je m'étonne qu'il n'ait pas été tenu compte de ces informations dans le rapport relatif aux observations définitives, alors qu'il était démontré que, dans cette opération, la Ville de Dijon a privilégié une logique globale de suivi de ce chantier complexe dans un contexte législatif changeant.

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



François REBSAMEN