

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Conseil Municipal de la Ville de Dijon

Séance du 30 mars 2009

**MAIRIE DE DIJON****Président** : M. REBSAMEN**Secrétaire** : M. BORDAT

Membres présents : M. MILLOT - Mme POPARD - M. MAGLICA - Mme TENENBAUM - M. DESEILLE - M. MASSON - Mme DILLENSEGER - M. MARTIN - Mme DURNERIN - M. GERVAIS - M. GRANDGUILLAUME - Mme METGE - M. DUPIRE - Mme REVEL-LEFEVRE - M. BERTELOOT - Mme AVENA - M. MEKHANTAR - Mme BIOT - Mme MARTIN - Mlle KOENDERS - Mme DURNET-ARCHERAY - Mme GARRET - Mme BLETTERY - M. MARCHAND - M. JULIEN - M. PIAN - Mme TROUWBORST - Mme LEMOUZY - M. DELVALEE - M. IZIMER - Mme ROY - Mme TRUCHOT-DESSOLLE - M. PRIBETICH - Mme HERVIEU - Mme BERNARD - M. LOUIS - M. BERTHIER - M. BEKHTAOUI - Mlle MODDE - Mlle MASLOUHI - Mlle CHEVALIER - M. EL HASSOUNI - Mme JUBAN - Mme MILLE - Mme GAUTHIE - Mme CHATILLON - M. BROCHERIEUX - M. DUGOURD - M. AYACHE - M. OUAZANA

Membres excusés : M. ALLAERT (pouvoir Mme ROY) - M. HELIE (pouvoir M. BROCHERIEUX) - Mme VANDRIESSE (pouvoir M. DUGOURD)

Membres absents :**OBJET****DE LA DELIBERATION**

Rapport d'observations définitives établi par la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne sur la gestion de l'auditorium, l'organisation des systèmes d'information et le soutien apporté au club sportif professionnel Dijon Football Côte d'Or - Exercices 2000 et suivants - Information du Conseil Municipal

Monsieur Maglica, au nom de la commission des finances, de la modernisation du service public et du personnel, expose :

Mesdames, Messieurs,

L'article L. 241-11 du code des juridictions financières prévoit que le rapport relatif aux observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes "est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale (...) à son assemblée délibérante dès sa plus proche réunion".

Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne m'a transmis, le 20 février 2009, les observations définitives formulées par cette juridiction sur la gestion de l'auditorium, l'organisation des systèmes d'information et le soutien apporté au club sportif professionnel Dijon Football Côte d'Or, pour les exercices 2000 et suivants.

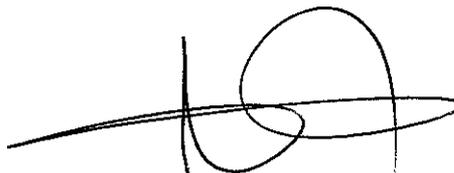
L'objet du rapport est de vous faire part de celles-ci, jointes en annexe, auxquelles a été ajoutée la réponse que j'y ai apportée.

Je vous rappelle que le document a été transmis à chacun d'entre vous, en même temps que la convocation à la séance de ce jour.

Si vous suivez l'avis favorable de votre commission des finances, de la modernisation du service public et du personnel, je vous demanderai, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir me donner acte de la communication relative au rapport d'observations définitives établi par la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne sur la gestion de l'auditorium, l'organisation des systèmes d'information et le soutien apporté au club sportif professionnel Dijon Football Côte d'Or pour les exercices 2000 et suivants.

Acte a été donné, à l'unanimité, de la communication présentée.

Pour Extrait Conforme
Le Maire,
Pour le Maire, le Premier Adjoint,



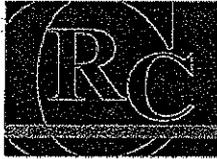
Alain MILLOT

PUBLIÉ LE 9/04/09

PRÉFECTURE DE LA CÔTE-D'OR
Déposé le :

- 7 AVR. 2009





Chambre régionale des comptes
de Bourgogne

Le Président

AG/TB/FB – n° 09-ROD2-FR-01

Dijon, le 20 février 2009

RECOMMANDE AVEC A.R.

P. J. : 1 annexe

Monsieur le Sénateur-Maire,

Par une lettre du 23 décembre 2008, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne sur la gestion de l'auditorium, l'organisation des systèmes d'information et le soutien apporté au club sportif professionnel Dijon Football Côte d'Or (DFCO) afin que vous puissiez lui apporter une réponse. A cette même fin, une partie du rapport a été également communiquée à votre prédécesseur ainsi qu'aux personnes mises en cause.

Le délai légal d'un mois imparti aux destinataires d'un rapport d'observations définitives pour adresser leur réponse écrite à la chambre régionale des comptes étant expiré, j'ai l'honneur de vous notifier le rapport d'observations définitives ci-dessus mentionné.

Est jointe à ce rapport la réponse reçue, en l'occurrence votre lettre du 10 février 2009. Cette réponse engage votre seule responsabilité.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer ce rapport d'observations définitives à l'organe délibérant de votre collectivité, dès sa plus proche réunion.

En conséquence, ce rapport, auquel sera annexée la réponse apportée, doit être inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant, joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Monsieur François REBSAMEN
Sénateur, Maire de Dijon

Hôtel de Ville

21000 DIJON

Dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'organe délibérant suivant sa réception, il deviendra communicable aux tiers en vertu des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières. Je vous saurais donc gré de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département.

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

André GRÉGOIRE

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE DE LA VERIFICATION DES
COMPTES ET DE L'EXAMEN DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE DIJON**

- EXERCICES 2000 ET SUIVANTS -

(DEPARTEMENT DE LA COTE-D'OR)

La chambre régionale des comptes de Bourgogne a entrepris de vérifier les comptes et d'examiner la gestion de la commune de Dijon à compter de l'exercice 2000.

Le contrôle, conduit sur pièces et sur place, a été divisé en deux parties : la première a été achevée en février 2007 et concernait l'analyse de la situation financière, la seconde, objet du présent rapport, a porté sur l'examen de trois thèmes relatifs à la gestion de l'auditorium, l'organisation des systèmes d'information et le soutien apporté au club sportif professionnel Dijon Football Côte d'Or (DFCO) et a donné lieu à des observations provisoires.

Ces dernières ont été précédées d'un entretien avec l'ordonnateur en fonctions conformément aux dispositions de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, lequel a eu lieu le 24 avril 2008 en présence de M. le maire de Dijon et de M. le président du conseil d'administration de la Régie du Grand Théâtre et auquel participait le magistrat rapporteur et le procureur financier près la chambre, ce dernier ayant avant sa nomination à ces nouvelles fonctions effectué les travaux d'instruction. M. Robert POUJADE, précédent ordonnateur, concerné par cet examen de la gestion, n'a pas souhaité qu'un entretien préalable soit réalisé.

Par lettre du 8 août 2008, M. le Président de la chambre régionale des comptes a adressé une copie d'extraits du rapport d'observations provisoires à M. Robert POUJADE, précédent ordonnateur (période 1999/2001).

Des parties du rapport d'observations provisoires dans le cadre des dispositions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières ont été également communiquées aux destinataires suivants :

- M. Olivier DESBORDES,
- M. le président de la SASP DFCO,
- M. le président de l'association DFCO,
- M. le directeur général de la régie du grand théâtre de Dijon,
- Mme la directrice des services fiscaux de la Côte-d'Or.

Les réponses sont parvenues respectivement, pour M. REBSAMEN, maire de Dijon, par lettre en date du 6 novembre 2008, enregistrée au greffe le 7 novembre 2008, pour M. POUJADE, ancien maire, par lettre en date du 28 août 2008, enregistrée au greffe le 15 septembre 2008, pour M. DESBORDES, par lettre en date du 19 octobre 2008, enregistrée au greffe le 21 octobre 2008, pour M. GNECCHI, président de la SASP-DFCO, par une lettre en date du 15 octobre 2008, enregistrée au greffe le 24 octobre 2008, pour Mme RECOR, directrice des services fiscaux de la Côte-d'Or, par une lettre en date du 20 novembre 2008, enregistrée au greffe le 1^{er} décembre 2008.

Dans sa séance du 12 décembre 2008, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après, sur les trois thèmes faisant l'objet du contrôle.

1 - PERIMETRE DU CONTROLE

S'agissant du contrôle de l'auditorium, ce dernier ne peut se concevoir que dans un cadre plus général qui est celui du Duodijon, structure qui, durant une partie de la période sous revue, regroupait l'auditorium et la régie du grand théâtre de Dijon.

En ce qui concerne l'examen des systèmes d'information, il convient de noter que ce secteur d'activité, du fait de son caractère structurant, représente un enjeu majeur pour une collectivité locale de la taille de Dijon, qui y consacre des moyens budgétaires importants, et en progression constante (17,7 M€ pour la période en contrôle).

Enfin, et de manière à avoir une vision d'ensemble de l'appui apporté par la collectivité aux sociétés anonymes sportives professionnelles, le contrôle de la SASP JDA ayant déjà été effectué dans le cadre d'une enquête Cour/chambres, il a paru utile d'examiner les relations entre la commune et le DFCO ; cet examen permettra également de préciser dans quelles conditions la ville de Dijon envisage de financer les travaux de restructuration du stade Gaston Gérard, opération d'investissement majeure, d'un coût prévisionnel de travaux de 35 M€ TTC.

2 L'AUDITORIUM

2-1 - GESTIONS ANTERIEURES

La gestion de l'auditorium de Dijon a déjà fait l'objet d'observations de la part de la chambre, le contrôle ayant porté sur les conditions de réalisation de cet équipement.

L'examen actuel de l'auditorium a donc été uniquement consacré aux modalités d'exploitation de cet ouvrage, et plus particulièrement sur les conséquences liées à la création, à compter du 1^{er} décembre 2002, de l'entité opérationnelle appelée Duodijon.

2-2 - PROBLEMATIQUE GENERALE

La solution consistant à faire cohabiter au sein du Duodijon deux entités ayant formellement une gestion autonome, l'une constituée sous la forme d'un budget annexe de la commune de Dijon, l'autre d'un établissement public industriel et commercial, ne pouvait qu'être au mieux une solution transitoire. Il n'existait, et il n'existe pas de dispositif juridique permettant de mettre en œuvre la solution retenue par la collectivité dans un cadre totalement conforme au droit positif. Le fait que cette situation ait perduré est d'autant plus paradoxal que l'activité de ces deux structures est pour le moins comparable.

De plus, chaque structure présentent un mode d'exploitation particulier, il en est résulté des répercussions importantes sur le fonctionnement quotidien de l'une et de l'autre, rendant d'autant plus difficile l'exercice d'une direction unifiée de ces deux organismes. Deux questions méritent un traitement particulier eu égard à leur importance.

Il s'agit de la mise en place d'une comptabilité consolidée permettant de mettre en œuvre les bases d'une comptabilité analytique propre à déterminer le coût de chaque spectacle. Une telle information s'avère essentielle aussi bien pour établir une gestion prévisionnelle des coûts dans le cadre de la définition de la programmation artistique que pour mesurer, une fois cette dernière réalisée, les écarts constatés et en déterminer les causes. Cette comptabilité devrait accessoirement régler les problèmes de refacturation inhérents à l'existence de deux structures. Afin de répondre à cet impératif le nouvel ordonnateur du GTD a décidé de procéder à l'acquisition d'un logiciel « CPWin » de nature à permettre l'extraction automatique de données et de disposer d'éléments de comptabilité analytique fiables, qui seront communs au GTD et à l'auditorium. Cet outil devrait être déployé durant l'exercice 2008.

Par ailleurs, une telle comptabilité ne sera exhaustive et sincère tout autant que les deux entités seront regroupées au sein d'un établissement public unique, dont le véritable caractère, administratif ou industriel et commercial, reste à déterminer. Car, jusqu'à présent, l'ampleur des déficits présentés par ces deux structures est, en partie, le résultat des choix visant à rattacher telle œuvre à tel budget ainsi que l'absence de refacturation de certaines prestations entre les deux budgets, notamment en matière de mise à disposition des locaux et des personnels.

Sur les conditions qu'il conviendrait de réunir pour la mise en œuvre d'un tel processus de refacturation, une gestion unifiée des agents paraîtrait devoir s'imposer, ce qui éviterait la situation actuelle qui veut que des agents ayant des statuts différents sont employés indifféremment pour les deux structures. Cette solution permettrait surtout de disposer de données comparables et d'une unité de gestion. Là aussi, la seule option réellement envisageable consisterait en la création d'un établissement unique.

Il est clair que le choix de faire cohabiter l'auditorium et la régie du grand théâtre de Dijon au sein de la structure Duodijon ne pouvait aboutir sur bien des points qu'à des solutions dérogoatoires du droit commun, et, pour certaines d'entre elles, contraires au droit positif. Cette situation selon la volonté même de ses promoteurs ne devait être, cependant, qu'une phase transitoire de quelques mois avant la création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC), mais dans les faits, celle-ci perdure depuis maintenant près de six ans.

Il semble donc que la création d'un établissement unique, qui succéderait au Duodijon en reprenant l'ensemble des missions de ce dernier, apparaisse désormais indispensable.

Enfin, sur le plan financier, il est possible de noter que le coût de fonctionnement de cet équipement a été contrôlé et une bonne maîtrise des charges de personnel a été constatée. Il convient, toutefois, de replacer ces performances dans le cadre plus général du Duodijon. Dès lors, l'amélioration constatée sur le budget annexe auditorium a été en grande partie neutralisée par la détérioration de la situation financière du GTD.

Des éléments apportés dans la contradiction la chambre prend acte que l'ordonnateur de la ville de Dijon observe que la coexistence de ces deux entités sans unification de leur structure juridique a toujours été conçue comme provisoire, comme cela était du reste indiqué dans la délibération de création de la régie personnalisée du Grand théâtre en 2002. La mise en place d'une nouvelle direction générale et d'un nouveau projet pour l'ensemble Auditorium-Grand théâtre a

donc été l'occasion de l'engagement d'un processus de création d'une structure unique placée en définitive, faute de partenaires, sous la seule égide de la ville par transfert des moyens d'exploitation de l'auditorium (y compris du personnel) au sein de la régie personnalisée du grand théâtre existante qui prend le nom d'Opéra de Dijon. Dans ce cadre unifié, les préconisations de la chambre relatives à la mise en place d'une comptabilité consolidée et d'une gestion unifiée du personnel seront naturellement mises en œuvre.

2-3 - UN EQUIPEMENT CULTUREL HORS NORME

L'auditorium de Dijon présente des caractéristiques peu fréquentes au regard de la taille de la commune ou même de l'agglomération qui l'accueille. Sa réalisation a été confiée à trois cabinets d'architectes internationaux qui ont fait le choix assumé d'un esthétisme contemporain aux proportions imposantes.

Ainsi, ce bâtiment de près de 20 000 M² présente des caractéristiques peu communes, avec un espace scénique qui peut être porté à plus de 800 M² et une jauge maximale de la salle de 1 611 places. L'espace scénique peut être modulé grâce à une fosse d'orchestre mobile (187 M²) qui peut disparaître, cette dernière étant posée sur deux vérins hydrauliques d'une hauteur de plus de 60 mètres. Avec la fosse d'orchestre en place la jauge atteint tout de même dans sa configuration la plus réduite 1 434 places. Aucune ville comparable à Dijon ne dispose d'un équipement similaire. Il est possible de constater que les capacités d'accueil de l'auditorium font de ce dernier un équipement d'envergure nationale, voire internationale.

De plus, de par sa conception technique et ses qualités acoustiques considérées comme remarquables, l'auditorium est un outil polyvalent qui peut accueillir aussi bien des œuvres symphoniques, de l'art vocal et lyrique, de la chanson de variété ou du jazz. Dans ces conditions, la répartition des spectacles entre le GTD et l'auditorium est pour le moins artificielle, ce dernier équipement pouvant dans l'absolu accueillir l'ensemble des spectacles de la régie, même s'il est certain que le relatif gigantisme de la salle « écraserait » la plupart des opéras du GTD ; pour mémoire la jauge maximale de ce dernier est de 692 places pour un nombre moyen de spectateurs par œuvre compris entre 300 et 400 par représentation. Seules des œuvres de prestige, lyriques et orchestrales, sont en mesure d'attirer par représentation un public compris entre 1 200 et 1.500 personnes et sont, dès lors, présentées à l'auditorium.

Les choix architecturaux retenus et la qualité de cet équipement ont généré un coût d'édification de 53 M€ et des coûts subséquents d'exploitation.

Sur le plan financier cette exploitation est rendue d'autant plus difficile que l'offre en matière de spectacles sur l'aire dijonnaise est désormais variée et fournie.

Certes, l'auditorium, eu égard à ses spécificités, pourrait théoriquement attirer des spectateurs bien au-delà de la région de Dijon, mais la consultation des données relatives à la fréquentation permet de constater qu'environ 50 % des usagers du Duodijon sont domiciliés dans la communauté d'agglomération, et cette proportion dépasse les 80 % lorsque l'on prend pour référence le département de la Côte d'Or. Ces données sont, par ailleurs, relativement stables durant la période en contrôle.

En l'état, l'auditorium est donc un équipement d'envergure au moins nationale qui attire essentiellement un public de proximité, ce qui ne permet pas d'atteindre l'équilibre d'exploitation recherché.

2-4 - LA CREATION DE L'ENTITE DUODIJON

La création du Duodijon a complexifié le fonctionnement des deux organismes qui le constituent, du fait, notamment, que les deux entités ont des modes de gestion et sont soumises à des régimes juridiques différents, impliquant des règles de fonctionnement fort dissemblables. En dépit de cette différenciation, l'imbrication de ces deux entités est telle que les directeurs généraux du GTD, ordonnateurs de cet établissement public, ont été et sont également directeurs de l'auditorium, et, à ce titre, employés contractuels de la commune de Dijon. Ainsi l'ordonnateur du GTD n'est-il pas rémunéré par cet établissement public.

La création de l'entité Duodijon devait être une étape transitoire appelée à ne durer que quelques mois, avant la création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC), projet qui n'a cependant pas abouti.

Le choix de ce mode d'organisation a eu sans nul doute pour objet premier de garantir aux anciens salariés du GTD, service public communal exploité jusqu'à la création de la régie dans le cadre d'une délégation de service public, le maintien de leur contrat de travail. Par ailleurs, selon l'actuel ordonnateur du GTD, le recours à des agents de droit privé, situation autorisée par le caractère industriel et commercial de cette régie, présenterait également l'avantage de permettre au GTD d'avoir des capacités d'adaptation supérieures à celles d'un service public à caractère administratif. Il peut cependant être souligné que paradoxalement c'est l'auditorium, dont les agents ont un statut de droit public, qui a mené avec succès un programme significatif de réduction de ses dépenses de personnel.

Toutefois, conscient du fait que la situation actuelle ne saurait perdurer, l'exécutif communal a confié durant le second semestre 2007 à un cabinet conseil une mission d'analyse et de prospective relative au Duodijon. Un marché de prestation de service, d'un montant de 57 408,00 € TTC, a été passé et supporté par le seul budget communal.

Le dernier mandat concernant ce contrat a été émis le 24 janvier 2007, ce qui signifie en toute logique qu'à cette date la prestation de service avait été réalisée. Cependant, il n'a pu être obtenu copie du rapport d'audit que le 6 juin 2007. La raison de ce retard serait imputable au fait que la version définitive de cet audit n'aurait été remise à l'exécutif de la commune de Dijon qu'à la fin du mois de mai 2007, soit 4 mois après la date à laquelle le service fait avait été pourtant attesté par les services communaux.

2-5 - FONCTIONNEMENT DE L'AUDITORIUM

C'est dans le but d'organiser les relations entre le GTD et l'auditorium, que la convention en date du 13 septembre 2002 a prévu différents dispositifs, relatifs notamment à la mise à disposition des locaux, au fonctionnement de la billetterie, commune aux deux structures, aux personnels, aux mécanismes de refacturation, etc. Cette convention a été remplacée par une plus récente en date du 5 octobre 2007, qui ne modifie pas réellement l'économie générale des relations entre les deux entités.

2-5-1- REGLES DE REFACTURATION ENTRE LA REGIE ET L'AUDITORIUM

Dès 2002, il a été prévu que chaque établissement prenne à sa charge les frais inhérents à son activité. Un certain nombre de dépenses et recettes communes ont cependant fait l'objet de refacturation ou reversement : les frais de communication institutionnels et les recettes de billetterie. Il n'y a pas eu depuis de réelle modification de ces règles de refacturation et de reversement.

2-5-1-1- REMBOURSEMENT (BILLETTERIE)

Il a été prévu dans la convention que l'ensemble des recettes de billetterie était encaissé par la recette municipale. Chaque mois un état contradictoire des ventes est dressé par le régisseur de recettes avec une répartition entre les deux établissements. C'est au vu de cet état que le montant des remboursements de l'auditorium à la régie du grand théâtre est fixé. Plus généralement, ces recettes, de par leur nature, font l'objet d'un suivi plus aisé, car elles se rattachent à un spectacle, et il est donc facile d'identifier la structure qui en a la charge.

2-5-1-2- REFACTURATION (FRAIS DE COMMUNICATION)

Il a été stipulé que chaque année les frais de communication institutionnelle sont pris en charge par le budget de l'auditorium et refacturés au vu des pièces comptables à hauteur de 40 000 euros hors taxes.

2-5-1-3- REPARTITION DES DEPENSES ENTRE LES BUDGETS

Depuis sa création en 1998, l'auditorium a acheté des spectacles à la concession Filippi pour présenter des opéras dans la salle de l'auditorium. Reprenant cette pratique, l'auditorium a acheté fin 2002, en 2003 et en 2004 des opéras à la régie du grand théâtre. Il est apparu que dans le contexte du Duodijon, cette pratique devait être abandonnée, car, selon le GTD, elle pouvait fausser la lisibilité budgétaire des coûts de chaque structure.

Depuis janvier 2005, les projets lyriques et/ou les projets qui font appel aux outils de production de la régie du grand théâtre (orchestre, chœur, ateliers) sont portés par le budget de la régie. Le choix a été fait d'établir une lecture budgétaire en fonction de la nature de l'œuvre et non en fonction du lieu de représentation.

Ainsi, convient-il de noter que les règles de refacturation ont été progressivement simplifiées. La nouvelle convention dans son article 10 prévoit la possibilité de facturation entre les deux structures et maintient le principe que la régie devra faire siennes les dépenses de communication qui lui sont propres.

Toutefois, ne sont évoqués ni le sort des dépenses de personnel, alors que nombre d'agents interviennent au sein des deux structures, ni la mise à disposition gratuite des locaux de l'auditorium au profit du GTD, notamment pour ses œuvres les plus prestigieuses. Dans ces conditions, les comptabilités de ces deux organismes ne peuvent retracer de manière exhaustive et sincère l'ensemble de leurs coûts. Cette situation découle très certainement du choix fait à l'origine de la création d'une nouvelle structure à caractère transitoire. En conséquence, les inconvénients de cette solution, dans le cas présent d'ordre budgétaire et financier, n'étaient certainement pas méconnus mais ont pu être considérés comme acceptables, car, en principe, limités à une courte période.

2-5-2 - UNE ACTIVITE D'ENTREPRISE DE SPECTACLE

Les collectivités locales peuvent, dans le cadre des dispositions de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945, gérer des activités artistiques, quelles que soient les formes juridiques retenues, administratives ou industrielles et commerciales du service public créé à cet effet. A cette fin, elles se doivent de désigner un agent de la collectivité qui assurera les fonctions d'entrepreneur de spectacles.

Comme pour le GTD, le directeur de l'auditorium dispose de trois licences d'entrepreneur de spectacles, la première d'exploitant de lieu, la deuxième de producteur de spectacles et d'entrepreneur de tournées et la dernière de diffuseur de spectacles. Il y a lieu de mentionner qu'à la date de rédaction du présent rapport le nouveau directeur, M. JOYEUX, était en cours d'obtention de ladite licence¹. Le dernier détenteur en titre des licences était M. DESBORDES² encore faut il constater que ce dernier a exercé, du fait du caractère tardif de sa demande, ses fonctions pendant plus d'une année en l'absence de toute licence.

L'auditorium, dans le cadre de sa programmation, a passé nombre de contrats relatifs à la cession du droit d'exploitation d'un spectacle. En effet, contrairement au GTD qui a une activité majoritairement orientée vers la production ou la coproduction d'œuvres lyriques, l'auditorium procède dans la plupart des cas à des achats de spectacles « clés en mains », et se contente du rôle d'organisateur, faisant sien la fixation des prix des places et, dès lors, assurant le risque financier.

De façon plus ponctuelle, l'auditorium a également recours à des contrats à durée déterminée d'usage dans le cadre des dispositions du code du travail spécifiques aux artistes (cf. article L. 762-1 du code du travail). Dans le cadre de ces dispositions, il procède au recrutement d'intermittents du spectacle.

Dès lors, il est possible de relever que le statut administratif de cette structure ne l'empêche nullement de poursuivre son activité en ayant recours à des dispositifs juridiques tout à fait comparables à ceux utilisés par le GTD, établissement public à caractère industriel et commercial. Il est acquis que les conditions d'exploitation d'une salle de spectacle ou d'activités artistiques par un acteur public ne découlent pas de la forme juridique que ce dernier a choisie.

2-6 - SITUATION FINANCIERE

2-6-1 - LE CARACTERE PARTICULIER DES ACTIVITES CULTURELLES ET ARTISTIQUES

L'analyse financière de l'auditorium ne peut être menée dans le cadre des pratiques habituellement retenues pour un organe communal offrant des services de nature administrative, mais doit au contraire s'effectuer en prenant en compte le caractère spécifique des activités culturelles et artistiques. En effet, dans ce secteur d'activité, il est communément établi une partition des coûts de fonctionnement en différenciant, d'une part, les charges de structure, qui se définissent comme les charges qui préexistent en l'absence même d'activité, et, d'autre part, les charges d'activité qui sont directement liées aux saisons culturelles, et qui sont impactées par le nombre et la nature des œuvres lyriques présentées.

¹ cf. demande du 12 novembre 2007

² cf. demande du 30 mars 2007, arrêté préfectoral n° 07-34-BAG du 20 juin 2007

L'ensemble de ces dépenses doit en principe correspondre au montant des dépenses de la section de fonctionnement. Toutefois, les résultats obtenus doivent être retraités, car les saisons culturelles se déroulent dans le cadre de deux exercices budgétaires, une première période courant entre le mois de septembre et le mois de décembre, et une seconde entre les mois de janvier et de juin de l'année suivante.

De ce fait, pour réaliser une analyse financière pertinente, il convient de disposer de données analytiques permettant de dissocier les différents types de prestations artistiques, aux fins de pouvoir comparer ces dernières entre elles, en prenant en compte notamment la fréquentation. De la fiabilité de ces informations dépendra également la capacité à bâtir un calendrier de programmation qui puisse bénéficier de prévisions financières avérées et sincères.

Il en ressort que l'existence d'une comptabilité analytique de qualité se révèle être un élément nécessaire au bon pilotage financier d'une structure telle que l'auditorium. A défaut, l'absence de ces données ne permet qu'un pilotage à vue dont les prévisions ne pourront être que sommaires.

2-6-2- LA NECESSAIRE CONSOLIDATION FINANCIERE DES BUDGETS DE L'AUDITORIUM ET DU GTD

Il s'avère indispensable, si l'on veut appréhender correctement le coût de la structure, de consolider les données financières, pour la période 2003/2006³, du GTD avec celles du budget annexe auditorium de la ville de Dijon, car ces deux entités devraient à terme constituer un établissement public unique.

Cette approche doit cependant être réalisée en prenant certaines précautions qui tiennent à la constitution même de ces budgets.

Les budgets de l'auditorium durant la période sous revue comportent, contrairement à ceux du GTD, des dépenses d'investissement significatives, proches annuellement de 3 M€. Il est vrai que la plupart des travaux d'investissement touchant le GTD sont supportés par le budget principal de la commune de Dijon, ce qui fausse quelque peu l'analyse, ces dépenses n'étant pas retracées par le budget de la régie. Toutefois, à l'avenir, si le plan pluriannuel de rénovation (13,6 M€ TTC) envisagé par la commune de Dijon était mis en œuvre selon le même procédé, l'appréciation de la situation financière du Duodijon ne pourrait qu'en être gravement altérée.

Les dépenses d'investissement de l'auditorium ont été quasi exclusivement constituées par des reprises sur subventions d'équipement (environ 1,6 M€) et par le remboursement des charges d'emprunts (approximativement entre 1,2 et 1,4 M€) contractés pour la réalisation de cet équipement. Ces charges d'emprunts ont fait l'objet en 2004 d'importantes opérations de renégociation, traduites en 2005 et 2006 par une baisse significative de l'annuité en capital à acquitter, proche durant ces deux exercices de 850 milliers d'euros, et également par une diminution des charges financières de la section de fonctionnement. A partir de 2007, cette annuité devrait être légèrement inférieure à 600 milliers d'euros.

³ Le GTD n'ayant été créé que le 1^{er} août 2002 la consolidation des exercices 2002 n'est pas pertinente.

En recettes de cette section, il était porté d'importantes ressources d'investissement via des transferts de la section de fonctionnement, principalement au moyen de l'amortissement, et, plus accessoirement, par le mécanisme de capitalisation des excédents de fonctionnement. Du fait, d'une part, de la décision d'abandonner l'amortissement de l'auditorium à compter du 1^{er} janvier 2008⁴, et, d'autre part, de la fin des reprises des subventions d'équipement, ces dernières ayant été en totalité reversées à la section de fonctionnement, la section d'investissement de ce budget ne retracera, surtout à partir de cet exercice, que le remboursement du capital de la dette (18,8 M€ au 31 décembre 2006). L'ensemble de ces mesures aussi bien en dépenses qu'en recettes devrait avoir pour effet de réduire de manière significative les besoins de financement ainsi que le poids financier de cette section.

Pour ce qui a trait à la section de fonctionnement, il est possible de constater que cette dernière a également enregistré une baisse des dépenses et des recettes. La baisse des dépenses est imputable principalement à deux phénomènes, une redéfinition de la programmation artistique et une réduction sensible des effectifs employés qui a entraîné une baisse significative des charges de personnel.

L'ensemble de ces évolutions explique donc que l'auditorium a connu durant la période en contrôle une diminution structurelle de ses coûts d'exploitation (fonctionnement et investissement compris). Cette situation s'accentuera en 2008 par la cessation de l'amortissement et se traduira par une économie annuelle comprise entre 0,9 et 1 M€ en section de fonctionnement (chapitre 68 dotations aux amortissements et aux provisions).

Mais cette amélioration de la situation financière de l'auditorium a été totalement neutralisée par l'évolution des coûts du GTD, notamment en ce qui concerne les dépenses d'exploitation, et tout particulièrement celles liées aux charges de personnel. Cette situation a eu pour conséquence que, malgré la réduction des charges réalisées sur les budgets de l'auditorium, le coût global d'exploitation du Duodijon peut être considéré comme en légère progression durant la période sous revue.

Cette progression n'a pas empêché la commune de Dijon de réduire légèrement les subventions d'équilibre qu'elle verse à cette structure. Cette situation n'a été rendue possible que par l'intervention du conseil régional qui a décidé de verser à compter de l'exercice 2005 une subvention annuelle d'équilibre comprise entre 1,1 et 1,2 million d'euros. A défaut, le soutien financier communal aurait été en très légère progression.

Evolutions des coûts du Duodijon (en milliers d'euros)	2003	2004	2005	2006
Dépenses d'investissement Auditorium	3 440	8 078	2 646	2 723
Dépenses d'investissement GTD	19	36	111	79
Total dépenses d'investissement	3 459	8 115	2 757	2 802
Dépenses de fonctionnement Auditorium	7 931	7 695	6 392	6 372
Dépenses de fonctionnement GTD	4 044	5 396	5 304	6 142
Total dépenses de fonctionnement	11 976	13 091	11 696	12 513

Subventions versées par la commune de Dijon (en milliers d'euros)	2003	2004	2005	2006
Subventions versées à l'Auditorium	5 419	4 930	2 802	2 695
Subventions versées au GTD	3 271	3 618	4 543	5 069
Total des subventions versées	8 690	8 558	7 345	7 764

⁴ Cf. délibération du 25 juin 2007

Budget/Auditorium/En euros	2001 (1)	2002	2003	2004 (2)	2005	2006
Recettes d'investissement	3 409 885.34	3 333 196.42	3 440 080.92	8 078 436.59*	2 645 691.36	2 838 118,94
Dépenses d'investissement	3 581 467.05	3 321 580.49	3 471 075.42	7 693 403.75	2 431 431.02	2 723 046,39
Résultat de la section d'investissement	- 171 581.71	11 615.93	30 994.50	385 032.84	214 260.34	115 072,55
Recettes de fonctionnement	9 755 845.31	9 185 199.31	8 947 442.64	8 301 217.81	6 784 911.61	66648898,37
Dépenses de fonctionnement	8 783 461.32	8 223 812.25	7 931 227.18	7 694 727.97	6 391 838.00	6 371 836,85
Résultat de la section de fonctionnement	972 383.99	961 387.06	1 016 215.46	606 489.84	393 073.61	277 061,52
Résultat de l'exercice	800 802,28	973 002,99	961 220,96	991 522,63	607 353,95	392 134,07
Part affectée à l'investissement	801 299.04	972 384.06	961 387.00	1 016 215.46	606 489.84	393 073,61
Résultat de clôture	832 13 €	954 25 €	24 788,2 €	35 43 €	399 52 €	0

(1) le résultat de clôture en 2000 était de 5 458.42 F (832 .13 €)

(2) l'année 2004 est atypique du fait d'importantes opérations de réaménagement de la dette, point traité dans l'analyse financière de la commune.

2-6-3 -LES CAUSES PRINCIPALES DE L'AMELIORATION DE LA SITUATION FINANCIERE

2-6-3-1 - LA MAITRISE DES CHARGES DE PERSONNEL

La commune a poursuivi une politique déterminée de réduction des effectifs de l'auditorium à compter de l'exercice 2002, année au cours de laquelle ils s'élevaient à 38 agents, chiffre à comparer aux 23 agents présents fin 2006⁵. Cette importante réduction a eu pour effet une forte baisse des charges de salaires qui ont diminué en euros courants. Ces dernières étaient de 1,63 M€ en 2002 et de 1,32 M€ en 2006, soit une décreue de 19 %.

Ce résultat a pu être obtenu par la mutualisation d'un certain nombre de fonctions techniques, lorsque les besoins étaient identiques. Par ailleurs, certains services ont été externalisés, comme la protection du bâtiment par la mise en œuvre d'un système de télésurveillance. La présence effective d'agents de sécurité et d'incendie n'est en effet obligatoire que lorsque ce bâtiment accueille du personnel, employés, artistes ou spectateurs. La commune a donc réalisé au titre de l'année 2006 une économie d'environ 300 milliers d'euros sur ses seules dépenses de personnels. Il est à noter, cependant, que les coûts salariaux ont été relativement stables. Ainsi, ces derniers calculés par agent étaient de 54 milliers d'euros en 2003 et de 57 milliers d'euros en 2006. Cette situation est très clairement imputable au fait que les agents de l'auditorium ont un contrat de droit public, ce qui implique que leur rémunération connaît de fait une évolution tout à fait comparable à celle des fonctionnaires territoriaux.

Cette situation est, en revanche, totalement à rebours de celle des employés du GTD qui ont connu une évolution soutenue de leur rémunération durant la même période. Ainsi, durant 5 ans, (janvier 2002/janvier 2007), la revalorisation des cachets de base de ces agents a-t-elle atteint 20,7 %, auxquels il convient d'ajouter au cas par cas l'impact des bonifications d'ancienneté. A titre d'exemple, un tuteur, qui avait une ancienneté supérieure à une année le 1^{er} janvier 2002⁶, a connu, en cinq ans, soit au 1^{er} janvier 2007, une progression de son cachet de 35,5 %, à savoir 106,30 €, du fait de la prise en compte de la prime d'ancienneté, qui atteint alors 12 %, et des revalorisations successives engendrées par les accords salariaux ; au total, la progression annuelle moyenne relevée est proche de 6,3 %.

⁵ Personnel de placement non pris en compte

⁶ cf. prime de 2 % du cachet de base, soit 80,24 €

Enfin, il peut être souligné que le statut public des agents de l'auditorium n'a pas été de nature à empêcher la collectivité de mettre en œuvre un plan de réduction des effectifs ambitieux dont on ne peut que noter les résultats bénéfiques. Cette situation conduit à relativiser l'argumentaire de l'actuel ordonnateur du GTD quant au fait que le statut de droit privé présenterait des capacités d'adaptation supérieures à celui de droit public, d'autant que le seul plan social mis en place par le GTD, et qui a concerné le corps de ballet, a eu pour résultat que la plus grande partie des agents licenciés a été reclassée au sein des services communaux.

2-6-3-2- UNE MODIFICATION DES ŒUVRES PROGRAMMEES

L'auditorium a produit un certain nombre de données analytiques concernant le coût de chaque spectacle, sa fréquentation et les recettes tirées des différentes représentations. Ces éléments d'analyse ne peuvent être considérés comme constituant une véritable comptabilité analytique. Toutefois, l'exploitation de ces données permet de mettre en évidence les grands axes de la politique de programmation de l'auditorium, et notamment les conséquences financières de ces choix.

La nature des œuvres présentées peut avoir un impact important sur les résultats financiers de l'auditorium. En effet, certains types de spectacles présentent des résultats plus ou moins déséquilibrés. Ainsi les « musiques du répertoire » ou la « danse », selon les dénominations retenues par les services de l'auditorium, sont-elles parmi les spectacles les plus onéreux et leurs recettes ne couvrent qu'environ 40 % de leur coût. Entre les saisons 2000/2001 et 2005/2006, il est loisible de constater une franche inflexion de la programmation de ce type d'œuvres, ces dernières atteignaient 1,21 M€ de dépenses artistiques pour la saison 2000/2001 et seulement 973 milliers d'euros pour la saison 2005/2006, soit une économie nette qui peut être estimée sur la saison à 120 milliers d'euros.

Un point haut avait été atteint durant la saison artistique 2003/2004 au cours de laquelle ces deux types d'œuvres représentaient un coût artistique de 1,37 milliard d'euros, soit un surcoût annuel par rapport à la dernière saison de 200 millions d'euros. Cette évolution doit cependant être relativisée, car, comme indiqué précédemment, depuis sa création en 1998, pour les opéras présentés à l'auditorium, il était de coutume d'acheter ces spectacles à la société Filippi puis au GTD. Ces pratiques ont culminé durant les saisons 2002/2003 et 2003/2004. Il est apparu que dans le contexte du Duodijon, ce système devait être abandonné car les deux structures ont considéré que cela pouvait fausser la lisibilité budgétaire des coûts de chacune d'elles. Toutefois, l'abandon de ce mécanisme s'est traduit par une détérioration de la situation du GTD, en raison du caractère particulièrement déficitaire des œuvres lyriques.

Un dernier élément doit être abordé. Durant la période en contrôle, il semblerait que le déficit de ce type de spectacle a, toutefois, été atténué ; ce déficit représentait, en 2000/2001, 52,3 % des dépenses artistiques (hors frais artistiques techniques) et seulement 39,42 % en 2005/2006. Mais là encore il est bien difficile de tirer de véritables enseignements, car cette amélioration de la situation découle surtout de la fin des cessions croisées au sein du Duodijon.

De façon plus globale la diminution du nombre d'œuvres présentées a également permis de réduire le déséquilibre d'exploitation constaté pour la saison 2000/2001, qui ressortait à 554 milliers d'euros. La saison 2003/2004 a été la plus déséquilibrée puisque ce déficit a atteint 1,11 M€. Pour la dernière saison artistique ce déficit a été ramené à 387 milliers d'euros.

2-6-3-3- UN MOYEN D'AMELIORATION FUTUR, L'ABANDON DE L'AMORTISSEMENT.

Le 25 juin 2007, le conseil municipal a adopté à l'unanimité l'abandon à partir du 1^{er} janvier 2008 de la dotation aux amortissements relatifs à la construction de l'auditorium. La réalisation de cet équipement a donné lieu à la constitution de dotations relatives à l'amortissement de cette construction de 53 M€, sur une période de 50 ans, pour la plus grande part des investissements réalisés (42 M€). Durant la période sous contrôle, l'annuité annuelle de la dotation était de l'ordre de 1,6 M€.

Toutefois, la commune avait perçu 15,2 M€ de subventions d'investissement et avait décidé, à ce titre, et dans le cadre des dispositions légales et réglementaires alors en vigueur, la reprise de ces subventions sur une période de 10 années. Ce mécanisme qui a eu pour effet de procurer en section de fonctionnement de l'auditorium une recette d'environ 1,5 M€ qui neutralisait, en fait, la dépense équivalente à la même section relative aux dotations aux amortissements, rendait cette dernière « indolore ».

A partir de l'exercice 2009, la totalité des subventions ayant été reprise ce mécanisme ne pourra plus jouer. Certes, la dotation aux amortissements chute à 0,95 M€, mais le maintien de cette dernière aurait impliqué une augmentation de la subvention d'équilibre de ce même montant. La commune a considéré que l'effort financier équivaldrait à 1,5 point de taux d'imposition.

Le conseil municipal a estimé que le choix fait d'amortir l'auditorium était une erreur, celui-ci ne constituant pas une structure financière et économique autonome et indépendante. L'assemblée délibérante a noté que les recettes tirées de son exploitation ne représentaient que 14 % de ses produits. Dès lors, le conseil a jugé que ce budget était à caractère administratif, et il n'était pas réaliste d'envisager qu'il puisse dégager des marges d'exploitation permettant d'assurer l'entretien et le renouvellement de l'équipement. En conséquence, il a été décidé de cesser l'amortissement de ce bien.

Il convient cependant de relativiser cette analyse. Tout d'abord le fait de reprendre les subventions sur 10 ans (15,2 M€) a permis d'avoir un impact positif sur les recettes de l'auditorium, puisque celles-ci ont permis de financer le remboursement de l'emprunt, soit 14,2 M€ capital et intérêts compris. Il est donc difficile de critiquer un système qui, jusqu'à présent, s'est révélé fort utile.

Les recettes que sont les dotations d'amortissement sont libres d'affectation et participent donc au remboursement de l'annuité en capital. Certes, le montant des dotations dépassent cette annuité, et ce, d'autant plus que par la renégociation de la dette l'annuité à rembourser doit, dans un premier temps, baisser fortement à compter de l'exercice 2008 ; cette annuité, ensuite, augmentera dans les années 2012 et ultérieures, et dépassera alors le montant des dotations aux amortissements, si celles-ci avaient été conservées. Toutefois, l'abandon de ces amortissements, qui auraient dû ainsi représenter pour ces 4 exercices 3,8 M€ de dotations, permet de disposer de la différence constatée entre le besoin de financement de la section d'investissement, limité en fait au remboursement du capital de la dette, soit 1,9 M€ sur ces 4 exercices, et les dotations non réalisées, soit également 1,9 M€, qui, dès lors, seront disponibles pour le financement d'autres opérations, notamment au sein du budget principal.

Cependant, il semble pour le moins difficile de considérer que l'activité de l'auditorium, comme celle d'ailleurs du GTD, ne sont pas des services publics à caractère administratif, la nature de leurs activités et la structure de leurs recettes, parmi lesquelles les subventions prédominent, ne laissent guère planer de doute. En conséquence, l'obligation d'amortir ce bien n'est en effet pas démontrée⁷. Il faudra, toutefois, que la commune tire toutes les conséquences de la qualification juridique de ce service, si elle veut, un jour, créer un établissement public regroupant les deux entités constituant le Duodijon.

Il semble donc certain que la solution retenue a eu pour principal objet de récupérer, sur les 3 à 4 exercices à venir, des disponibilités libres d'affectation. De plus, l'abandon de l'amortissement permettra durant les 4 prochains exercices une amélioration corrélée des résultats d'exploitation de cet équipement.

3 - L'ORGANISATION DES SYSTEMES D'INFORMATION

3-1 - LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Le développement, sans cesse croissant, des techniques relatives au traitement de l'information, conduit à considérer désormais que la maîtrise de ces technologies s'avère indispensable pour assurer le bon fonctionnement d'une collectivité locale. Cette nécessité s'impose d'autant plus que la taille de la collectivité va croissant. Cette rapide montée en puissance de l'outil informatique se réalise dans un contexte qui dépasse maintenant largement la simple question de la nouvelle configuration des postes de travail, ces déploiements étant aujourd'hui réalisés pour la plupart des collectivités territoriales. Les politiques de l'information ont pour objet la constitution de réseaux qui, sur le plan interne, permettent à la fois d'accroître la productivité et l'interopérabilité des services, et, sur le plan externe, permettent à la collectivité de renseigner les administrés, voire de communiquer avec eux.

Le développement de ces techniques s'accompagne d'une complexité croissante des schémas informatiques qui constituent les diagrammes prospectifs permettant d'organiser l'évolution des différents systèmes d'information à moyen et long terme.

La mise en place d'une nouvelle organisation des systèmes d'information doit répondre à quatre impératifs. Le premier est la validation de choix techniques pertinents tout en garantissant une appropriation aisée par l'ensemble des agents. En deuxième lieu, ces choix doivent être effectués dans un cadre financier prédéterminé permettant de contenir la dérive inflationniste sous-jacente à ce type de dépenses. En troisième lieu, en parallèle au développement de ces réseaux, la collectivité doit s'attacher à la mise en place d'outils de pilotage permettant de s'assurer que les systèmes en service rendent des services de qualité. Enfin, pour une collectivité de la taille de Dijon la refonte des systèmes d'information doit être accompagnée d'une réflexion plus générale sur les possibilités offertes par les nouveaux dispositifs au plan du contrôle interne, ce qui implique, notamment, dans un premier temps, le développement de procédures de « reporting » et de contrôle de gestion, puis dans un second temps, la mise en place de procédures de contrôle interne.

⁷ Obligation d'amortissement R. 2321-1-2° « Les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage, et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif ; »

La direction des systèmes d'information et télécommunications (DSIT) est rattachée au département des ressources humaines, de l'informatique et de l'organisation. Cette direction regroupe l'ensemble des fonctions relatives à l'échange de l'information et comptait 26 agents en 2007. Ce service présente trois principaux pôles de compétences qui sont relatifs à la téléphonie, à l'informatique et au site WEB de la commune. Pour remplir ces différentes missions, cette direction a été organisée en quatre sous-ensembles. Le premier (8 agents) est relatif aux études et aux développements, et, à ce titre, est chargé de suivre les 120 logiciels actuellement en service, historiquement ce service avait acquis une capacité de développement spécifique ; le deuxième sous-ensemble (11 agents) se consacre plus particulièrement aux études techniques et à l'exploitation, sa vocation étant principalement technique. Le troisième sous-ensemble (3 agents) a la charge d'assurer le fonctionnement de la « Hotline 5900 ». Enfin, le dernier sous-ensemble exerce des fonctions administratives (4 agents dont le directeur).

A partir de 2004, la commune a mis en œuvre un plan d'investissement qui s'est traduit par une forte extension des postes informatiques - le parc est passé entre cette année et 2007 de 1000 à 1550 ordinateurs - mais surtout par une redéfinition des réseaux et une modernisation de ces derniers, facilitée par la préexistence d'un réseau de fibres optiques desservant la plupart des sites communaux. Cet important effort de modernisation s'est accompagné également d'une redéfinition des missions de la direction des systèmes d'information.

Cette nouvelle politique a été menée à la suite de l'intervention courant 2003 d'un cabinet spécialisé, la commune ayant considéré qu'une expertise technique était nécessaire aussi bien pour apprécier les potentialités du réseau alors existant que pour proposer plusieurs schémas de développement. Il convient, d'ailleurs, de noter que la commune, avant d'arrêter tout investissement d'ampleur significative, a eu recours à l'intervention d'un cabinet conseil dans le cadre d'un marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Un audit, rendu en juin 2003, a permis de mettre en évidence un certain nombre de dysfonctionnements, même s'il était avéré que la commune disposait de moyens informatiques non négligeables. Tout d'abord, il était noté que la fonction de développement en interne de nombreux logiciels n'était pas nécessairement la solution la plus adaptée tant sur les plans technique et financier que juridique. S'agissant des serveurs et des postes en parc notamment, nombre d'entre eux avaient une ancienneté importante, ce qui rendait nécessaire leur remplacement de manière urgente. De plus, certains systèmes d'exploitation étaient dépassés. Par ailleurs, il convenait d'engager au niveau des logiciels en service un effort de standardisation. Enfin, il y avait lieu de respecter avec plus de rigueur les cadres légaux et réglementaires régissant l'utilisation des moyens informatiques, notamment au regard des règles de la propriété intellectuelle et des libertés publiques (CNIL).

Le cabinet d'audit précisait qu'il convenait également que le nouveau système d'information fasse un saut qualitatif qui permette une meilleure diffusion de l'information, en développant une approche « Internet » aussi bien pour les services que pour les citoyens, cette approche militant, d'ailleurs, pour que le secteur de la téléphonie soit rattaché à la DSIT. En effet, ces données, maintenant numérisées, empruntent les mêmes réseaux.

En 2005, la commune de Dijon a fait appel à nouveau à deux cabinets de conseil avec lesquels elle a conclu des marchés d'assistance à la maîtrise d'ouvrage suivant une procédure adaptée régie par les dispositions de l'article 28 du code des marchés publics. Le premier de ces marchés consistait en la réalisation d'une expertise technique pour la mise en place de la nouvelle architecture informatique de la ville de Dijon, contrat d'un montant de 111 228 € TTC. Le second marché était en rapport avec la refonte des outils de gestion de la direction des ressources humaines et la réorganisation de cette dernière en conséquence. Le marché notifié atteignait 56 421,30 € TTC.

Schématiquement, en 2003, la commune disposait sur le plan technique d'un atout important constitué par son réseau de fibres optiques. Cependant, les différents matériels en service étaient vieillissants et il était nécessaire de redéfinir le rôle de la DSIT et mettre en place des réseaux qui ne seraient plus limités au simple rôle de support technique mais obéiraient à de nouvelles expériences en étant créateurs de valeur ajoutée. En somme, la commune devait faire sa révolution internet. La situation de la commune de Dijon en 2004 était, d'ailleurs, fort comparable à celles de villes de + 100 000 habitants⁸.

3-2- UN BUDGET EN FORTE CROISSANCE

Fort de cet état des lieux la commune a méthodiquement mis en place à partir de l'année 2004 les préconisations qui lui avaient été faites.

3-2-1- LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT DU PERSONNEL

La collectivité a choisi d'assurer la gestion de ses systèmes informatiques en régie. Cependant, cette solution ne peut être envisagée que si la collectivité peut proposer des postes attractifs. Le recrutement par concours d'informaticiens est, dans les faits, difficile, aussi bien au grade d'ingénieur que de celui de technicien supérieur territorial option « *système d'information* », du fait de différences de rémunération significatives entre les secteurs publics et privés. Seul le recours à du personnel contractuel permet aux collectivités de recruter cette catégorie d'agents informaticiens. Toutefois, il est impératif de fidéliser ces derniers pour éviter les conséquences prévisibles et négatives d'un « *turn over* » excessif dans un secteur qui, de plus, connaît une évolution continue et rapide des techniques employées.

Sur le plan des moyens humains, cette évolution a été significative tant à titre qualitatif que quantitatif. Les effectifs du service ont fortement progressé durant ces trois dernières années et sont passés de 18 à 26 agents. Cette augmentation a été également accompagnée par un renouvellement profond des agents affectés à cette direction. Ainsi, début 2007, sur les 10 agents de catégorie A, 7 ont été recrutés dans les trois dernières années, ce qui est également le cas de 15 agents sur 26. Cette évolution a été facilitée par le fait que la moyenne d'âge du service était alors relativement élevée, celle-ci n'atteint plus que 39,5 ans, soit environ 10 ans de moins que celle constatée début 2003.

Cette évolution n'a pas été sans effet sur la masse salariale de cette direction qui est passée de 0,76 M€ à 1,15 M€ entre 2001 et 2007, soit une progression annuelle moyenne de 7,1%. Cette progression doit être relativisée, car selon l'étude conjointe précitée, la commune, eu égard à sa taille, devrait disposer d'un service comprenant 35 agents. Il est cependant certain que ce ratio est très directement dépendant de la politique de sous-traitance mise en œuvre par chaque collectivité.

Cependant, l'écart de 25 % existant au profit de Dijon permet d'estimer que la ville a eu une politique de recrutement manifestement maîtrisée.

⁸ Cf. Etude conjointe réalisée en 2005 et publiée en novembre 2006 par le cabinet Mazars et les périodiques le Monde informatique et la Gazette des communes.

Le ratio du nombre de postes informatiques par agent reste stable, de l'ordre de 55 postes par agent. Ceci permet d'estimer que l'augmentation des effectifs a été en corrélation avec celle du parc. De plus, le coût des dépenses de personnel par poste a diminué, passant de 941 € en 2001 à 757 € en 2006, ce qui traduit une valeur ajoutée plus importante, d'où une meilleure productivité des agents de la DSIT.

En ce qui concerne le recours au personnel contractuel (5 agents), ce dernier concerne avant tout la qualification d'ingénieur (4/5), et il est somme toute comparable à ce qui peut être noté pour les communes de la même strate démographique, puisque ce type de recrutement représente en moyenne 20 % des effectifs. Cette pratique permet de compenser en partie le différentiel de rémunération tout particulièrement constaté en début de carrière.

Frais de personnel en €	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	761 814	821 301	797 615	817 218	945 444	1 082 406	1 150 000

Données communiquées par la DSIT

3-2-2- UN EFFORT FINANCIER SOUTENU ET CROISSANT.

Sur la période 2001/2006 les dépenses relatives aux systèmes d'information représentent des enjeux financiers significatifs. Ainsi, la commune a-t-elle consacré sur ces 6 années un budget (toutes dépenses fonctionnement et investissement confondues) de 17,8 M€, qui devrait atteindre 22 M€ en 2007. Les crédits consommés effectivement ont progressé de manière importante et continue ; ainsi atteignaient-ils 2,5 M€ en 2001 et 4,2 M€ en 2006 ; au titre de 2007, 4,3 M€ sont prévus au budget de la commune.

Sur ces 17,8 M€, 39,6 % sont relatifs à des charges d'investissement, 30 % sont en rapport avec les charges à caractère général et 29,6 % sont directement liés aux charges de personnel de la DSIT.

L'année 2004 marque une rupture avec la tendance observée antérieurement et se caractérise par la mise en place de la nouvelle organisation informatique. La commune a, en effet, adopté une politique de renouvellement de son parc permettant le remplacement de ce dernier en 5 ans, ce qui constitue la norme admise pour ce type de matériel et correspond à sa période d'amortissement. Sur la base d'un parc d'environ 1550 ordinateurs (950 dans les services communaux et 600 dans les écoles primaires), cette politique de renouvellement peut être estimée à 260 milliers d'euros (310 ordinateurs pour un coût de 830 € TTC par poste - données communiquées par les services communaux).

Cet effort d'équipement a également porté sur le renouvellement des différents serveurs dont la durée d'exploitation est dorénavant également limitée à 5ans.

Toutefois, le principal effort d'investissement a été réalisé à compter de 2005 au profit des infrastructures réseau, soit respectivement 617 et 912 milliers d'euros en 2005 et 2006, et 500 milliers d'euros prévus en 2007. Sur la période en contrôle, les investissements représentent environ 50 % de l'ensemble des dépenses, hors rémunérations, et environ 30 % lorsque les rémunérations sont prises en compte.

La redéfinition des missions de la DSIT et le quasi-abandon du développement en interne de programmes informatiques s'est traduit par une forte hausse des dépenses consacrées à l'achat et à l'entretien des logiciels « métiers ». Enfin, même si 61 % des logiciels utilisés sont encore le produit de développements internes, il convient de noter que pour ses nouveaux achats la collectivité favorise les logiciels spécialisés. Cette solution offre l'avantage de disposer d'un produit totalement adapté, dont la maintenance est contractuellement prévue, alors qu'un développement en interne ne permet que très difficilement de garantir une telle adaptabilité du fait de la complexification sans cesse croissante des logiciels, rançon d'une offre de services toujours plus développée.

Cette politique peut cependant sembler relativement onéreuse. En effet, en 2005 et 2006, l'achat des principaux logiciels « métiers » a atteint 286 500 € et 365 000 € auxquels il convient de rajouter les frais de formation des agents, respectivement 40 500 et 57 000 €. En 2007, les montants prévus sont d'ailleurs plus importants, 560 500 € au titre des achats et 121 500 € au titre de la formation. Toutefois, à l'exception du logiciel finances « E=M14 », la commune a, à la fin de cette année, renouvelé ses principaux logiciels de gestion.

La téléphonie représente sur la période en contrôle entre 26 et 16 % de l'ensemble des dépenses de la DSIT. On peut cependant noter une progression en valeur absolue des dépenses de téléphonie, évolution due aux frais de communications. Cependant, cette évolution doit être relativisée, car sur l'ensemble de la période le poids relatif de ce secteur de dépense est clairement orienté à la baisse (19,3 % en 2001, 26,3 % en 2003 et 15,8 % en 2006).

Cette évolution apparaît normale eu égard à la baisse des coûts de communications. Il semblerait, cependant, souhaitable que le poste de dépenses fasse l'objet d'un suivi plus particulier, car comme le reconnaissent les services communaux, il recèle sans aucun doute des marges d'améliorations significatives, notamment du fait de la baisse continue, voire dans certains cas la gratuité de ce type de prestation.

Enfin, un dernier point mérite d'être souligné, relatif à la progression du budget alloué aux achats de consommables. Il peut être noté une forte augmentation de ces dépenses, en partie liée à l'augmentation du parc. Comme le souligne, toutefois, la DSIT, cette explication ne peut qu'en partie justifier l'évolution constatée.

En effet, il convient de relever que depuis le 1^{er} janvier 2005 la gestion de ces fournitures n'est plus du ressort de la DSIT mais de la direction de la logistique des achats. Or, si en 2004 les achats de consommables atteignaient 83 074 €, ils passent à 123 756 € en 2005, soit une progression de 50 % en une année, alors que le parc n'a crû que de 15,4 %.

Cette situation illustre sans doute le fait que la nouvelle direction n'est sans doute pas la plus à même d'apprécier la pertinence de la consommation de ces fournitures. Il serait sans doute plus adapté que la DSIT, par un biais qui reste à définir, soit de nouveau associée au suivi des commandes de consommables, afin de pouvoir, le cas échéant, détecter des consommations manifestement trop importantes. La DSIT a d'ailleurs précisé lors du déroulement du contrôle que ce point ferait l'objet d'une étude afin de mieux cerner les raisons de l'augmentation survenue.

Budget informatiques période 2001/2007 (données DSIT en euros)							
Exercices	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Investissement	1 034 474	879 550	503 453	1 118 430	1 540 560	1 966 401	1 955 000
Fonctionnement (charges générales)	692 503	804 937	843 335	926 576	1 123 725	1 129 444	1 164 000
Charges de personnel	761 814	821 301	797 615	817 218	945 444	1 082 406	1 150 000
Total général	2 488 791	2 505 788	2 144 403	2 862 224	3 609 729	4 178 251	4 269 000

* Budget prévisionnel données DSIT

Budget informatique période 2001/2007 par nature de dépenses (données DSIT hors charges de personnel en euros)							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Expertises/Assistance technique	31 119	21 455	66 526	61 531	159 270	212 096	170 000
Entretien (Infrastructure, plate forme Internet et systèmes centraux)	114 936	50 039	105 175	172 231	676 404	1 052 751	637 000
Parc informatique	423 650	800 245	331 740	761 128	604 613	472 369	379 000
Parc applicatif	101 094	106 998	133 136	143 910	314 645	459 373	680 000
Architecture téléphonique	481 578	589 163	564 840	660 123	738 990	720 938	1 040 000
Site Internet	103 356	29 328	51 133	85 733	32 715	14 875	76 000
Consommables	79 066	85 350	88 735	83 074	123 756	128 234	130 000
Autres	392 178	1 909	5 503	77 276	13 892	35 209	7 000
	1 726 977	1 684 487	1 346 788	2 045 006	2 664 285	3 095 845	3 119 000

3-2-3 - LA GESTION DU PARC INFORMATIQUE

3-2-3-1 - LA GESTION DES LICENCES INFORMATIQUES

Si la gestion d'un parc informatique dans sa conception purement technique peut soulever certaines difficultés, le suivi des droits d'utilisation des licences pose d'autres contraintes dont la méconnaissance peut avoir des conséquences financières non négligeables. Le fait de procéder à des copies illicites de logiciels en est une, cette pratique est formellement prohibée et contraire aux dispositions du code de la propriété industrielle (article L. 122-6)⁹.

⁹ Il convient de noter que la procédure de saisie-contrefaçon, prévue par les articles L. 332-1 et suivants du CPI, prévoit la possibilité, en vertu d'une ordonnance rendue par le président du Tribunal de Grande Instance, de faire constater, par un huissier ou un commissaire de police, les logiciels installés sur des postes informatiques, ce pouvoir de contrôle permet de réaliser une copie de chaque disque dur.

Les conséquences juridiques des actes de contrefaçon consistent principalement en la mise en jeu de la responsabilité civile du contrefacteur (action en dommages et intérêts). Les dommages intérêts, accordés par le juge civil, prennent en compte le préjudice commercial et peuvent être accompagnés d'astreintes visant à inciter le contrevenant à régulariser sa situation dans les meilleurs délais. Les dommages et intérêts ainsi accordés peuvent être particulièrement élevés. Des condamnations pénales sont également prévues, mais dans le cas des personnes publiques cette possibilité semble très théorique.

La gestion des licences informatiques doit donc faire l'objet d'un suivi attentif. Lors de son audit, le cabinet conseil avait noté qu'en 2003, ce suivi était pour le moins défaillant dans la mesure où il n'avait pu être retrouvé au titre des licences de bureautique, secteur le plus sensible, qu'environ 500 licences pour un parc de 1000 machines.

La DSIT, afin de remédier à cette carence, a conduit son action selon deux axes.

Le premier a consisté en la mise en place d'un petit applicatif chargé, d'une part, de suivre l'inventaire des licences installées sur chaque poste, et, d'autre part, de dresser l'état des licences par poste. Ce logiciel, de par sa conception, nécessite cependant un retraitement manuel des données collectées. Toutefois, la DSIT a précisé qu'une nouvelle version de cet outil serait rapidement mise en place afin de pouvoir obtenir en temps réel la situation complète des licences installées poste par poste. Cet inventaire sera d'ailleurs croisé avec les différents profils utilisateurs, et il sera donc possible de contrôler la cohérence entre les logiciels devant être implantés et ceux effectivement présents sur chaque ordinateur.

Le second axe a été de privilégier pour la suite bureautique l'applicatif « Open Office » qui est libre de droit. Ce choix permet donc de réduire de manière quasi définitive les risques liés aux copies de licence concernant ce type de logiciel.

Il est donc ainsi possible de constater que les errements constatés dans la gestion des licences informatiques ont été corrigés et que les mesures adoptées sont de nature à réduire les risques liés au non respect des règles relatives au droit de la propriété intellectuelle. La gestion proprement dite du parc, dans le cadre du suivi de l'inventaire, n'appelle pas, par ailleurs, d'observations particulières. Il conviendra cependant que la DSIT veille à ce que les informations collectées, dont certaines auront un caractère nominatif, le soient dans le respect des règles juridiques garantissant le respect de la vie privée (cf. notamment information de la CNIL).

3-2-3-2 - LA MISE EN PLACE D'UNE CHARTE DE L'UTILISATEUR

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 15 octobre 2003, a confirmé la possibilité de prendre des sanctions disciplinaires à la suite de l'utilisation abusive des moyens informatiques mis à disposition d'un agent public¹⁰. La collectivité doit cependant respecter un certain nombre d'obligations légales. Ainsi, elle ne saurait porter atteinte à la vie privée des agents et elle doit préalablement informer ses agents et leurs organes représentatifs des mesures prises en la matière. En cas de saisine du juge administratif, ce dernier sera amené à vérifier si les règles édictées par la collectivité étaient justifiées par un intérêt légitime et si les mesures prises étaient en adéquation avec le but recherché.

Le recours à la mise en place d'une charte peut s'avérer une solution adaptée à ce contexte juridique particulier. Toutefois, il convient de relativiser le caractère contraignant d'un tel dispositif. En effet, les agents publics titulaires ou même stagiaires se trouvent dans une situation où leurs conditions d'emploi sont déterminées de façon légale et réglementaire.

¹⁰ CE, 15 octobre 2003 Ministère de l'éducation nationale et de la recherche, req. n°244428,

La collectivité arrête les conditions de travail de ses agents. Toutefois, elle doit consulter préalablement le comité technique paritaire pour tout ce qui touche à l'organisation et aux règles générales de fonctionnement du service concerné¹¹. Le non respect de cette obligation, telle une irrégularité substantielle dans cette procédure de consultation, entache d'illégalité les actes pris sur cette base.

La charte élaborée a pour objet d'informer et de sensibiliser les agents sur les risques que peuvent générer une mauvaise utilisation, une utilisation imprudente ou une utilisation non prévue ou non autorisée des nouveaux moyens de communication.

En janvier 2007, la commune de Dijon a décidé la mise en place d'une telle charte ; elle a été présentée à la commission technique paritaire sous l'intitulé : « Charte du bon usage de l'informatique et de la téléphonie ».

Ce document est particulièrement complet et traite de tous les aspects relatifs à l'usage quotidien des différents systèmes d'information (messagerie, sites Internet, téléphonie fixe et mobile, respect des règles de confidentialité, rappel des règles de la propriété intellectuelle, etc.).

La commune a souhaité que chaque agent signe cet acte, et, par là même, reconnaisse qu'il a été informé des conditions d'utilisation des moyens informatiques. Force est de constater que dans les faits cette procédure n'a pas été suivie, une dizaine d'agents seulement ayant renvoyé un exemplaire signé. Toutefois, la possibilité pour la commune d'évoquer le non respect de la charte ne repose pas sur ce que l'on pourrait assimiler à une sorte d'acceptation contractuelle, car, sinon, l'on créerait une différence de traitement entre les agents l'ayant signée et les autres. Du fait de sa discussion en CTP, cette charte est réputée avoir été portée à la connaissance des agents au travers de leurs organisations représentatives, sa diffusion devant être assurée par un affichage public.

En contrepartie, le rappel en fin de charte des possibles implications relativement coercitives que pourrait avoir la non signature de cette charte ne se justifie donc pas, ces mesures n'étant pas juridiquement fondées.

3-3- LA NÉCESSAIRE MISE EN ŒUVRE D'OUTILS DE PILOTAGE ADAPTES

La consultation des différents documents permet de constater que l'étude qui a servi de base à la réorganisation, si elle préconise un plan d'action (cf. page 42 du document de synthèse), n'a prévu ni délais d'exécution, ni coût financier pour la mise en œuvre d'un projet relativement ambitieux.

Certes, les plans de financement pluriannuels dans le domaine informatique constituent un exercice difficile du fait de l'évolution continue des techniques et des matériels. Cependant, cette information aurait été particulièrement intéressante et aurait permis à la direction générale et à l'exécutif d'avoir un élément de prévision dont l'intérêt est évident. S'il est vrai que le dispositif mis en place s'avère efficace, il convient également de vérifier s'il est efficient. La mesure de cette efficacité nécessite la mise en place d'indicateurs, tant quantitatifs que qualitatifs, dont la pérennité doit être assurée afin de pouvoir opérer des comparaisons sur plusieurs exercices.

¹¹ Cf. art. 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée : " Les fonctionnaires participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière."

En cette matière, la commune dispose très certainement de marges de progression. La mise en place d'outils de pilotage est particulièrement récente, les premières données collectées relatives aux interventions sur le réseau l'ont été à compter du début 2005. Sur le plan financier, la DSIT a pu fournir durant le contrôle diverses données financières relatives aux moyens consacrés aux systèmes d'information.

Toutefois, ces diverses sources d'information ne sont réellement utiles que si elles permettent la mise en place de différents ratios évaluant le coût et la qualité des services rendus. Il apparaît certain que durant la montée en puissance de ses nouvelles missions, la DSIT a privilégié logiquement les aspects techniques qui conditionnaient le fonctionnement des différents systèmes. Il semble désormais possible et utile de mettre en place un système de « reporting » permettant de s'assurer de l'efficacité de l'organisation en place.

3-3-1 - LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS FINANCIERS

Les indicateurs financiers, malgré leurs imperfections, sont sans doute les plus à même de fournir une information permettant d'apprécier l'effort réalisé par la collectivité. Sous réserve de leur pérennité et de leur complémentation par des indicateurs relatifs à la qualité des prestations rendues par la DSIT, ils doivent permettre d'apprécier l'efficacité des systèmes d'information.

Il n'existe pas d'indicateur unique, mais une gamme d'indicateurs permettant d'apprécier la performance. Il semble qu'au moins trois ratios pourraient être utilement retenus. Le premier est relatif au coût du service calculé par station de travail, le second est en rapport avec les charges de personnel également par poste informatique et enfin le troisième concerne les charges d'infrastructure par ordinateur. Ces trois ratios présentent l'avantage d'être relativement simples à calculer, étant observé que de la prise en compte du nombre de postes déployés permet de relativiser l'augmentation en valeur absolue des crédits affectés aux systèmes d'information.

Sur la base des données transmises par la DSIT, il est possible que la forte augmentation des crédits liés aux dépenses informatiques trouve son origine non dans un dérapage non maîtrisé des coûts mais dans un important effort d'équipement, lequel effort, étant décidé dans le cadre de plans pluriannuels d'investissement, participe à une démarche active et non subie par la collectivité.

La mise en place d'indicateurs financiers est, en conséquence, très certainement nécessaire pour apprécier l'efficacité des dépenses informatiques.

Coût par poste en euros	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Coût total hors téléphone	2 007 213	1 916 625	1 579 563	2 202 101	2 870 739	3 457 313	3 229 000
Nombre de postes	810	950	1000	1100	1270	1430	1550
Coût par poste hors téléphone	2 478	2 018	1 580	2 002	2 260	2 418	2 083
Coût par poste/charges de personnel	941	865	798	743	744	757	742
Coût par poste/charges d'infrastructure	2132	1773	1347	1859	2098	2165	2012

* Dépenses prévisionnelles

3-3-2 - LE CONTROLE DE LA QUALITE DES SERVICES RENDUS

Les délais d'intervention lorsqu'un utilisateur est confronté à des dysfonctionnements de son poste de travail ont une importance toute particulière pour apprécier la qualité des services rendus par un service informatique.

Interrogée, la direction des systèmes d'information a indiqué qu'elle ne dispose pas d'indicateurs relatifs aux temps d'intervention et de dépannage. Il est, cependant, mis en place depuis juin 2005 un outil de gestion administrative qui retrace en partie la nature des interventions réalisées, mais de façon relativement générale. Cet outil pourrait sans doute être amélioré, notamment en y faisant figurer diverses données, dont la date de demande d'intervention, une typologie précise des problèmes rencontrés et de leur gravité, la date de résolution du problème, le temps qui y a été consacré, une estimation financière du coût de l'intervention, des propositions d'amélioration pour les difficultés récurrentes, etc.

La mise en place de tels indicateurs peut se faire à moyens constants, aussi bien sur le plan financier qu'en matière de personnel. Ce dispositif permettrait à la direction générale des services, ainsi qu'à l'exécutif de la collectivité, de disposer, en sus de leur appréciation intuitive, de données objectives sur les modalités d'intervention et la qualité des services rendus par la direction des systèmes d'information.

3-3-3 - LE PILOTAGE DU SERVICE

Tout au long de l'instruction, il a pu être noté que la gestion du service de la collectivité était assurée avec rigueur, et ceci est en partie dû au fait que la collectivité dispose d'un personnel qualifié et en nombre suffisant.

Le pilotage d'une fonction aussi technique que l'informatique pose souvent aux directions générales et aux exécutifs des difficultés pour porter un jugement de valeur sur les services rendus par ce service. Comme cela a pu être observé précédemment, il est périodiquement fait appel à des cabinets conseils qui vont, entre autres, permettre d'appréhender qualitativement le niveau des prestations servies.

C'est ce mode d'organisation qui a été globalement retenu par la commune de Dijon, à l'occasion de la définition de ses plans directeurs informatiques. Cette pratique est sans doute adaptée aux besoins de la collectivité, mais ne semble pas devoir être exclusive d'un pilotage interne plus développé, et ce d'autant plus que la collectivité dispose, comme a pu le constater précédemment la chambre, de l'ensemble des moyens et données permettant la production d'indicateurs de gestion adaptés, sous la forme d'un ou de plusieurs tableau(x) de bord.

La mise en place de ce contrôle de gestion n'a pas, il est vrai, dans le cas de cette collectivité, pour objectif de restaurer une situation dégradée mais plutôt de s'assurer que la qualité des services et l'utilisation des deniers publics sont optimaux.

3-3-4 - LA PRISE EN COMPTE DES SYSTEMES D'INFORMATION DANS LE CADRE DU DEVELOPPEMENT DU CONTROLE INTERNE

Il convient également de souligner que la définition de l'architecture des réseaux informatiques constitue généralement un moment particulièrement favorable pour la mise en œuvre ou le développement du contrôle interne. Certes, la direction des services financiers édite mensuellement un bulletin des indicateurs financiers et d'activité. La consultation de ce document permet de constater l'établissement d'un état des dépenses et recettes arrêtées à la fin de chaque mois. Ces données synthétiques sont retracées dans le cadre de tableaux Excel, nécessitant une saisie particulière. Il est donc avéré que les techniques de « reporting » sont pour le moins relativement embryonnaires.

Il semblerait donc que la mise en place et le développement des systèmes d'information à venir devraient comporter un volet relatif au contrôle interne, qui, dans un premier temps, rendrait possible le déploiement d'un système de contrôle de gestion automatisé. Ce système permettrait de disposer de données, essentiellement financières, offrant une information complète et régulièrement actualisée de la situation de la commune. A terme, ces données pourraient être complétées par des indicateurs de nature qualitative permettant d'apprécier l'efficacité des services communaux et la valeur des services rendus à la population.

3-4 - SYNTHÈSE GÉNÉRALE

Durant la période 2001/2007, les ressources consacrées aux systèmes informatiques de la collectivité sont en forte augmentation. La collectivité a fait le choix d'assurer en régie la gestion de ses infrastructures informatiques, ce qui a déterminé sa politique de recrutement d'informaticiens. Ce choix présente des avantages certains, notamment la possibilité pour la collectivité de disposer en interne de capacités d'expertise et d'un savoir indéniable dans les techniques relatives aux systèmes d'information. Toutefois, durant la même période, elle a également décidé de réduire ses capacités de développement en interne de programmes informatiques, en jugeant que le maintien de cette capacité aurait nécessité un effort financier trop important, d'autant que la qualité des logiciels produits ne pouvait être assurée de façon certaine.

La contrepartie de ce mode d'organisation est l'obligation de recruter un personnel qualifié en nombre suffisant, permettant à la collectivité de disposer de compétences techniques élargies, ce qui s'est traduit par la hausse des dépenses de personnel dans le budget informatique. Il convient de souligner, cependant, que le coût des dépenses de personnel par poste a décliné de plus de 21 % entre 2001 et 2006 et que le nombre de postes de travail suivis par informaticien est resté relativement stable, passant de 55 en 2003 à 59 postes en 2007 ; ces éléments démontrent que la forte augmentation des charges salariales doit être relativisée et qu'elle s'est donc déroulée dans un cadre budgétaire maîtrisé.

Sur le plan strictement technique, la commune a pratiqué une politique d'investissement continue aux enjeux financiers significatifs. Pourtant, il a pu être observé que les charges de structure par station de travail ont décliné, attestant là encore que la dépense informatique est sous contrôle. Il est certain que le recours systématique à des cabinets conseils dans le processus de préparation des plans d'investissements pluriannuels est un élément qui a très certainement participé à cette maîtrise des coûts.

Il semblerait, toutefois, souhaitable que la mise en place d'indicateurs synthétiques relatifs aux coûts de fonctionnement du service soit envisagée. Un suivi des temps d'intervention et de dépannage du service des systèmes d'information pourrait être étudié. La mise en œuvre de ce contrôle de gestion ne demanderait pas la mise en place de moyens supplémentaires. L'ensemble de ces ratios serait à même de fournir à la direction générale et à l'exécutif de la collectivité des éléments objectifs d'évaluation sur l'efficacité du service.

Enfin conviendrait-il qu'à l'occasion de la définition de l'architecture des réseaux informatiques les aspects relatifs au contrôle interne soient pris en compte, aux fins de permettre la mise en place d'outils informatiques offrant à la direction générale et à l'exécutif des données pertinentes, dont l'élaboration ne nécessiterait qu'un travail de retraitement nul ou tout du moins relativement limité.

La Chambre prend acte de la volonté de l'ordonnateur d'étudier les moyens de mettre en œuvre des indicateurs financiers et de contrôle de la qualité du service rendu.

4 - LE SOUTIEN DE LA COMMUNE DE DIJON AU DFCO

La commune de Dijon, durant la période en contrôle, a apporté au club sportif Dijon Football Côte-d'Or (DFCO) à la fois un soutien financier, se traduisant, d'une part, par le versement de subventions et ponctuellement par la passation de deux contrats de prestation de service, d'autre part, par un soutien en nature avec la mise à disposition de locaux, de manière soit exclusive, soit limitée.

Il convient de noter qu'à partir de l'exercice 2006 la communauté de l'agglomération dijonnaise a décidé, dans le cadre de ses compétences « développement économique » et « équipements culturels et sportifs », de soutenir financièrement le sport d'élite, notamment les sociétés anonymes sportives présentes à Dijon, la JDA (basket) et le DFCO (football).

En conséquence, à compter du 1^{er} janvier 2006, le soutien de la commune de Dijon se limite à la mise à disposition de locaux.

Par ailleurs, compte tenu que les relations entre la commune et le club sportif JDA (association support et SASP) ont fait l'objet d'un contrôle spécifique réalisé dans le cadre d'une enquête nationale menée conjointement par la Cour des comptes et les chambres régionales, le présent rapport n'aborde que la situation du DFCO.

4-1 - DU PASSAGE RECENT D'UNE STRUCTURE PUREMENT ASSOCIATIVE A UN CLUB SPORTIF PROFESSIONNEL

Jusqu'à une période relativement récente l'activité du club sportif DFCO se déroulait dans le cadre associatif. Cependant, à la suite de l'accession en ligue 2 de l'équipe première à l'issue de la saison 2003/2004, les activités professionnelle et amateur ont été scindées, les premières étant regroupées au sein d'une SASP dénommée « DIJON FOOTBALL COTE D'OR - DFCO » créée le 16 juin 2004. L'association jouant alors son rôle « d'association support ».

Dès lors, le soutien au club sportif DFCO est réalisé par le biais, d'une part, de l'appui financier et matériel apporté à l'association, et, d'autre part, par un concours qui n'est plus que matériel à la société, et ce depuis le 1^{er} janvier 2006, en suite du transfert de compétence opéré au profit de la communauté d'agglomération.

Durant la période en contrôle, le soutien apporté au club sportif DFCO a essentiellement pris la forme d'une subvention d'équilibre versée à l'association, seule structure alors existante. Pendant une période transitoire, la saison sportive 2004/2005, la commune a versé des subventions d'équilibre aux deux entités, et, enfin, à partir du 1^{er} janvier 2006, la commune a cessé tout soutien financier à la SASP.

Il peut être noté que les aides financières apportées par la collectivité ne sont qu'accessoires au regard de l'appui matériel apporté à ce club sportif par la mise à disposition de locaux, de terrains d'entraînement et du stade Gaston Gérard (parfois aussi appelé Parc des Sports) pour les rencontres jouées à domicile.

4-2 - LE SOUTIEN FINANCIER - CONVENTIONS DE SUBVENTION ET MARCHES DE PRESTATIONS DE SERVICES

Il y a lieu d'apprécier l'ampleur des aides financières de la commune dans la perspective générale des aides consacrées au sport. Ainsi, durant la période sous contrôle, les aides aux clubs sportifs, toutes mesures comprises, notamment les subventions et les contrats de prestation, représentaient entre 17,3 M€ et 19,5 M€, dont en moyenne entre 0,25 et 0,88 M€ au profit du DFCO, ce qui représente au mieux 4 à 4,5 % de cette enveloppe. Si l'on devait rapporter ces sommes au budget de la section de fonctionnement, il conviendrait de diviser ces ratios par un facteur 10.

Par conséquent, il est possible de constater que l'appui financier apporté à ce club professionnel n'a pas représenté de risque financier pour la commune. Ceci est dû au fait que durant la période où le club a évolué en CFA 2, ce niveau de compétition n'impliquait qu'un soutien financier relativement limité, à l'exception notable de la dernière saison 2003/2004. En effet, un effort important, notamment rendu nécessaire par le recrutement de nouveaux joueurs, a été réalisé pour accéder à la ligue 2, ce qui s'est traduit par une augmentation sensible du budget du club, et, corrélativement, du montant des subventions versées par la commune de Dijon.

4-2-1 - LA PERIODE ANTERIEURE AU 1^{ER} JANVIER 2006

4-2-1-1- LES SUBVENTIONS VERSEES A L'ASSOCIATION

La nature juridique des subventions versées à l'association varie en fonction des conventions qui renvoient à deux régimes juridiques bien distincts. Jusqu'à la saison 2003/2004 les conventions visent uniquement les dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 qui prévoit notamment que toute subvention dépassant un seuil de 23 000 €, en application du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, doit faire l'objet d'une convention.

Pour la première période, la loi du 16 juillet 1984 ne trouvait pas à s'appliquer. De plus, ce dispositif législatif n'a pas introduit de dispositions spécifiques pour le financement des associations sportives, ni organisé d'encadrement pour les aides à caractère général qu'elles peuvent recevoir des collectivités territoriales ; les associations sont, en conséquence, soumises au régime de droit commun applicable aux organismes à but non lucratif et leurs subventions ne sont pas plafonnées.

A partir de la saison 2004/2005, les conventions visent l'article 19-3 de la loi 84-610 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités sportives. Par ailleurs, il est également précisé que des installations sportives sont mises à disposition selon des plannings qui seront élaborés par le service des sports de la commune.

Il doit être mentionné que pour les trois dernières saisons le montant de la subvention versée est resté stable, à 150 milliers d'euros. Les crédits accordés sont affectés aux actions suivantes :

- 3 000 € pour la participation au financement d'un poste d'éducateur,
- 102 000 € pour la formation initiale et continue des footballeurs amateurs,
- 45 000 € pour l'intégration par la pratique sportive des jeunes issus des milieux défavorisés.

Les modalités d'attribution des subventions respectaient les dispositions du décret n° 2001-828 ; ainsi, l'article des conventions relatif au financement des missions d'intérêt général prévoyait explicitement que : « *L'association Dijon Football Côte d'Or s'engage à permettre les contrôles de l'ensemble de ses comptes, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Elle devra fournir dans les quatre mois qui suivront la clôture de la saison sportive un compte de résultat présentant une ventilation uniforme et détaillée de ses charges financières, accompagné d'un rapport le plus précis possible retraçant les conditions dans lesquelles les missions ont été accomplies.* ».

En outre, le non respect de ces diverses dispositions pouvait entraîner le reversement des subventions accordées. Les conditions dans lesquelles étaient attribuées les subventions étaient strictement conformes aux dispositions légales et réglementaires.

A la consultation des différents documents adressés par le service des sports de la commune, il est loisible de constater que le seul réel contrôle sur les documents produits, qui se traduit par la rédaction d'un avis financier relativement détaillé, est effectué par la direction des services financiers, et n'a qu'une portée limitée à l'examen des comptes. Cette analyse est réalisée sur la base des comptes certifiés par le commissaire aux comptes. Cette situation est très certainement due au fait que le montant de la subvention versée est relativement modéré et qu'il est stable depuis l'accès à la ligue 2.

Il y a lieu, toutefois, de relever que la commune n'a produit des analyses financières que pour les saisons sportives 2004/2005 et antérieures, et aucun autre élément d'analyse des subventions versées n'a été joint à la réponse de la collectivité.

Exercices	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Subventions en milliers d'euros	259	274	403	447	884	305	150	150

4-2-1-2- LES SUBVENTIONS VERSEES A LA SASP

Une seule subvention a été versée au titre de la saison 2004/2005. La convention relative à ce soutien financier vise expressément l'article 19-3 de la loi 84-610 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités sportives. Les conditions de versement de cette subvention n'appellent pas de commentaires particuliers.

4-2-2- LA PERIODE POSTERIEURE AU 1^{ER} JANVIER 2006

Il a pu être constaté que la commune avait en effet cessé tout soutien financier à la SASP DIJON FOOTBALL COTE D'OR DFCO.

4-3 - LES CONTRATS DE PRESTATIONS DE SERVICES

Durant la période sous contrôle, la commune n'a passé que deux contrats, l'un relatif à la promotion de l'image de la ville de Dijon au moyen de l'apposition de logos, d'un montant de 49 634,00 €, l'autre en rapport avec l'achat de places, d'un montant de 45 316,00 €. Le premier contrat a été passé dans le cadre des dispositions de l'article 35 du code des marchés publics alors en vigueur. Le second a été passé dans le cadre des dispositions de l'article 30 de ce même code. Ces marchés publics n'appellent pas sur le plan de la régularité de commentaires particuliers.

4-4 - LA MISE A DISPOSITION DE LOCAUX

4-4-1- DES CONVENTIONS D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC

Les mises à la disposition de locaux et de terrain sont réalisées dans le cadre de conventions. Il convient de dissocier celles relatives à l'association et celles relatives à la SASP.

Ces autorisations d'occupation du domaine public trouvent leur origine, soit dans les conventions annuelles de subvention, qui n'appellent d'ailleurs pas de commentaire, soit dans une convention particulière n° 05-320 en date du 29 août 2005.

Cette dernière est relative à la mise à disposition d'un terrain de 2 200 m² situé dans l'enceinte du stade des Poussots, afin de permettre l'édification aux frais de l'association d'un immeuble regroupant ses locaux administratifs et son centre de formation. Cette convention justifie cette mise à disposition par l'obligation qu'aurait l'association de créer un centre de formation à l'issue de sa troisième saison en ligue 2. La durée de la convention est de 35 ans et prévoit les conditions de dédommagement de l'association, si la commune devait remettre en cause cette autorisation, qui par nature ne peut être que précaire. La mise à disposition est réalisée à titre gratuit. En contrepartie, à l'issue de la convention, la commune pourra demander le transfert de la propriété du bâtiment à titre gratuit. Enfin, un avenant du 5 décembre 2005 stipule que : *« l'association pourra céder temporairement son droit d'occupation à la société anonyme sportive professionnelle Dijon Football Côte d'Or ».*

L'économie générale de cette convention appelle plusieurs observations. Il apparaît que l'homologation du centre de formation ne pouvait intervenir avant la fin de la saison 2006/2007 et sous réserve du maintien durant les deux saisons précédentes de l'équipe professionnelle en ligue 2. Dès lors, l'ouverture du centre pouvait au mieux avoir lieu avant la rentrée 2006. La création d'un centre de formation était une possibilité offerte au club et nullement une obligation. Le centre de formation peut être accueilli soit par l'association support, soit par la société commerciale, conformément aux dispositions de l'article D.211-83 du code du sport. En conséquence, le dispositif de la convention semble privilégier une solution, qui certes pouvait correspondre à l'état de la réflexion des instances dirigeantes du club, mais peut être amené à évoluer durant les 35 prochaines années.

Par ailleurs, les autorisations ou conventions d'occupation du domaine public sont par nature précaires, révocables et personnelles. Même si elles peuvent à tout moment être révoquées, ce caractère précaire ne s'oppose pas à la reconnaissance à l'occupant en titre d'un droit à indemnisation en cas de préjudice. Une fois l'autorisation rapportée, l'occupant devient sans titre et peut faire l'objet de mesure d'expulsion¹². Les autorisations d'occupation sont par nature personnelles et ne peuvent faire l'objet d'aucun transfert, express ou tacite, entre personnes, et ce même avec l'accord de la personne publique¹³. De plus, toute disposition, quelle que soit sa nature réglementaire ou conventionnelle, qui comporterait des mesures d'application incompatibles avec les principes de la domanialité publique, doit être considérée comme entachée de nullité et, dès lors, réputée comme non écrite¹⁴. Il en résulte que l'objet même de l'avenant n° 1 est irrégulier ; l'association ne peut en aucun cas céder temporairement son autorisation d'occupation du domaine public qui ne constitue d'ailleurs pas au sens propre un droit. Cette inaccessibilité est d'ailleurs rappelée par l'article 4 de la convention.

En ce qui concerne la SASP, elle utilise pour sa part un certain nombre d'équipements municipaux, à savoir, de façon habituelle, les installations du stade des Poussots, d'une superficie de 4,4 ha, le DFCO y occupant trois terrains d'entraînement, dont un en pelouse synthétique ; la société utilise également les installations du stade Gaston Gérard lors des rencontres à domicile, et plus ponctuellement celles du stade de la Fontaine d'Ouche.

Ces conventions d'occupation du domaine public (cf. article 2) ont une durée limitée à la saison sportive. La SASP est autorisée à effectuer l'exploitation commerciale des installations mises à disposition.

4-4-2- UNE REDEVANCE POUR LE MOINS SYMBOLIQUE

L'indemnité de location mise à la charge de la SASP est pour le moins limitée, car celle-ci est calculée, conformément à l'article 5 de la convention, selon les modalités suivantes :

« La SAOS verse à la Ville une indemnité de location, soumise à TVA, constituée de deux éléments :

1° / une part fixe calculée en fonction du tarif municipal de location des stades (11,95 HT par tranche de deux heures, pour l'année 2006), soit pour la saison 2006/2007 :

¹² Cf. Conseil d'Etat Association Pétanque Hermitage

¹³ Cf. Conseil d'Etat 10 mai 1989 Munoz.

¹⁴ Cf. Conseil d'Etat 6 mai 1985 Association Eurolat Crédit Foncier de France n° 41 589 et 41 699

- pour le stade Gaston Gérard : deux tranches horaires pour trente matchs, soit $2 \times 11,95 \times 30 = 717 \text{ € HT}$,
- pour le stade Gaston Gérard : une tranche horaire pour deux-cent-cinquante jours, soit $1 \times 11,95 \times 250 = 2 987,50 \text{ € HT}$,

2°/ une part variable hors taxes égale à 1 % de la billetterie. ».

L'analyse de cette indemnité d'occupation doit être envisagée au regard de la jurisprudence, mais également en fonction du code général de la propriété des personnes publiques récemment entré en vigueur. Pour mémoire, en 2007 la recette liée à cette utilisation privative du domaine public a été de 11 986,15 € HT, dont 8 281,65 € HT au titre de la billetterie.

Il n'existe pas de principe de gratuité des occupations du domaine public¹⁵. La redevance est d'ailleurs due, que l'occupant dispose ou non d'un titre.

La jurisprudence et la doctrine ont cependant admis la possibilité de mise à disposition gratuite du domaine public, sous deux conditions. La première est relative au fait que l'occupation est justifiée par son caractère d'utilité publique. La deuxième condition tient au fait que le permissionnaire ne doit pas tirer de cette occupation de ressources directes ou indirectes.

La jurisprudence administrative rappelle qu'il est nécessaire que la redevance instituée tienne compte de l'avantage procuré au club sportif. Les modalités d'estimation de cet avantage doivent être arrêtées en tenant compte de la valeur locative et de l'avantage spécifique que constitue le fait d'être autorisé à jouir d'une façon privative du domaine public^{16 17}.

Il peut être également signalé que la mise à disposition des locaux pour une somme particulièrement réduite, et hors de proportion avec l'avantage procuré, pourrait avoir comme effet que cette mise à disposition doive être appréciée comme une subvention en nature, qui ne peut cependant être prise en compte et valorisée dans l'ensemble des subventions versées.

La commune a considéré que les locaux mis à disposition de la SASP représentaient pour cette dernière une subvention en nature que la ville a valorisée en 2005 à 91 03517 € et à 174 755,09 € pour 2006. Cette aide apportée par une collectivité publique doit être appréciée comme une aide économique, et doit respecter les dispositions du droit communautaire qui encadrent strictement ce type d'intervention. Pour ce motif, la France a dû notifier à la Commission européenne son régime d'aide particulier aux clubs sportifs professionnels mis en place dans le cadre de la loi n° 99-1124 du 28 décembre 1999.

Le montant de cette aide dépasse largement le seuil sous lequel celle-ci n'avait pas à être notifiée aux autorités communautaires, soit 100 000 € sur trois ans jusqu'au 31/12/2006 et 200 000 € sur trois ans à compter du 1^{er} janvier 2007.

Dès lors, l'aide accordée par la commune est illicite, ce qui pourrait avoir pour conséquence la récupération de cette aide, la commune pouvant supporter pour sa part les conséquences financières liées à cette récupération (cf. article L.1511-1-1 du CGCT).

¹⁵ Arrêt CE du 11 février 1998 Ville de Paris.

¹⁶ Arrêt CE 10 février 1978 Scudier

¹⁷ CAA de Lyon n° 06LY02105 du 12 juillet 2006 - 0303726 du 10 mars 2005 Lavaurs.

Il convient enfin de signaler qu'en matière d'aide économique illicite la prescription des faits est obtenue après une période de dix années.

L'ensemble de ces principes a été maintenant codifié dans le code général de la propriété des personnes publiques, notamment dans ses articles L 2125-1 et L 2125-5¹⁸.

Enfin, il y a lieu de relever que la délibération renvoie à la notion d'indemnité de location, ce qui implique un paiement TTC, ce que la consultation des titres émis par la commune confirme ; or, le DFCO s'acquitte d'une redevance qui par nature n'est pas soumise à la TVA. L'action de la commune en cette matière est donc par nature administrative, et le non assujettissement à la taxe à la valeur ajoutée n'entraîne pas de distorsion de concurrence.

4-5 - UN PROJET MAJEUR : LA RESTRUCTURATION DU STADE GASTON GÉRARD

4-5-1 - UNE OPERATION MAJEURE

Avec l'accession du DFCO en ligue 2, la restructuration du stade Gaston Gérard s'est avéré nécessaire, afin de permettre à cet équipement de répondre aux exigences techniques et commerciales de la ligue de football professionnel.

Par délibération du 7 novembre 2005, le conseil municipal a décidé à l'unanimité qu'il convenait : « *de tout mettre en œuvre pour que le club puisse s'installer durablement parmi l'élite* ». Les services de la commune ont également précisé qu'en tout état de cause ce stade construit dans les années trente aurait nécessité de gros travaux de restructuration.

Dans cette même délibération, il était fait état d'un projet d'investissement en deux étapes. La première phase correspondait aux aménagements nécessaires à la suite de l'accession et au maintien du DFCO en ligue 2 ; celle-ci portait sur un programme qui prévoyait la réalisation de deux nouvelles tribunes au nord et au sud de l'aire de jeu, pour un montant de 10,5 M€ TTC. Ces travaux permettraient de porter la capacité en spectateurs à 16 000 places. La seconde étape était relative aux transformations qu'impliqueraient un passage en ligue 1 ; cependant, seul le principe de la réalisation de ces travaux était abordé, ces derniers n'étaient ni décrits, ni chiffrés, la capacité en spectateurs devant atteindre alors 22 000 places.

Par une délibération du 26 juin 2006, un maître d'œuvre a été désigné, le marché s'élevant à un montant de 1 286 794,34 € TTC. Suivant une délibération du 18 décembre 2006, trois missions complémentaires ont été assignées à ce maître d'œuvre, et sa rémunération, en conséquence, a été portée à 1 553 682,37 € TTC, les travaux à réaliser étant pour leur part estimés à 10 626 916,11 € TTC. Le coût total du projet s'établissait donc à cette date à 12 180 598,46 € TTC.

Lors des appels d'offres réalisés trois lots ont dû être déclarés infructueux, les propositions tarifaires des entreprises étant nettement supérieures aux estimations initiales de la collectivité. Une nouvelle consultation a été engagée qui a abouti à une réévaluation du projet.

¹⁸ Article L.2125-1 : Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même.

Article L. 2125-5 : La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

Ainsi, par une délibération du 24 septembre 2007, le coût des travaux a été estimé à 13 425 428,17 € TTC, montant auquel il convient de rajouter un certain nombre d'opérations connexes propres à ce type de chantier dont le montant s'élève à 520 889,46 € TTC. En tenant compte du marché relatif à la maîtrise d'œuvre, le coût global de la première tranche de travaux est estimé à 15,5 M€ TTC. Il apparaît donc qu'en 18 mois, le coût prévisionnel de la première tranche des travaux a progressé de 27,8 %. Un tel écart sur une période relativement brève ne peut qu'amener à s'interroger sur la pertinence de l'évaluation initiale des travaux.

La chambre prend acte de la réponse de la Ville de Dijon qui observe que : « Le problème de l'augmentation des coûts prévisionnels des travaux n'est malheureusement pas propre à la rénovation du Stade Gaston Gérard, mais concerne tous les projets des collectivités qui supportent depuis maintenant plus de deux ans l'envolée constante du prix d'un certain nombre de matières premières ainsi qu'une relation offre/demande défavorable aux collectivités dans un secteur de la construction alors en phase de croissance soutenue. Ce n'est donc pas la qualité des estimations des services de la Ville, réalisées avec l'aide de cabinets de programmistes et d'économistes de la construction spécialisés, qui est en cause, mais bien l'organisation de l'offre des entreprises à l'égard desquelles une collectivité publique comme la Ville ne dispose que d'un pouvoir de marché insuffisant. Il convient de relever que la Ville n'a, malgré tout, pas hésité à déclarer certains lots infructueux afin de faire pression sur les entreprises pour qu'elles renégocient leurs prix, ce qui a été obtenu en partie ».

L'étude de la documentation remise par les services municipaux permet de constater que le stade Gaston Gérard, qui est actuellement un équipement pluridisciplinaire, va devenir une enceinte dédiée uniquement au football. Ce caractère mono sport est, d'ailleurs, souligné dans un document intitulé « *Présentation synthétique du projet* » où il est indiqué que : « *ce stade sera réservé au football, mais pourra accueillir ponctuellement d'autres manifestations, notamment des rencontres de rugby* ». Il convient, dans ces conditions, de considérer que cet équipement accueillera environ 20 matchs de ligue, ligue 2 ou ligue 1 en fonction des résultats du DFCO, quelques matchs de coupe et enfin quelques matchs ponctuels de rugby, soit une utilisation, dans le meilleur des cas, de cet équipement de l'ordre de 30 à 35 fois dans l'année. De ce fait, il importe d'observer que les travaux réalisés auront pour effet de changer la destination de cet équipement public qui sera utilisé quasi exclusivement par une société commerciale.

Cette documentation permet également d'avoir quelques éléments sur le coût prévisionnel de la phase 2. Il y a lieu, cependant, d'être prudent, car, comme cela a pu être noté précédemment, il est possible qu'il y ait un écart important entre les évaluations et les résultats concrets des appels d'offres. De plus, cette phase ne sera lancée que dans l'hypothèse où le DFCO parviendrait en ligue 1.

Selon certaines estimations réalisées par deux cabinets conseil en juin 2005, et qui ont servi à l'élaboration du projet communal, le coût total de la deuxième phase des travaux concernant le stade s'élèverait à 15,9 M€ TTC, sur la base du scénario n° 1 qui prévoyait une 1^{ère} tranche nettement moins importante que la seconde, option qui a été la solution retenue par la commune. Cette étude prévoyait également une marge de 10 % pour les aléas et imprévus. Dans cette hypothèse, la restructuration totale du stade Gaston Gérard, permettant à ce dernier d'accueillir 22 000 spectateurs, atteindrait un coût minimal d'environ 35 M€ TTC pour les seuls travaux inhérents au stade proprement dit, les investissements relatifs aux places de stationnement et autres implications connexes n'étant pas pris en compte.

En conséquence, la commune de Dijon, comme de nombreuses villes de son importance, est confrontée à la difficulté de réaliser un investissement majeur, dont l'objet sera de mettre à la disposition quasi exclusive d'une équipe professionnelle un équipement financé sur fonds publics, sous réserve que les résultats sportifs de ce club soient assurés dans la durée.

4-5-2 - UN MODE DE FINANCEMENT PARTICULIER

L'analyse du coût financier d'un tel projet doit impérativement être réalisée non sur le montant des investissements mais sur la base de la charge nette supportée par la commune, une fois prises en compte, d'une part, les différentes subventions d'équipement perçues, et, d'autre part, les conditions de récupération ou non de la TVA acquittée par la collectivité.

En ce qui concerne les subventions, la commune a fait état d'un coût hors taxe de 12 959 866,00 € avec le plan de financement prévisionnel suivant :

- Région : 25 % du coût HT,
- Département : 25 % du coût HT,
- COMADI : 25 % du coût HT,
- Etat : 13 % au titre du centre national du développement du sport,
- Commune : 12 % du coût HT.

Il importe, toutefois, de signaler que seule la COMADI a, par une convention bilatérale du 7 mars 2007 conclue avec la commune de Dijon, donné son accord pour un fonds de concours exceptionnel de 2 546 112,00 €, représentant 25 % des travaux sur la base d'un coût prévisionnel de l'opération de 10 184 448,00 € HT. Il en résulte que la part de la COMADI ne représente plus que 19,6 % du coût actualisé de l'opération au 24 septembre 2007. La différence devra être prise en charge par la commune dont la part passe mécaniquement de 12 à 17,4 %, sous réserve que les autres collectivités et l'Etat répondent favorablement aux demandes de la ville de Dijon.

Cette opération qui présente un caractère économique est à l'état de projet. Son plan de financement est basé sur l'hypothèse que la TVA ayant grevé les travaux de restructuration du stade pourra être récupérée.

La commune de Dijon a sollicité le 12 février 2007 par message électronique la direction des services fiscaux (DSF) de la Côte-d'Or aux fins de savoir s'il était possible de déduire la TVA via le mécanisme de déclaration mensuelle, la commune estimant que les travaux relatifs aux tribunes nord et sud étaient réalisés au seul bénéfice du DFCO, et que, dès lors, ces locaux seraient loués à ce dernier. Dans ces conditions, la commune a souhaité pouvoir opter pour le régime de TVA, fixé par l'article 256 du code général des impôts, qui prévoit que les locations d'immeubles à usage professionnel et munis d'aménagements idoines sont assujetties à la TVA.

Par lettre du 22 février 2007, la DSF a répondu favorablement à la demande de la commune en considérant que les tribunes seraient louées à la société à objet sportif DFCO, futur occupant exclusif du parc municipal des sports Gaston Gérard, et qu'eu égard au fait que ces tribunes étaient aménagées à usage professionnel, les travaux relatifs à ces aménagements entraient dans le champ d'application de la TVA. Cette position a été réaffirmée par lettres en date du 14 septembre 2007 et du 20 novembre 2008.

Les services fiscaux font mention des conditions spécifiques à mettre en œuvre pour bénéficier des dispositions fiscales concernées, à savoir une occupation exclusive de locaux aménagés à usage professionnel, dès lors que les nouveaux aménagements ne correspondent pas à la satisfaction d'un service public, et attire l'attention du destinataire sur le fait qu'a priori l'activité en cause entre dans le champ d'application des impôts commerciaux sauf absence avérée de concurrence avec le secteur privé.

La Ville considère que cette réponse de l'administration fiscale constitue une prise de position formelle sur l'interprétation d'un texte fiscal, prévue à l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales.

Il conviendra donc que la Ville de Dijon respecte les conditions posées par l'administration fiscale pour pouvoir bénéficier de la déduction de TVA figurant dans son plan de financement.

* * *

1	PERIMETRE DU CONTROLE	2
2	L'auditorium	2
2.1	Gestions antérieures	2
2.2	Problématique générale.....	2
2.3	Un équipement culturel hors norme	4
2.4	La création de l'entité Duodijon.....	5
2.5	Fonctionnement de l'auditorium	5
2.5.1	Règles de refacturation entre la régie et l'auditorium	6
2.5.1.1	Remboursement (billetterie).....	6
2.5.1.2	Refacturation (frais de communication).....	6
2.5.1.3	Répartition des dépenses entre les budgets	6
2.5.2	Une activité d'entreprise de spectacle.....	7
2.6	Situation financière	7
2.6.1	Le caractère particulier des activités culturelles et artistiques	7
2.6.2	La nécessaire consolidation financière des budgets de l'auditorium et du GTD.....	8
2.6.3	Les causes principales de l'amélioration de la situation financière	10
2.6.3.1	La maîtrise des charges de personnel.....	10
2.6.3.2	Une modification des œuvres programmées.....	11
2.6.3.3	Un moyen d'amélioration futur, l'abandon de l'amortissement.....	12
3	L'organisation des systèmes d'information	13
3.1	La nécessaire modernisation des systèmes d'information	13
3.2	Un budget en forte croissance	15
3.2.1	La politique de recrutement du personnel	15
3.2.2	Un effort financier soutenu et croissant	16
3.2.3	La gestion du parc informatique.....	18
3.2.3.1	La gestion des licences informatiques.....	18
3.2.3.2	La mise en place d'une charte de l'utilisateur.....	19
3.3	La nécessaire mise en oeuvre d'outils de pilotage adaptés	20
3.3.1	La mise en place d'indicateurs financiers	21
3.3.2	Le contrôle de la qualité des services rendus	22
3.3.3	Le pilotage du service	22
3.3.4	La prise en compte des systèmes d'information dans le cadre du développement du contrôle interne	23
3.4	Synthèse générale.....	23
4	Le soutien de la commune de Dijon au DFCO	24
4.1	Du passage récent d'une structure purement associative à un club sportif professionnel	24
4.2	Le soutien financier - conventions de subvention et marchés de prestations de services	25
4.2.1	La période antérieure au 1 ^{er} janvier 2006.....	25
4.2.1.1	Les subventions versées à l'association	25
4.2.1.2	Les subventions versées à la SASP	27
4.2.2	La période postérieure au 1 ^{er} janvier 2006.....	27
4.3	Les contrats de prestations de services.....	27
4.4	La mise à disposition de locaux	27
4.4.1	Des conventions d'occupation du domaine public.....	27
4.4.2	Une redevance pour le moins symbolique	28
4.5	Un projet majeur : la restructuration du stade Gaston Gérard.....	30
4.5.1	Une opération majeure	30
4.5.2	Un mode de financement particulier	32



Dijon, le 10 FEV. 2008

N° 08-RODI – FR - 52

Monsieur le Président,

Le rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de l'Auditorium, l'organisation des systèmes d'information et le soutien apporté au club sportif professionnel Dijon Football Côte d'Or (DFCO), transmis par courrier du 23 décembre dernier appelle les observations suivantes :

I. Sur la gestion de l'Auditorium

Les conclusions de la Chambre sur la nécessité de créer un établissement unique pour résoudre les difficultés qui ont résulté de la coexistence, au sein du Duodijon, de deux établissements, l'Auditorium et la Régie personnalisée du Grand Théâtre, relevant de régimes juridiques différents, viennent conforter la décision de la Ville, adoptée par délibération du 15 décembre dernier, de transférer au sein de cette dernière, désormais dénommée Opéra de Dijon, les moyens d'exploitation de l'Auditorium. La structure unique a été effectivement mise en place à compter du 1er janvier dernier.

Comme il a déjà été indiqué, le maintien pendant plusieurs années de cette situation de dualisme juridique du Duodijon, conçue comme transitoire, dans la perspective de la création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC), s'explique principalement par l'attente, finalement vaine, de réponses positives de l'Etat et d'autres collectivités territoriales pour la création partenariale d'un tel EPCC. La Chambre ne manque pas en effet de rappeler qu'aucune Ville comparable à Dijon ne dispose d'un équipement similaire, d'envergure nationale voire internationale, et dont le portage est assuré par la seule commune.

Les difficultés de fonctionnement du Duodijon, du fait de son dualisme juridique, n'ont néanmoins pas empêché la Ville de gérer avec rigueur l'Auditorium, comme le relève la Chambre, grâce notamment à une politique de mutualisation avec le Grand Théâtre d'un certain nombre de fonctions, bien que la maîtrise des charges qui en est résulté ait été compensée par l'évolution importante des charges du personnel artistique du Grand Théâtre.

Enfin, la Ville prend acte de l'approbation par la Chambre de la décision du conseil municipal du 25 juin 2007 de ne plus amortir l'Auditorium à partir du 1er janvier 2008.

II. Sur l'organisation des systèmes d'information

La Chambre souligne l'effort important de modernisation du système d'information de la Ville de Dijon, dans un cadre budgétaire néanmoins maîtrisé.

La Ville partage les observations de la Chambre relatives à l'opportunité de la mise en place d'outils informatiques de contrôle de gestion. Elle confirme qu'elle étudiera les moyens de mettre en oeuvre des indicateurs financiers et de contrôle de la qualité du service rendu.

III. Sur le soutien de la commune de Dijon au DFCO

La chambre considère que le montant de la redevance de mise à disposition des locaux à la SASP serait hors de proportion avec l'avantage procuré et serait de ce fait constitutif d'une aide économique illégale au regard du droit communautaire pouvant entraîner un risque de récupération de cette aide.

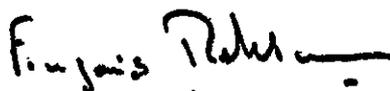
Il convient d'observer qu'en l'absence de normes et de pratiques homogènes sur les conditions de mise à disposition des stades par les collectivités aux clubs professionnels, la Ville de Dijon a été dans les premières à exiger du club résident une redevance dont la structure était conforme aux standards jurisprudentiels, à savoir une part fixe représentant la valeur locative et une part variable représentant l'avantage économique tiré de son exploitation et fondée sur un pourcentage des recettes.

Quant à l'appréciation de son montant, en l'absence de tout référentiel légal ou réglementaire précis, elle ne peut que demeurer largement subjective. On ne saurait notamment comparer la redevance exigée par la Ville de Lyon pour la mise à disposition du stade Gerland à l'Olympique Lyonnais, premier budget de la Ligue 1, champion de France régulier depuis plus de 6 ans et participant tout aussi régulièrement à la Ligue des Champions, avec celle payée par le DFCO.

Enfin, comme l'avait relevé la Chambre dans un précédent contrôle, une augmentation du montant de la redevance aurait parfaitement pu être compensée par une augmentation corrélative des soutiens financiers, le montant de ces derniers demeurant largement en deçà des plafonds autorisés.

En tout état de cause, il convient pour conclure de relever que le montant de la redevance sera à l'avenir nettement plus élevé, pour des motifs fiscaux, puisqu'elle correspondra à 1% de la valeur du stade.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



François RÉBSAMEN
Sénateur de la Côte d'Or

Monsieur Le Président
Chambre Régionale des Comptes
de Bourgogne
28-30 rue Pasteur
BP 71199
21011 DIJON CEDEX