



Dijon, le 27 juin 2025

Le président

Réf. : 25 ROD2-29

**Objet : Notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la
commune de Dijon (organique et patrimoine)**

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

Envoi recommandé avec avis de réception

Madame la Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Dijon pour les exercices 2018 jusqu'à la période la plus récente et dans le cadre des travaux communs des juridictions financières portant sur une enquête relative au patrimoine monumental, ainsi que la réponses apportée.

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

Après sa communication au conseil municipal, et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification dans les conditions prévues par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il deviendra alors public et communicable à toute personne en faisant la demande.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté, préfet de la Côte-d'Or, ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques de Bourgogne-Franche-Comté et du département de la Côte-d'Or.

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

Mme Nathalie KOENDERS

Maire de Dijon

Hôtel de Ville - Place de la Libération

21000 DIJON

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

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

Je vous prie de recevoir, Madame la Maire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous

Emmanuel ROUX

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Emmanuel Roux', written in a cursive style.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE DIJON

(Département de la Côte d'Or)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	15
INTRODUCTION.....	16
1 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	17
1.1 Un processus budgétaire maîtrisé mais une information publique insuffisante en matière d'investissement.....	17
1.1.1 Les rapports à l'appui des principaux rendez-vous budgétaires	17
1.1.2 Les annexes budgétaires.....	18
1.1.3 L'information à l'organe délibérant et au public	18
1.2 Des marges de progrès en matière de régularité budgétaire et de fiabilité des comptes	19
1.2.1 La qualité des prévisions budgétaires.....	20
1.2.2 La gestion des investissements : l'absence de programmation pluriannuelle et un recours limité aux autorisations de programme	21
1.2.3 Le contrôle interne comptable et financier et le contrôle externe	23
1.2.4 Les opérations de fin d'exercice.....	23
1.2.4.1 Les restes à réaliser	23
1.2.4.2 Les provisions	24
1.2.5 Le suivi du patrimoine.....	26
1.2.6 Les immobilisations financières.....	27
1.2.7 Le contrôle des régies d'avances et de recettes.....	28
2 LA SITUATION FINANCIÈRE	30
2.1 L'équilibre de la section de fonctionnement : une capacité d'autofinancement satisfaisante	30
2.1.1 Des produits de gestion provenant très majoritairement de la fiscalité appliquée aux propriétaires.....	30
2.1.1.1 L'évolution du produit de la fiscalité locale.....	30
2.1.1.2 La fiscalité reversée	33
2.1.1.3 Les ressources d'exploitation	34
2.1.1.4 Les ressources institutionnelles.....	34
2.1.2 Une baisse limitée des charges de fonctionnement dans un contexte de mutualisation croissante des services avec la métropole.....	35
2.1.2.1 Des charges à caractère général en forte augmentation.....	36
2.1.2.2 Subventions de fonctionnement et autres charges de gestion.....	38
2.1.3 Une capacité d'autofinancement stable sur la période 2018-2024.....	40
2.2 Une politique d'investissements soutenue et maîtrisée financièrement.....	41
2.3 La situation bilancielle de la collectivité.....	43
2.3.1 Un fonds de roulement et une trésorerie confortables.....	43
2.3.2 Des efforts conséquents sur la dette ouvrant des marges de manœuvre à moyen terme	44
2.3.2.1 Un désendettement très marqué, mais une annuité d'emprunt qui ne diminue pas	44
2.3.2.2 Un encours de la dette toujours marqué par les anciens emprunts à risque.....	45

2.3.2.3	Des instruments de couverture des risques de taux qui ont alourdi la charge financière de la commune	46
2.3.2.4	La possibilité à moyen terme de mobiliser d'importants volumes d'emprunts	47
3	LES SUBVENTIONS ET LES MISES À DISPOSITION DE LOCAUX AUX ASSOCIATIONS	49
3.1	Un système d'attribution des subventions structuré mais non exempt de faiblesses	49
3.2	La prise en compte insuffisante du travail de suivi des associations mené par la direction du conseil et de l'évaluation.....	51
3.3	La mise à disposition généreuse de biens appartenant à la commune.....	52
4	LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT	54
4.1	Une forte ambition d'aménagement, couvrant un large territoire	54
4.1.1	« Territoire Grand Sud » : le quartier de l'Arsenal et le site AMORA.....	54
4.1.1.1	La réhabilitation du quartier de l'Arsenal : logements, commerces et équipements publics	54
4.1.1.2	La reconversion du site Amora : une opération aux dépens de la commune.....	56
4.1.2	« Territoire Grand Est » : le Jardin des Maraichers et le site des Poussots.....	57
4.1.2.1	L'écocité Jardin des maraichers : une revue à la baisse du nombre de logements	57
4.1.2.2	Le site des Poussots : l'installation de la ligue régionale de football.....	58
4.1.3	Le projet de renouvellement urbain du quartier de la Fontaine d'Ouche	58
4.1.3.1	La ZAC de la Fontaine d'Ouche : un enjeu fort d'attractivité.....	58
4.1.3.2	La ZAC des carrières blanches : une réévaluation du projet risquant de peser sur la commune	59
4.1.4	L'opération de rénovation urbaine du quartier des Grésilles	59
4.2	Des enjeux financiers importants et des risques qui pèsent sur la commune	61
4.2.1	Un risque économique majoritairement assumé par la commune.....	61
4.2.2	Un coût important et évolutif à intégrer dans une programmation pluriannuelle des investissements	62
5	LES RESSOURCES HUMAINES	64
5.1	Une amélioration de la procédure de recrutement qui demeure néanmoins perfectible	64
5.1.1	Une meilleure prise en compte de la compétence du conseil municipal sur la période	64
5.1.2	Un processus de recrutement balisé dont la mise en œuvre est lacunaire	65
5.2	L'évolution des effectifs et des charges de personnel sur la période	67
5.2.1	Une maîtrise des effectifs liée notamment à une forte mutualisation des services avec la métropole sur la période	67
5.2.2	L'évolution globale de la masse salariale dépend en partie de facteurs externes	68
5.2.3	Un recours croissant aux contractuels.....	70

5.3 Un régime indemnitaire qui nécessite quelques ajustements	71
5.3.1 Une transposition du RIFSEEP présentant quelques incohérences et anomalies à corriger	71
5.3.2 Le versement à régulariser de la prime de fin d'année	74
5.3.3 Les primes exceptionnelles	75
5.4 L'évolution du temps de travail et des heures supplémentaires	76
5.4.1 La refonte du temps de travail et la mise en place des 1 607 heures légales	76
5.4.2 La réalisation et l'indemnisation des heures supplémentaires	77
5.4.2.1 Un encadrement plus strict des heures supplémentaires à mettre en œuvre	77
5.4.2.2 L'augmentation des heures supplémentaires indemnisées sur la période	78
6 LA CITE INTERNATIONALE DE LA GASTRONOMIE ET DU VIN	80
6.1 La reconversion d'un important site historique proche du centre-ville	81
6.2 Des conditions peu contraignantes pour une opération sui generis de grande ampleur	82
6.2.1 Un choix d'outil d'aménagement qui n'est pas sans conséquence sur les engagements financiers ultérieurs de la commune	82
6.2.2 Une concession d'aménagement aurait permis une meilleure information du conseil municipal, tout au long de l'opération d'aménagement de la cité	83
6.3 L'engagement financier important de la commune de Dijon dans la construction de la cité internationale de la gastronomie et du vin	85
6.3.1 Les parties relevant de la compétence de la ville de Dijon	85
6.3.1.1 La chapelle Sainte-Croix de Jérusalem	86
6.3.1.2 Le Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine	86
6.3.1.3 Le pôle culturel	87
6.3.2 La subvention du cinéma d'art et d'essai	89
6.4 Un engagement communal pérenne, appelé à se renforcer dans la gestion de la cité	90
6.4.1 Le manque de définition d'un projet scientifique et culturel entre les acteurs du site	90
6.4.2 L'impossibilité de réaliser un bilan global de l'activité de la cité	91
6.4.3 Le coût notable de l'activité des parties publiques de la CIGV	92
6.4.3.1 Le personnel recruté par la ville de Dijon et les relations avec l'office du tourisme	93
6.4.3.2 Le renouvellement des expositions	94
7 LE PATRIMOINE MONUMENTAL	96
7.1 Un patrimoine remarquable aux forts enjeux de protection et de conservation	97
7.1.1 Un vaste patrimoine dont la protection implique des contraintes urbanistiques pour les propriétaires	97
7.1.1.1 La coexistence de plusieurs régimes de protection sur le territoire communal	97
7.1.1.2 L'accompagnement des propriétaires au sein des périmètres de protection	99
7.1.1.3 La difficile conciliation entre protection et transition énergétique	101
7.1.2 Une connaissance précise de l'état du patrimoine fondée sur un suivi régulier et la réalisation de diagnostics	102

7.1.2.1	En tant que maître d'ouvrage, la commune s'appuie sur des compétences internes et externes pour l'entretien et la restauration	102
7.1.2.2	Un suivi plus fin du patrimoine, dont l'état est globalement satisfaisant à l'exception de cinq monuments.....	103
7.1.2.3	La réalisation de diagnostics récents préfigure les investissements à venir	103
7.1.3	Un effort financier important illustré par deux opérations d'ampleur	106
7.1.3.1	Un investissement soutenu en faveur du patrimoine monumental sur la période 106	
7.1.3.2	Des dépenses d'investissement caractérisées surtout par la réalisation de deux opérations d'ampleur.....	108
7.1.3.3	La nécessité d'anticiper les investissements à venir et notamment la restauration des églises Notre-Dame et Saint-Philibert.....	114
7.1.3.4	L'impact des monuments historiques sur l'évolution du coût de l'assurance de la commune	117
7.2	... impliquant une stratégie de valorisation dynamique dont l'incidence sur l'attractivité de la commune est favorable	118
7.2.1	Un plein usage des monuments historiques, malgré les contraintes	118
7.2.1.1	Un usage pour chacun des monuments historiques, garant de leur conservation	118
7.2.1.2	Les limites identifiées en termes d'usage des monuments historiques.....	119
7.2.1.3	Des usages qui nécessitent une mise en accessibilité des monuments	119
7.2.2	Un patrimoine reconnu nationalement et internationalement grâce à des labels et dont la valorisation est portée par plusieurs acteurs	120
7.2.2.1	Un patrimoine mis à l'honneur par le label Ville d'art et d'histoire et par la reconnaissance au titre du patrimoine mondial de l'Unesco	120
7.2.2.2	Le rôle central de la direction de la valorisation du patrimoine	121
7.2.2.3	Un soutien communal aux nombreuses associations de défense et de sauvegarde du patrimoine	122
7.2.3	Un patrimoine monumental qui attire, sans nuire à la vitalité de Dijon.....	123
7.2.3.1	Une bonne santé touristique liée notamment au patrimoine remarquable.....	123
7.2.3.2	Une ville monumentale qui ne se « muséifie » pas et dont la population continue de croître.....	125
ANNEXES.....		127
Annexe n° 1. La régularité budgétaire et la fiabilité des comptes		128
Annexe n° 2. L'analyse financière		131
Annexe n° 3. Les participations d'équilibre et avances versées par la commune dans le cadre des concessions d'aménagement (2018-2024)		133
Annexe n° 4. Les ressources humaines		134
Annexe n° 5. La cité internationale de la gastronomie et du vin		140
Annexe n° 6. Les monuments historiques propriétés de la commune de Dijon.....		143
Annexe n° 7. L'organisation internationale de la vigne et du vin.....		146
Annexe n° 8. Le périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO.....		147
Annexe n° 9. La fréquentation du patrimoine monumental de la commune		148
Annexe n° 10. Glossaire.....		149

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Dijon au titre des exercices 2018 jusqu'à la période la plus récente. Ce contrôle s'inscrit également dans le cadre des travaux communs des juridictions financières relatifs à deux enquêtes nationales : le patrimoine monumental des collectivités locales en 2025 et les dépenses de rémunérations des collectivités locales et de leurs groupements en 2026.

À l'issue de ce contrôle, il est formulé huit recommandations dont six prenant la forme d'un rappel au droit et deux liées à la performance de la gestion de la commune.

Une situation financière très satisfaisante

Le budget de la ville de Dijon était de quelque 280 M€ en 2023.

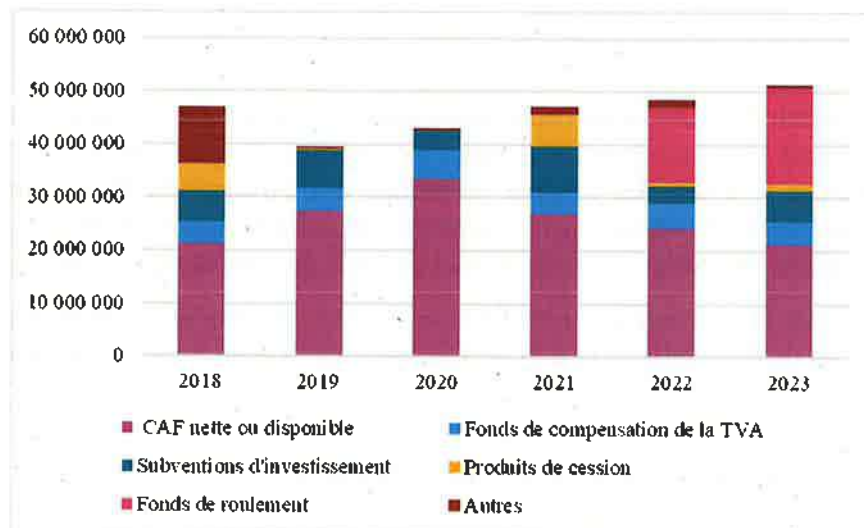
Les comptes de la commune affichent une bonne santé financière sur la période 2018-2023. Son autofinancement est stable avec, en moyenne, 17 % de ses produits de gestion, soit un taux supérieur aux communes de la même strate démographique.

La commune s'est également fortement désendettée avec un encours de dette qui est passé de 167 M€ au début de l'année 2018 à 100,6 M€ au 31 décembre 2024. La dette par habitant de Dijon est désormais parmi les moins élevées des communes entre 140 000 et 185 000 habitants.

Malgré un recours à l'emprunt très limité, la commune a fortement investi en finançant ses équipements sur ses fonds propres en s'appuyant, outre sur l'autofinancement, sur un fonds de roulement confortable de 63,7 M€. Plus faible, comparé aux autres communes de la même strate démographique en 2018, le niveau des investissements par habitant de Dijon est désormais dans la moyenne.

Le financement de ses projets d'investissement méritera, toutefois, à moyen terme, une attention particulière de la commune après une mobilisation importante de son fonds de renouvellement sur la fin de la période.

Graphique n° 1 : Évolution du financement des investissements de la commune



Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté à partir des comptes de gestion.

En maintenant un niveau d'autofinancement comparable à celui observé sur la période récente, la commune devra en effet, si elle souhaite continuer à financer un niveau élevé d'investissement, recourir à nouveau à l'emprunt dans les années qui viennent. Compte tenu toutefois du profil d'amortissement de la dette jusqu'en 2032, tout nouvel emprunt pèsera sur les charges financières et sur le niveau du remboursement de la dette en capital.

Au-delà du levier important de la dette dont la commune pourra disposer à moyen terme, le financement de ses investissements devra passer par la consolidation du niveau de son autofinancement, qui nécessitera, compte tenu d'un niveau de fiscalité déjà élevé, une maîtrise des dépenses de fonctionnement.

La commune doit pouvoir s'appuyer sur une trajectoire mieux définie et mieux partagée avec l'organe délibérant au travers, notamment, d'une programmation pluriannuelle des investissements dont la ville ne dispose pas formellement à l'heure actuelle.

L'importance du pilotage budgétaire et financier dans les années qui viennent doit être l'occasion d'un recours accru aux autorisations de programme et crédits de paiement permettant une meilleure lisibilité, une conduite plus adaptée des grands projets d'investissements, et une amélioration des taux de réalisation des crédits votés, actuellement insuffisants.

La qualité globale de la tenue des comptes peut être soulignée. Des points appellent toutefois une vigilance accrue : la nécessaire mise en place d'une cartographie des risques, la gestion des restes à réaliser, le suivi de l'actif, le contrôle des régies d'avances et de recettes et la constitution des provisions.

Un niveau important de soutien aux associations qui implique une plus grande rigueur

En 2023, Dijon consacrait 102 € par habitant de subventions aux personnes de droit privé alors que dans le même temps, pour les communes de taille identique, ce montant s'élevait

à 81 €/habitant. Avec un budget annuel en moyenne de 15 M€, Dijon apparaît ainsi comme une des communes les plus généreuses vis-à-vis de son tissu associatif.

L'organisation de l'instruction et du versement des subventions aux associations apparaît structurée. Le dépôt des demandes de subvention sur internet est encadré par une procédure claire, la complétude des dossiers est vérifiée par la direction des finances, les dossiers de chacune des associations sont analysés pour avis par la direction de la vie associative et par les directions sectorielles. La commune s'est, en outre, dotée d'une direction du conseil et de l'évaluation qui produit, pour tout montant de subvention supérieur à 15 000 €, une analyse financière. Les dossiers de subvention sont enfin soumis à une commission interne, le groupe d'analyse des moyens aux associations (GAMA), composé d'élus de la majorité et des services.

La rigueur de la procédure ne garantit toutefois pas la même qualité des résultats. L'examen des dossiers d'un échantillon d'associations met en évidence que certaines d'entre elles, qui ne produisent pas leurs comptes ou bilan d'activités, continuent à percevoir des subventions.

Les conventions d'objectifs et de moyens sont rares. Les conventions renvoient le plus souvent aux statuts de l'association alors que des actions précises, contribuant aux objectifs des politiques publiques de la commune, devraient être définies. Pour les conventions qui disposent d'objectifs, ces derniers manquent de précision ou les valeurs cibles sont inexistantes.

Le travail réalisé par la direction du conseil et de l'évaluation, pourtant éclairant sur la situation de certaines associations, est insuffisamment pris en compte dans les propositions du GAMA à destination du conseil municipal qui ne dispose, de son côté, que de peu d'informations pour rendre ses décisions.

Parallèlement à l'importance des subventions versées, la commune met à disposition gratuitement de nombreux locaux. Les conventions de mise à disposition examinées ont mis en évidence, là aussi, un manque de rigueur : absence de mention de la contrepartie financière pour en permettre la valorisation ou de la durée ou des renouvellements non formalisés.

Une ambition forte en matière d'aménagement illustrée par des enjeux financiers importants

Parmi les investissements les plus importants sur la période 2018-2023, ont été identifiées les différentes opérations d'aménagement initiées par la commune, en majorité concédées à la société publique locale aménagement de l'agglomération dijonnaise (SPLAAD). Ces engagements financiers (32,1 M€) figurent en deuxième position derrière les « équipements culturels et de rayonnement de la ville » (69,3 M€). Ils illustrent la forte ambition de la commune en termes d'aménagement de l'ensemble de son territoire à travers notamment la construction de logements et d'équipements publics, justifiée par la croissance de sa population, en zone déjà urbanisée et sur des périmètres considérés comme des friches urbaines.

Sont couverts par ces opérations d'aménagement les périmètres sud et est, avec la réhabilitation des quartiers de l'Arsenal et Jardin des maraîchers et une reconversion des sites Amora et des Poussots. Deux quartiers comprenant un périmètre politique de la ville sont également concernés par ces aménagements : la Fontaine d'Ouche et les Grésilles, pour lesquels les enjeux d'attractivité sont forts.

Cette implication dans plusieurs opérations simultanées n'est pas sans risque financier pour la commune, puisqu'elle est appelée à l'équilibre du bilan quand les programmes évoluent ou quand les recettes de cessions sont revues à la baisse. Dans la plupart des opérations, la participation d'équilibre a augmenté et/ou la commune a acquis des biens qui n'ont pu être cédés à d'autres acteurs. En effet, dans le cadre de l'écocité Jardins des maraîchers, la participation d'équilibre a augmenté de 243 % passant de 3,02 M€ en 2018 à 10,36 M€ en 2023 en raison d'une urbanisation moins importante que prévue engendrant l'abandon de construction de logements. Ce scénario pourrait de nouveau se produire dans le cadre de l'opération « Carrières blanches » à Fontaine d'Ouche. En termes d'acquisition, la commune a notamment acheté le bâtiment Quai 64 sur le site Amora pour 6,5 M€ HT, soit 7,8 M€ TTC, permettant d'équilibrer l'opération. Sur ce même site, elle devra trouver une issue pour le terrain initialement destiné à un projet immobilier, abandonné pour cause de pollution.

La commune exerce un contrôle et un suivi circonstanciés de ses concessions grâce aux documents remis par le concessionnaire et notamment aux comptes rendus annuels (CRAC) qui permettent, entre autres, de constater les réalisations, identifier les cessions et faire évoluer les participations au rythme des bilans prévisionnels. Si le conseil municipal dispose d'une vision précise des participations, avances et garanties consenties dans ce cadre, un point consolidé annuel sur les montants prévisionnels restants à verser pour l'ensemble des opérations permettrait de visualiser l'engagement financier global de la commune en matière d'aménagement et son évolution.

Au regard des derniers CRAC et des versements intervenus au cours de l'exercice 2024, il reste à la commune 24,12 M€ HT, soit 25,68 M€ TTC à verser dont 14,9 M€ de participation d'équilibre, sous réserve d'évolution des bilans prévisionnels des concessions en cours soumis aux aléas et au cours du marché immobilier. Ce montant (24,12 M€ HT) sera toutefois atténué par la perception de recettes et le remboursement des avances consenties à la SPLAAD et devrait avoisiner *in fine* les 16 M€. La chambre souligne ainsi le versement par la commune d'une partie des participations d'équilibre en cours d'opérations, illustrant la volonté d'en lisser le coût et encourage en ce sens, la commune à intégrer ces dépenses d'aménagement dans le cadre de sa future programmation pluriannuelle des investissements.

La gestion des ressources humaines : des avancées notables, mais des axes d'amélioration demeurent

L'analyse de la gestion des ressources humaines réalisée par la chambre depuis 2018 a permis de constater une maîtrise de ses effectifs par la commune. Durant la période de contrôle, la mutualisation des services entre la commune et la métropole s'est très fortement accentuée avec l'adoption d'un schéma de mutualisation et la création de services communs. Cette intégration importante a engendré le transfert, depuis 2019, de 572 postes budgétaires à l'établissement public de coopération intercommunale, impliquant un allègement de la masse salariale à hauteur de 29,28 M€ alors que les charges de personnels de la commune ont baissé entre 2018 et 2024 de 11,51 M€. L'écart de 17,77 M€ s'explique pour 44 % par des mesures nationales qui se sont imposées à la commune dans une période de forte inflation, pour 35 % par le glissement vieillesse-technicité et 21 % par des mesures propres à la collectivité portant sur le niveau des recrutements, les revalorisations du régime indemnitaire et l'action sociale. Pour autant, l'examen des revalorisations des rémunérations des agents de la commune laisse apparaître un taux d'augmentation équivalent à celui de l'inflation constatée.

Au 31 décembre 2023, la commune compte 2 434 postes budgétaires, soit 1 596 ETPT, pour un coût total de 85,86 M€. La proportion des agents contractuels dans l'effectif total de la collectivité s'est accrue sur la période, passant de 4,6 % à 10 %. Cette hausse s'explique, d'une part, par les difficultés de recrutement de fonctionnaires territoriaux en raison d'une faible attractivité de la fonction publique, constatée par ailleurs à l'échelle nationale, et d'autre part, par une augmentation des remplacements des arrêts maladie sur la période. Bien que récurrente et encadrée par un guide, la procédure de recrutement des agents contractuels souffre de quelques failles en pratique qui nécessiteront d'être corrigées dans un souci de sécurité juridique. De plus, même s'il bénéficie d'une compétence centrale en la matière, le conseil municipal n'a pas toujours été sollicité pour la création et la suppression de postes en raison notamment d'un écart trop important entre les postes budgétaires inscrits au tableau des effectifs et le nombre de postes pourvus. Une amélioration de la prise en compte de la compétence du conseil municipal en la matière est toutefois constatée sur la période, avec notamment la refonte totale du tableau des effectifs.

En 2021 a été mis en place par la commune le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Sa transposition a représenté un coût de 1,5 M€ sur les exercices 2022 et 2023 sur un montant global de régime indemnitaire de 12,3 M€ en 2023. Plusieurs objectifs sont visés par le nouveau régime indemnitaire et notamment l'attractivité de la collectivité, l'égalité salariale ainsi que la valorisation de l'engagement et des compétences. Sa mise en œuvre appelle toutefois quelques observations et des ajustements devront être réalisés. Devra également être menée une réflexion quant à l'intégration du montant de la prime de fin d'année dans le RIFSEEP, afin de régulariser son versement.

Au-delà de la volonté d'encourager la carrière des agents avec la mise en place de dispositifs tels que la modulation des cotations de postes, une place est accordée au dialogue social. Ainsi, un protocole d'accord a notamment permis l'adoption par le conseil municipal de nouvelles règles portant sur le temps de travail et notamment le respect formel des 1 607 heures légales. Malgré cette évolution, le volume et le montant d'heures supplémentaires indemnisées a augmenté de manière importante sur la période, nécessitant une attention particulière, qui plus est en ce qui concerne le dépassement du contingent mensuel de 25 heures. Un contrôle automatisé du temps de travail s'avère en ce sens indispensable.

Au regard de ces constats, la chambre a émis plusieurs recommandations visant à une mise en conformité avec la réglementation.

La cité internationale de la gastronomie et du vin : un projet au service de l'attractivité du territoire, mais marqué par des fragilités dans sa conception et des incertitudes dans son rayonnement

La cité internationale de la gastronomie et du vin (CIGV) est une des principales réalisations de la commune sur la période la plus récente. À travers ce projet, la commune poursuivait un objectif à la fois urbain, culturel et stratégique. Sur le plan de l'aménagement, il s'agissait d'éviter qu'un site aussi emblématique que l'hôpital général ne devienne une friche, et d'y faire naître un nouveau quartier à taille humaine. Le projet visait aussi à devenir la vitrine des deux reconnaissances majeures obtenues par Dijon auprès de l'Unesco. Il portait enfin l'ambition d'affirmer le rayonnement de la commune sur la région mais également à l'international. Si cette opération d'aménagement sur 65 000 m² qui comprenait la cité

en elle-même et une partie « logements », est réussie d'un point urbanistique à l'avant de la parcelle, elle appelle plusieurs observations de la chambre.

Sur son montage d'abord, il a été fait appel, sans étude préalable, parmi la palette des outils d'aménagement à disposition d'une commune, à un simple permis d'aménager (PA) confié à un opérateur financeur auquel il a été transféré les risques financiers et juridiques de l'opération. Dans les faits, cette opération s'apparentait, comme la juridiction administrative l'a d'ailleurs confirmé, à une concession d'aménagement qui aurait nécessité d'être suivie sur l'ensemble de sa durée, par l'organe délibérant, ce qui n'a pas été le cas.

Le transfert du risque financier n'a pas empêché *in fine* la ville de prendre en charge une part des investissements (25,75 M€ bruts soit 12 M€ nets des subventions). Elle supporte par ailleurs, *a contrario* de ce qui avait été initialement annoncé, une part non négligeable du coût d'exploitation de l'ordre de 2 à 3 M€ par an. Dans ce contexte, l'absence d'un organe dédié au suivi financier de l'aménagement du site a privé la commune de vérifier la juste répartition des risques et d'actualiser, le cas échéant, les engagements entre les parties prenantes.

En contrepartie du transfert du risque, la commune a accordé au titulaire du permis d'aménager d'importantes facilités. Outre l'acquisition des terrains via l'établissement public foncier des collectivités de Côte d'Or, pour un montant inférieur au prix évalué par le service des domaines, il lui a été accordé une surface de plancher de construction de 85 000 m² soit 25 % de plus que dans la proposition initiale effectuée en réponse à l'appel à manifestation d'intérêt de la commune. Alors que l'aménagement de la partie « habitat » du site n'est pas terminée et que les droits à construire des îlots 2.4 et 2.5 du site ne sont pas tous comptabilisés, le montant des cessions foncières par l'opérateur est estimé à ce jour par la chambre régionale des comptes à près de 30 M€, soit quelque 5,8 M€ supplémentaires par rapport à la proposition initiale qui devait équilibrer l'opération.

Sur le sens et les attendus de la CIGV, un projet scientifique et culturel aurait permis, au-delà du cahier des charges succinct de la mission française du patrimoine et des cultures alimentaires, de définir plus clairement l'identité du lieu. Ce qui est d'autant plus important qu'il s'agit de faire vivre, parmi les deux labels obtenus, un élément du patrimoine culturel immatériel de l'Unesco, par nature plus abstrait pour le public. C'est l'opérateur financeur qui a défini le projet pour la commune dont on perçoit, dans l'exploitation, les limites à la fois dans la gestion, qui s'apparente à une simple copropriété, et dans l'impossibilité de réaliser un bilan de l'activité des visiteurs comme des retombées touristiques et économiques. Bien que les chiffres communiqués indiquent que le site attire chaque année entre 850 000 et 900 000 visiteurs, la commune n'a pas d'indication précise concernant leur profil et leurs motivations, hormis pour le centre d'interprétation d'architecture et du patrimoine.

Les difficultés récentes rencontrées par plusieurs commerces situés au cœur de la cité peuvent susciter un doute quant au maintien d'une dynamique de développement et font craindre un fléchissement de la dynamique de fréquentation. Afin d'assurer à ce projet, sur la durée, un rôle structurant dans la valorisation patrimoniale et l'attractivité touristique de la ville, à la hauteur de ses engagements financiers, une plus grande implication de la commune apparaît indispensable. Car, en définitive, si la forme du projet est aboutie, la commune ne pourra faire l'économie d'une réflexion stratégique, en lien avec les partenaires économiques présents sur le site, sur les conditions nécessaires à réunir pour permettre un rayonnement de la cité conforme aux ambitions de départ.

Le patrimoine monumental, cœur de la stratégie d'attractivité de la commune

Par sa riche histoire, la commune de Dijon a sur son territoire un vaste patrimoine remarquable, constitué notamment de 216 monuments historiques, détenus à 70 % par des propriétaires privés. Au-delà de la stricte protection attachée à ces monuments, deux périmètres sont classés en tant que sites patrimoniaux remarquables (le centre-ville et les faubourgs de Dijon), impliquant des contraintes urbanistiques sur l'ensemble immobilier qu'ils couvrent. Afin d'inciter les propriétaires privés à entretenir leur patrimoine, la commune accorde des subventions pour les travaux menés sur les façades de la rue de la Liberté. Cette bonne pratique, qui a vocation à s'étendre à d'autres rues du centre-ville, permet d'accompagner la prise en compte des contraintes attachées à la restauration du patrimoine protégé. En outre, Dijon s'efforce d'allier protection et transition énergétique en incluant, autant que possible, cette exigence dans le cadre des travaux de restauration qu'elle mène sur son propre patrimoine.

Photo n° 1 : Vue sur la ville de Dijon. Au premier plan, la place de la Libération et le Palais des ducs de Bourgogne



Source : site internet de Dijon Métropole © Ville de Dijon / François Weckerlé

La commune assure un suivi régulier des 32 monuments historiques qui lui appartiennent et estime leur état sanitaire globalement satisfaisant. Selon le diagnostic sanitaire du ministère de la culture publié en 2024, la moitié de ses biens sont en bon état, dix en état moyen et cinq en mauvais état. D'ailleurs, depuis quelques années, la commune sollicite, auprès d'architectes du patrimoine, des diagnostics de ses monuments afin d'anticiper les travaux et identifier les priorités.

Sur la période 2018-2024, 48,1 M€ ont été investis par Dijon pour la restauration et la conservation de ses monuments historiques, soit une moyenne annuelle de 6,9 M€, représentant 40 % des dépenses d'investissement de l'ensemble du parc immobilier de la commune. Cet investissement soutenu a surtout été concentré sur deux opérations d'ampleur, le musée des Beaux-arts et l'hôtel Bouchu dit d'Esterno qui ont coûté 39,4 M€ sur la période, soit 82 % du total. Le choix de ces deux monuments, le premier à visée culturelle et le second pour en faire le siège de l'organisation internationale de la vigne et du vin, a impliqué de retarder les investissements nécessaires du fait de l'état dégradé d'autres monuments. Une projection interne de la direction des bâtiments évalue à 55,5 M€ l'investissement à réaliser sur les monuments historiques à horizon 2032, dont presque 40 M€ pour la restauration des églises Notre-Dame (et chapelle de l'Assomption) et Saint-Philibert, dont les travaux sont urgents. Ce chiffre est toutefois évolutif au gré des diagnostics réalisés. Si la commune fait le choix de poursuivre au même rythme son investissement sur les monuments historiques, l'intégration au sein d'une programmation pluriannuelle sera nécessaire afin d'en lisser le coût et la rendre compatible avec ses autres grands projets d'investissement.

A Dijon, les projets de restauration de monuments sont étroitement liés à l'usage futur du bien. Cela s'illustre notamment par un dialogue permanent entre les directions des bâtiments et de la valorisation du patrimoine. Ainsi, les monuments historiques de la commune ont tous un usage, à l'exception de Saint-Philibert pour laquelle une réflexion est en cours. La commune mène une stratégie dynamique de valorisation et mise sur son patrimoine monumental pour assurer sa renommée et son attractivité. L'augmentation du nombre de visiteurs de ses monuments historiques lors des journées européennes du patrimoine ou encore l'augmentation du nombre d'entrées des musées démontrent l'intérêt du public. De façon plus globale, le nombre de touristes à Dijon augmente. Pour autant, la commune ne semble pas touchée par un phénomène de « muséification » au regard du nombre d'habitants, qui continue à croître sur l'ensemble de son territoire et également dans le périmètre SPR, et de sa vitalité commerciale, au regard des taux de rotation et de vacance faibles en centre-ville.

Au-delà du label Ville d'art et d'histoire qui identifie la commune comme lieu à visiter à l'échelle nationale, l'intégration de son centre-ville au sein du périmètre de la protection des climats de Bourgogne au titre du patrimoine mondial de l'Unesco contribue à sa renommée internationale. Elle assoit en outre, aux côtés de l'installation du siège de l'organisation internationale de la vigne et du vin et de la construction de la cité de la gastronomie et du vin, l'identité de Dijon comme ville vitivinicole.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Établir un plan pluriannuel présentant les projets d'investissements retenus ainsi que leurs modalités de financement et le présenter à l'organe délibérant.

Recommandation n° 2. Procéder à la constitution de provisions pour l'ensemble des risques et charges conformément aux articles L. 2321-2 29° et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 3. Élaborer sans délai un plan de contrôle des régies municipales conformément à l'article R. 1617-7 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 4. Soumettre à l'approbation du conseil municipal la décision de confier à l'office de tourisme de Dijon Métropole l'encaissement des recettes relevant de la commune au sein de la cité internationale de la gastronomie et du vin et la convention de reversement de ces mêmes recettes.

Recommandation n° 5. Respecter les règles de déclaration de vacance d'emploi, de publicité et de justification du recrutement des contractuels prévues par la législation en vigueur afin de sécuriser les recrutements.

Recommandation n° 6. Mettre fin au versement en l'état de la prime de fin d'année afin de se mettre en conformité avec l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique.

Recommandation n° 7. Respecter les dispositions réglementaires relatives à la réalisation et à l'indemnisation des heures supplémentaires en se dotant notamment d'un outil de suivi automatisé du temps de travail.

Recommandation n° 8. : Recouvrer la subvention de 200 000 € accordée à la SAS 1 001 nuits en raison de la péremption de l'autorisation d'aménagement cinématographique.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Dijon pour les exercices 2018 et suivants. Ce contrôle est également effectué dans le cadre de l'enquête nationale sur le patrimoine monumental des collectivités et dans le cadre de la rédaction du rapport 2026 de la formation inter-juridictions permanente relative aux finances publiques locales portée par la Cour des comptes qui porte sur « les dépenses de rémunérations des collectivités locales et de leurs groupements ».

Lors de sa séance du 7 avril 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires transmises à Mme Nathalie Koenders, ordonnatrice en fonctions et à M. François Rebsamen, ancien ordonnateur. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 2 juin 2025, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Présentation de la commune

La commune de Dijon, chef-lieu de la région Bourgogne-Franche-Comté et du département de la Côte d'Or, fait partie de Dijon Métropole, créée en 2017 qui regroupe 22 autres communes et comptabilise 263 672 habitants. Cette intercommunalité était dénommée communauté d'agglomération dijonnaise jusqu'au 1^{er} janvier 2015, date à laquelle elle a pris le nom de communauté urbaine du Grand-Dijon.

La ville de Dijon compte 163 169 habitants au 1^{er} janvier 2025¹, en augmentation de 2,55 % par rapport à 2020 et s'étend sur 40,4 km². Sa population est jeune puisqu'environ 30 % se situe dans la tranche 15-29 ans.

Le taux de chômage, au sens de France travail, s'élevait à 6,2 % dans la zone d'emploi de Dijon² au 3^{ème} trimestre 2024, contre 5,9 % pour la Côte d'Or, 6,7 % pour la région Bourgogne-Franche-Comté et 7,2 % pour la France métropolitaine.

¹ Décret n°2024-1276 du 31 décembre 2024 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

² La zone d'emploi de Dijon compte 394 800 habitants sur les 535 078 habitants que compte le Département de la Côte d'Or- Source Insee 2020.

1 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

1.1 Un processus budgétaire maîtrisé mais une information publique insuffisante en matière d'investissement

La commune de Dijon ne possède qu'un budget principal depuis la clôture du budget annexe de l'auditorium par délibération du conseil municipal du 19 décembre 2016.

1.1.1 Les rapports à l'appui des principaux rendez-vous budgétaires

Les travaux de préparation budgétaire mobilisent en amont, comme il convient, l'ensemble des services de la commune. Les phases réglementaires réservées à l'intervention des élus dans le processus sont formellement respectées. Les rapports sont transmis aux élus par voie dématérialisée et sont accessibles sur l'extranet des élus « portail des élus ».

L'exécutif de la commune a présenté au conseil municipal, dans les deux mois précédant l'examen du budget, le rapport d'orientation budgétaire (ROB) qui a donné lieu à débat d'orientation budgétaire (DOB). Le budget a été voté dans les deux mois suivant le DOB. Le ROB est accompagné, conformément aux articles L. 2311-1-1 et L. 2311-1-2 du CGCT, d'un rapport sur la situation de la collectivité en matière de développement durable et d'un rapport égalité hommes/femmes qui n'appellent pas d'observation³.

Hormis pour 2023 et 2025, les budgets de la commune ont systématiquement été votés en décembre, avant donc le début de chaque exercice budgétaire.

Conformément à l'article L. 1612-12 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), les comptes administratifs sont soumis au vote de l'organe délibérant avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice sauf pour l'exercice 2019 dont le compte administratif a été adopté en juillet, en application de la loi d'urgence du 23 mars 2020.

La chambre a relevé globalement le respect des dispositions législatives et réglementaires (article L. 2312-1 du CGCT) avec, en particulier, la qualité des rapports produits à l'appui des débats d'orientations budgétaires organisés au cours de la période sous revue et des rapports de présentation des budgets primitifs et des comptes administratifs. Elle fait toutefois le constat, dans le ROB, que s'agissant des engagements à moyen terme en investissement et, faute d'une programmation pluriannuelle, la présentation se limite, à quelques exceptions près, aux projets de l'année suivante et aux seules autorisations de programme qui ne couvrent qu'un quart en moyenne des dépenses d'équipement de la commune.

³La chambre régionale des comptes, dans son rapport d'observations définitives de janvier 2016, avait recommandé que les rapports sur la situation en matière de développement durable soient plus précis et présentés préalablement au vote du budget.

Par ailleurs, s'agissant des opérations d'aménagement initiées par la commune, il n'est pas communiqué de récapitulatif de ses engagements en termes de subventions d'équilibre ou d'acquisitions d'équipements publics (cf. partie 4 sur les opérations d'aménagement). Le conseil municipal ne dispose en conséquence que d'une vision limitée des projets d'investissements de la commune et de leurs implications financières dans la durée (cf. point 1.2.2).

S'agissant de la présentation de la structure des effectifs, de l'évolution des dépenses de rémunération et de la durée du temps de travail⁴, qui figure dans l'annexe du ROB, elle ne comporte *in fine* pas ladite structure qui pourrait être présentée par cadre d'emplois ou par service de la collectivité et de manière rétrospective, sur quelques années, de manière à permettre au conseil municipal de mesurer les efforts budgétaires annoncés. Il en est de même pour la structure des rémunérations (traitements indiciaires, régimes indemnitaires, bonifications indiciaires) qui n'est pas réellement présentée au profit d'une liste de mesures qui auront une influence sur les dépenses de personnel l'année suivante. La partie du document sur la durée effective du travail fait état de dérogations aux 1 607 heures mais n'indique pas combien d'agents sont concernés. Enfin, les heures supplémentaires sont indiquées pour leur volume financier mais pas en unité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle complètera, à l'avenir, ses rapports d'orientation budgétaire conformément aux dispositions de l'article D. 2312-1 al. A du CGCT.

1.1.2 Les annexes budgétaires

La chambre note que les annexes réglementaires des budgets primitifs et des comptes administratifs, lesquelles participent à l'information des élus et des administrés sur la situation financière et patrimoniale de la commune, sont renseignées par cette dernière et que la recommandation émise lors du précédent contrôle a été mise en œuvre⁵. Le tableau des effectifs n'est toutefois toujours pas fiable et sa présentation devra être mise en conformité avec les obligations de la nomenclature M57 (cf. point 5.1.1).

S'agissant des immobilisations financières (cf. point 1.2.6), des écarts apparaissent avec le compte de gestion.

1.1.3 L'information à l'organe délibérant et au public

La commune exerce la faculté qui lui est conférée par l'article L. 2121-8 du CGCT de retransmettre les séances du conseil municipal par le biais des moyens de communication audiovisuels. Il est ainsi possible de suivre ces séances depuis la fin de l'année 2017 et d'accéder aux archives des enregistrements sur le site internet de la commune.

⁴ Article D. 2312-1 al. 2 du CGCT.

⁵ CRC Bourgogne-Franche-Comté – Rapport d'observations définitives – Janvier 2016 – Recommandation n° 3.

En application de ses obligations de publicité des budgets et des comptes (article L. 2313-1 du CGCT), la ville de Dijon a également créé, sur son site internet, une rubrique « Le budget » qui permet aux citoyens d'accéder aisément aux budgets primitifs, aux budgets supplémentaires et aux comptes administratifs des quatre dernières années. Ils disposent, pour en faciliter l'appréhension, des rapports d'orientations budgétaires et de présentation des documents budgétaires exhaustifs et synthétiques.

La commune pourrait également mettre à la disposition du public les comptes certifiés mentionnés à l'article L. 2313-1-1 des organismes⁶ non dotés d'un comptable public pour lesquels elle détient plus de 33 % du capital, a garanti un emprunt ou a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat.

S'agissant de la présentation et de l'information contenue dans les délibérations présentées en conseil municipal, la chambre relève qu'elles font à plusieurs reprises défaut ou pourraient être améliorées. Dans les divers domaines contrôlés par la chambre⁷, il est fait le constat de l'absence d'information ou d'une information insuffisante à l'assemblée délibérante pour lui permettre de prendre, de manière éclairée, ses décisions.

En outre, pour les élus comme pour les citoyens, la rubrique du site internet consacrée aux conseils municipaux et qui permet de faire le lien entre les décisions prises au fil des mois et leurs implications budgétaires n'est pas aisée d'utilisation. La recherche de délibération s'effectue principalement par séance de l'assemblée délibérante, la recherche par mot-clé dans la partie « actes réglementaires » n'étant pas assez sélective. L'ordre du jour des séances passées n'est en ligne en préambule que depuis 2021. Les procès-verbaux de l'assemblée sont accessibles depuis septembre 2022 en conformité avec la réglementation.

1.2 Des marges de progrès en matière de régularité budgétaire et de fiabilité des comptes

Certaines opérations examinées par la chambre sont menées de manière satisfaisante et ne soulèvent aucune observation. Ainsi, à l'issue de son instruction, la chambre a constaté :

- Une optimisation du recouvrement des recettes : le taux de recouvrement moyen entre 2018 et 2023 de 99,53 % traduit une bonne qualité du tirage des titres avec une identification précise des débiteurs et une émission des titres au plus près du fait générateur.
- Des restes à recouvrer stables (cf. annexe 1) dans le temps et un ratio de pertes sur créances irrécouvrables (Compte 654) en concordance avec le niveau des restes à recouvrer.
- De bons délais globaux de paiement de la commune : sur l'ensemble de la période sous contrôle, ils sont systématiquement en-dessous des 30 jours fixés par le code de la commande publique (CCP) (article R. 2192-10). De ce fait, la commune n'a versé que très

⁶Ces organismes sont mentionnés en application de l'instruction budgétaire et comptable M57 à l'annexe IV -B10.

⁷ Notamment : point 1.2.7 sur les régies d'avances et de recettes, partie 3.1 sur les modalités d'attribution des subventions aux associations et point 6.2.2 sur la cité internationale de la gastronomie et du vin.

peu d'intérêts moratoires et de pénalités sur marchés (compte 6583) avec 979 € en moyenne par an entre 2018 et 2023.

- Un faible taux de rejet des mandats malgré une augmentation en fin de période (respectivement 0,94 % et 0,53 % en 2022 et 2023) en lien avec la réorganisation du service de gestion comptable de Dijon Métropole (comptable public). Les taux de rejet des lignes de mandats pour Dijon sont en moyenne sur la période sous contrôle de 0,33 % sur un total de lignes de mandats moyen de quelque 55 000 à comparer avec la moyenne des communes en 2022 qui était de 2,58 %.
- Une gestion satisfaisante des comptes d'attente : les comptes d'attente (comptes 4711 à 4718) enregistrent provisoirement les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières. Les montants sur ces comptes ne sont globalement pas significatifs et correspondent à des encaissements récents.
- Le respect des règles prudentielles concernant les garanties d'emprunt : le montant des emprunts garantis par la commune s'élève au 31 décembre 2023 à un peu plus de 151 M€ avec un capital restant dû de près de 82 M€ avec une forte baisse depuis 2018, la collectivité ayant accordé de manière très limitée de nouvelles garanties. La part des annuités d'emprunts garantis et des emprunts contractés par la commune par rapport aux recettes réelles de fonctionnement est de 13,2 % en moyenne entre 2018 et 2023.

En revanche, d'autres opérations méritent des observations particulières ou des recommandations. Les observations sur certaines imputations comptables sont évoquées dans la partie « dépenses » de l'analyse financière (cf. point 2.1.2).

1.2.1 La qualité des prévisions budgétaires

La chambre a examiné l'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement. Les taux d'exécution des dépenses et recettes reflètent la qualité de la prévision budgétaire et, par conséquent, de l'information transmise aux élus lors du vote des décisions budgétaires. Ils sont calculés en fonction du rapport entre les montants des émissions budgétaires (mandats et titres) et les montants des crédits ouverts.

Sur la période sous revue, les taux moyens d'exécution des dépenses et recettes réelles de fonctionnement par rapport aux crédits ouverts sont respectivement de 96 % et de 104 %. Les ajustements apportés en cours d'exercice n'ont modifié qu'à la marge les prévisions initiales, les variations entre les crédits ouverts et les inscriptions des budgets primitifs étant de 2,5 % en moyenne pour les dépenses et de 2 % pour les recettes (cf. annexe 1). Dans le détail, les ajustements sont toutefois sensiblement importants s'agissant des subventions versées aux personnes de droit privé en 2022 et 2023 (+ 11 et + 17 %) qui s'expliquent, pour partie, par le versement d'acomptes de subventions.

Le taux de réalisation de 104 % pour l'exécution des recettes de fonctionnement met en évidence une sous-estimation de ces dernières au moment de l'élaboration du budget primitif de l'ordre de 7,7 M€ en moyenne.

S'agissant de la section d'investissement, il est précisé que la commune a instauré une gestion pluriannuelle pour quelques opérations d'investissement par autorisations de

programme/crédits de paiement AP/CP (cf. point suivant). La majorité des dépenses est présentée par fonction comptable. La collectivité n'utilise pas la présentation des dépenses en opérations d'équipement⁸ prévue par la nomenclature M57 et qui aurait l'avantage d'une plus grande souplesse⁹ et d'une appréhension plus aisée par les élus et le public d'une dépense d'équipement dans sa globalité et de son évolution dans le temps.

Le taux moyen d'exécution des dépenses d'investissement est de 51 % (le taux moyen est de 58 % en intégrant les restes à réaliser), soit un taux qui apparaît comme insuffisant, le montant des crédits sans emploi oscillant sur la période entre 18,1 M€ (2023) et 53,9 M€ (2021), la moyenne étant de 43,7 M€ entre 2018 et 2023.

Le taux moyen d'exécution des recettes d'investissement est de 95 % sur la période 2018-2023, la commune n'ayant par ailleurs, pas de restes à réaliser.

Par conséquent, la chambre relève, sur l'ensemble de la période contrôlée, que les prévisions budgétaires sont globalement précises et bien anticipées en dépenses de fonctionnement, tandis que les recettes font l'objet d'estimations particulièrement prudentes, au-delà de ce qui est usuellement pratiqué dans le secteur local. La faible exécution des crédits ouverts pour les dépenses de la section d'investissement avec d'importants crédits sans emploi constatés dans les comptes administratifs, milite en faveur d'une utilisation plus large de la technique des AP/CP qui permet d'ajuster l'équilibre budgétaire à la réalité physico-financière des opérations mais qui nécessite toutefois l'élaboration préalable d'un plan pluriannuel d'investissement.

1.2.2 La gestion des investissements : l'absence de programmation pluriannuelle et un recours limité aux autorisations de programme

La commune a indiqué qu'elle ne disposait pas de plan pluriannuel d'investissement soumis au vote de l'assemblée délibérante mais qu'elle réalisait toutefois en interne une prospective financière qui intègre des données pluriannuelles en termes de dépenses d'investissements.

La commune justifie ce choix de ne pas soumettre cette prospective financière à l'assemblée délibérante par le caractère changeant des prévisions, renforcé par une lisibilité actuelle du contexte national devenue plus complexe.

S'agissant des AP/CP, les crédits de paiement ont représenté en moyenne sur la période 2018 à 2025, 31 % des dépenses d'équipement inscrites dans les budgets primitifs. Sur la période 2018-2023, ces crédits de paiement ont représenté, en moyenne, 26 % des dépenses d'équipements réalisées, retracées dans les comptes administratifs (cf. annexe 1).

⁸ Une opération d'investissement est constituée par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisation et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Elle peut également comprendre des subventions d'équipement. Le contrôle des crédits est opéré au niveau de l'enveloppe budgétaire globale réservée à cette opération par l'assemblée, quelle que soit l'imputation par nature des dépenses.

⁹ Dans le cas d'un vote par opération, le chapitre de dépenses correspond à chaque numéro d'opération ouverte. Le numéro de l'opération est utilisé pour identifier les dépenses se rapportant à l'opération. Le contrôle des crédits n'est pas opéré au niveau du compte par nature à deux chiffres mais à celui de l'enveloppe budgétaire globale réservée à cette opération par l'assemblée délibérante, quelle que soit l'imputation par nature des dépenses.

Le règlement budgétaire et financier dont s'est dotée la commune en 2021 prévoit trois types d'AP : AP de projet concernant des opérations structurantes d'un montant égal ou supérieur à 5 M€ HT, AP de subvention d'équipement/fonds de concours et AP pour des investissements récurrents. Pour les AP de projet, le règlement dispose qu'elles peuvent être créées bien qu'elles ne respectent pas les critères définis, si le conseil municipal le juge opportun.

Depuis la mise en place de cet outil en 2015, la commune y a eu recours à seulement six reprises jusqu'en 2023 alors que d'importants projets d'investissement répondaient aux critères définis par le règlement budgétaire et financier (par exemple, pour la cité internationale de la gastronomie et du vin (CIGV), le pôle culturel) ou auraient mérité ou mériteraient un suivi pluriannuel (Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP), palais des sports, grand théâtre, palais des expositions et des congrès, équipements petite enfance, par exemple).

La chambre estime qu'au regard des volumes financiers gérés par la commune et de l'absence de budgets annexes¹⁰, le recours à cet outil assurerait une transparence accrue dans le suivi des dépenses d'équipement. En effet, la gestion en AP/CP permet un engagement juridique sur plusieurs exercices, donne une plus grande visibilité en réduisant les restes à réaliser et facilite ainsi, la mobilisation de financements externes. Elle fiabilise également la stratégie financière à long terme en ce que les AP/CP permettent de situer un budget en cours d'exécution dans une continuité pluriannuelle.

Le recours aux AP/CP viendrait utilement à l'appui de l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement qui permet, de son côté, de disposer d'une vision globale des projets d'investissements dans un contexte budgétaire plus contraint, en assurant la concordance entre les projets de la collectivité et ses moyens budgétaires.

La chambre note que quatre AP ont été créées en 2024 et 2025 en complément des cinq en cours d'exécution¹¹. La commune a par ailleurs indiqué, suite aux observations provisoires communiquées par la chambre, qu'elle avait l'intention de créer des AP pour les opérations Dancing, Palais des Congrès et des Expositions ainsi que pour le volet monuments historiques.

Recommandation n° 1. Établir un plan pluriannuel présentant les projets d'investissements retenus ainsi que leurs modalités de financement et le présenter à l'organe délibérant.

¹⁰ Un budget annexe permet de retracer les recettes et les dépenses dédiées à une activité spécifique. Les activités concernées sont des services publics locaux qui ne sont pas concédées à un tiers et qui n'ont pas la personnalité morale.

¹¹ Musée des Beaux-arts (2015), OnDijon (2018), Base nautique du lac Kir (2021), Hôtel Bouchu d'Esterno (2021), Ambition éducative (2022), Maison des associations (2023), Maîtrise de l'énergie (2024), Production électrique photovoltaïque (2024), Groupe Agence France Locale - Apport en capital (2024) et Bibliothèque Colette (2025).

1.2.3 Le contrôle interne comptable et financier et le contrôle externe

La démarche de contrôle interne comptable et financier est destinée à fournir à une entité une assurance raisonnable sur la qualité de ses comptes. Elle permet à tout organisme public local de s'assurer de la correcte réalisation et de l'optimisation de ses opérations financières, de la protection de ses actifs et ressources financières, de la qualité des informations comptables et financières retracées dans ses comptes ainsi que du respect du cadre normatif encadrant la tenue des comptes. La charte nationale de la fiabilité des comptes locaux du 21 mars 2014 présente le contrôle interne financier comme « un axe privilégié de fiabilisation des comptes publics locaux ».

La commune a indiqué qu'elle n'avait pas établi de cartographie formelle des risques comptables et financiers internes ou externes mais a fourni une première ébauche d'un travail qui a débuté en septembre 2024 pour le compte de la métropole et relatif au suivi des satellites et à l'attribution des subventions avec l'objectif de faire le même travail pour la commune. Un poste d'attaché non permanent a, par ailleurs, été récemment créé par le conseil métropolitain pour mener à bien le projet « audit et maîtrise des risques » au sein de la direction mutualisée Ville-Métropole.

Elle ne dispose pas, par ailleurs, de guide de procédures formalisé lui permettant de cibler les risques qu'elle a déjà identifiés, d'optimiser les opérations de recette, de dépense et de tenue des comptes et d'améliorer ainsi la fiabilité des informations comptables et financières.

La commune a néanmoins mis en avant, depuis le 1^{er} mars 2023, la réorganisation de la gestion comptable de la direction des finances mutualisée avec la métropole. L'ensemble des gestionnaires comptables sont désormais rattachés hiérarchiquement à la direction des finances, garantissant un meilleur respect des consignes et une plus grande fluidité de la chaîne comptable avec en particulier une réduction des délais de mandatement. Plusieurs cellules ont par ailleurs été mises en place, en charge, en particulier, de la gestion de la base des tiers fournisseurs pour limiter le risque de faux ordres de virement, de la gestion de l'actif ou de l'exécution des marchés publics.

La commune dispose par ailleurs d'une direction du conseil et de l'évaluation (Conséval) composée de huit personnes et dont les missions sont clairement définies (contrôles de gestion interne et externe, évaluation des politiques publiques et audit) avec une production dont la chambre a pu constater la qualité des documents consultés.

La chambre note que la structuration d'un contrôle interne comptable et financier est en cours au sein de la commune. Il pourrait s'inscrire avantageusement dans une convention de partenariat entre la commune et la Direction régionale des finances publiques (DRFiP) dans la perspective de la généralisation du compte financier unique en 2026.

1.2.4 Les opérations de fin d'exercice

1.2.4.1 Les restes à réaliser

En application de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser correspondent aux seules dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines

n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant. Ils s'ajoutent au résultat de l'exercice budgétaire et à celui des exercices antérieurs avec lesquels ils contribuent à former le résultat cumulé porté au compte administratif. La prise en compte des restes à réaliser a des conséquences sur la détermination du besoin de financement de la section d'investissement et donc sur l'affectation du résultat de l'exercice.

Le montant des restes à réaliser en dépenses, qui oscille entre 1 et 15 % des crédits ouverts, est satisfaisant, la commune n'ayant pas de restes à réaliser en recettes.

Le contrôle de la chambre a porté sur un échantillon des restes à réaliser inscrits au compte administratif 2023 représentant 11 % du montant total des restes à réaliser inscrits en dépenses (1,80 M€ sur 16,38 M€).

Ce contrôle a révélé plusieurs anomalies : engagements non repris et absence de ventilation des engagements entre les différents tiers d'un marché. Au total, les engagements non-inscrits représentent en dépenses 525 762,14 € soit 29 % du montant de l'échantillon (cf. annexe 1).

1.2.4.2 Les provisions

En vertu du principe comptable de prudence, les collectivités territoriales doivent constater une provision dès lors qu'apparaît un risque ou une charge probable. Le montant de la provision est constitué à hauteur du risque constaté et est ajusté annuellement en fonction de l'évolution de ce risque. La constitution d'une provision pour la dépréciation des comptes de redevables permet d'étaler, sur plusieurs exercices, l'incidence des décisions d'admission en non-valeur lorsque, par exemple, l'issue des poursuites engagées pour tenter de recouvrer une créance d'un montant important est incertaine.

À compter de 2021, en application de l'article R. 2321-2 3° du CGCT, la commune a constitué des provisions relevant du régime semi-budgétaire pour dépréciation des comptes de tiers.

Tableau n° 1 : Évolution des provisions et reprises de provisions

En €	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023	2024 (BP)	2025 (BP)
Provisions (C/6817)				36 374	28 896	38 302	58 000	55 000
Reprises sur provisions (C/7817)					36 374	28 895	38 310	50 500

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté, à partir des comptes administratifs et des budgets primitifs de la commune

S'agissant des litiges, selon la liste transmise par la commune, 37 procédures contentieuses étaient pendantes en juillet 2024 devant les juridictions administratives de première instance et d'appel et trois devant les juridictions judiciaires. 30 de ces procédures relèvent de l'urbanisme ou de la fonction publique. Dans son évaluation des risques, la commune fait la distinction entre les contentieux couverts par sa couverture assurantielle et les autres contentieux.

Les contentieux les plus importants sur la période concernent le parc des expositions et des congrès de Dijon dans le cadre de la délégation de service public conclue avec une association en 2019.

Au total six requêtes ont été introduites par le délégataire entre avril 2021 et janvier 2024 pour un montant total de 5,25 M€ HT. La commune a été condamnée le 25 janvier 2024 pour le premier contentieux à verser une somme de 1,5 M€. Les autres contentieux ont fait l'objet d'un protocole d'accord transactionnel sous l'égide du tribunal administratif validé par le conseil municipal le 16 décembre 2024 avec un solde à la charge de la commune de 84 312,48 € TTC.

La chambre fait le constat que, malgré le caractère significatif des sommes relevant de ces contentieux, aucune provision pour risques et charges n'a été constituée par la commune sur les exercices 2021 à 2024 alors que l'article R. 2321-2 du CGCT dispose qu'une provision est nécessaire dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru. Le montant versé *in fine* au titre de ces contentieux justifiait la constitution de provisions pour litige. La chambre avait déjà relevé les carences de la commune dans ce domaine lors de son précédent contrôle¹² s'agissant de ses emprunts les plus risqués, classés E ou en dehors de la charte « Gissler » et qui n'ont fait l'objet, depuis lors, d'aucune provision alors que le capital restant dû au 31 décembre entre 2018 et 2023 restait important et que, pour l'un des emprunts, le taux de l'Euribor 12 mois dépassait les 4 % à la fin de l'année 2023.

La chambre s'interroge par ailleurs sur les risques sous-jacents qui apparaissent dans la conduite des opérations d'aménagement de la commune (cf. partie 4). Dans le cadre d'une concession avec la SPLAAD, il est attendu une recette de 7,92 M€ TTC de cession d'un terrain dont le sous-sol est pollué dans le cadre de la reconversion du site Amora et qui pourrait mériter la constitution volontaire d'une provision pour risque avéré de l'ordre de 6,7 M€ (montant de la recette nette de TVA). En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué qu'elle n'a pas abandonné le projet de valoriser le terrain et a, parallèlement, engagé les procédures nécessaires à la recherche des responsabilités concernant cette situation. Elle travaille également à des scénarios de rééquilibrage financier de l'opération.

D'une manière générale, la commune est en cours de réflexion sur la formalisation d'une politique de provision obligatoire et volontaire adaptée à la réalité de son activité et fonction de l'estimation des risques encourus. La chambre encourage la commune dans ce sens en se conformant prioritairement aux obligations relevant des articles L. 2321-2 29° et R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 2. Procéder à la constitution de provisions pour l'ensemble des risques et charges conformément aux articles L. 2321-2 29° et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57.

¹² CRC Bourgogne-Franche-Comté, rapport d'observations définitives du 14 janvier 2016, recommandation n°2.

1.2.5 Le suivi du patrimoine

La comparaison de l'inventaire tenu par l'ordonnateur avec l'état de l'actif tenu par le comptable public met en lumière des écarts significatifs.

Tableau n° 2 : Comparaison des soldes affichés par les états patrimoniaux tenus par l'ordonnateur et le comptable public

Exercices	Inventaire de l'ordonnateur			Etat de l'actif du comptable			Ecart
	Montant valeur brute	Amortissements	Montant valeur nette comptable	Montant valeur brute	Amortissements	Montant valeur nette comptable	
20- Immobilisations incorporelles	67 291 670 €	31 822 914 €	35 476 692 €	66 650 803 €	31 575 757 €	35 075 046 €	-401 647 €
21- Immobilisations corporelles	1 161 501 792 €	61 940 071 €	1 099 686 474 €	1 162 378 252 €	59 935 866 €	1 102 442 386 €	2 755 913 €
22- Immobilisations reçues en affectation	60 804 €	60 804 €	0 €	60 804 €	60 804 €	0 €	0 €
23- Immobilisations en cours	72 996 428 €	0 €	72 996 428 €	75 447 574 €		75 447 574 €	2 451 147 €
24- Immobilisations affectées, concédées, affermées et mises à disposition	216 063 050 €	11 988 932 €	204 074 118 €	216 063 050 €	99 081 €	215 963 970 €	11 889 852 €
26- Participations et créances rattachées à des participations	754 472 €	0 €	754 472 €	754 472 €		754 472 €	0 €
27- Immobilisations financières	16 336 858 €	0 €	16 336 858 €	16 336 858 €		16 336 858 €	0 €
Total	1 535 005 074 €	105 812 722 €	1 429 325 042 €	1 537 691 813 €	91 671 508 €	1 446 020 306 €	16 695 264 €

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté à partir des éléments fournis par la commune et le comptable public.

Les principaux écarts reposent sur la comptabilisation des immobilisations de la classe 24 et, en particulier, les amortissements relatifs aux parkings souterrains, lesquels relèvent désormais de la compétence de Dijon Métropole. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que des échanges étaient toujours en cours avec le service de gestion comptable (DRFiP) en vue d'acter comptablement ce transfert en pleine propriété.

Concernant les immobilisations en cours, outre l'écart de 2,45 M€ avec l'inventaire du comptable public, nombre d'opérations terminées sont restées inscrites alors qu'elles sont achevées et, par voie de conséquence, devaient être virées au compte 21 (travaux musée des Beaux-arts et équipements CIGV par exemple). La commune a porté à la connaissance de la chambre que, pour l'opération de rénovation du musée des Beaux-arts, les immobilisations ont été intégrées au chapitre 21 par certificat administratif à la fin du mois de septembre 2024.

1.2.6 Les immobilisations financières

Le compte 26 a vocation à recueillir les droits détenus dans le capital d'organismes privés (société d'économie mixte), matérialisés par des titres (compte 261 « titres de participation »), sinon elles sont inscrites au compte 266 « autres formes de participation ». Le compte 27 regroupe les autres immobilisations financières, tels que les titres que la collectivité acquiert dans le cadre de placements ou qu'elle a reçu en donation.

Dans le cas présent, des écarts apparaissent entre les comptes de gestion et les annexes des comptes administratifs (annexes IV-B6 et IV-B10).

Tableau n° 3 : Immobilisations financières enregistrées aux comptes administratifs

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
SPLAAD	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000
Caisse d'Epargne de BFC	152 432	152 440	152 440	154 480	154 480	154 480
SCIC Habitat Bourgogne Champagne	105 854					
Le Toit Bourguignon	53 586					
VILLEO	3 798					
CDC Habitat social		46 480	106 824	106 824	106 824	106 824
Schneider Electric	732	87 840	113 568	165 562	125 491	174 509
BFC Promotion Habitat		53 833	53 833	53 833	53 833	53 833
Habellis		4 350	4 350	4 350	4 350	4 350
Crédit Agricole Champagne-Bourgogne	305	324	324	324	324	324
Bourgogne Habitat	229					
SPL Bourgogne Events	0	0	0	0	300 000	300 000
Total - Détention d'une part de capital	616 936	645 266	731 338	785 372	1 045 302	1 094 319
Etat des prêts inscrits à l'annexe IV B6 du CA	0	4 000 000	4 000 000	8 000 000	12 000 000	14 000 000

Sources : comptes administratifs de la commune -Annexes IV B6 et IV B10

Tableau n° 4 : Immobilisations financières inscrites au compte de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Compte 261 - Titres de participation	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	600 000
Compte 266 - Autres formes de participation	152 432	152 432	152 432	154 472	154 472	154 472
Total compte 26 - Participations et créances rattachées à des participations	452 432	452 432	452 432	454 472	454 472	754 472
Compte 271 - Titres immobilisés	164 504	164 504	164 504	164 504	164 504	164 504
Compte 2745 - Avances remboursables				2 000 000	2 000 000	4 000 000
Compte 2748 - Autres Prêts	152 449	152 449	152 449	2 152 449	8 152 449	8 152 449
Compte 275 - Dépôts et cautionnements versés	1 280	18 405	19 305	19 305	19 604	19 905
Compte 27638 - Autres établissements publics	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
Compte 2764 - Créances sur des particuliers et autres				1 705 267		
Total compte 27 - Autres immobilisations financières	4 318 233	4 335 358	4 336 258	10 041 525	14 336 557	16 336 858

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

À la suite des observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que, s'agissant de l'écart entre l'annexe B6 sur l'état des prêts et le compte de gestion (comptes

2745, 2748, 27638), il s'explique par l'omission en 2018 lors de l'établissement de cette annexe d'un prêt accordé par le passé par la commune au Crédit Municipal de 1 million de francs (soit 152 449 €). Par ailleurs, à partir de 2022, la somme de 2 M€ du site Poussots a été supprimée par erreur. Les rectifications devraient être effectuées à l'occasion du vote du compte administratif 2024 et du budget supplémentaire 2025.

S'agissant de l'écart sur les titres et participations (comptes 261, 266 et 271), la commune a indiqué qu'il résulte de sa volonté, pour une meilleure information des élus et des citoyens, de faire figurer chaque année la valeur réelle des actions et non seulement leur valeur lors de leur entrée dans le patrimoine de collectivité.

1.2.7 Le contrôle des régies d'avances et de recettes

La commune compte 20 régies : quatre régies d'avances, 10 régies de recettes et six régies mixtes. Si le comptable public a, de son côté, effectué 25 contrôles sur les régies à enjeux entre 2018 et 2023, la commune n'en a effectué que deux par le biais d'audits de sa direction du conseil et de l'évaluation concernant la boutique du musée des Beaux-arts et la régie des halles et marchés. Certaines régies (direction des sports, archives, photographies, coupons alimentaires) ne sont ainsi jamais contrôlées ou de manière trop espacée par le comptable public.

La commune a indiqué qu'elle ne dispose pas à ce jour de plan de contrôle formalisé mais qu'elle a mis en place le 1^{er} mars 2023 une organisation qui centralise la gestion de l'ensemble des régies au niveau de la direction des finances. Cette gestion centralisée avec un interlocuteur dédié auprès du comptable public, permettra, selon la commune, d'identifier les dysfonctionnements nécessitant un contrôle approfondi par sa direction du conseil et de l'évaluation.

S'agissant de la boutique du musée des Beaux-arts, la direction du conseil et de l'évaluation avait mené en 2020 une étude sur ses équilibres économiques. Des fragilités dans le pilotage de l'activité de la gestion de stocks avaient été décelées. En 2023, le responsable de la boutique ayant exprimé à plusieurs reprises des besoins de crédits complémentaires, une nouvelle mission a été confiée à la direction du conseil et de l'évaluation qui a mis au jour des manquements graves au respect des règles de la commande publique et aux règles déontologiques. Des poursuites et actions correctives ont été menées par la commune.

Au regard des risques pesant sur la manipulation de fonds importants à l'échelle d'une commune de la taille de Dijon, le chiffre d'affaire des régies représentant une surface financière totale de 1,9 M€ HT¹³ en 2024, la chambre invite cette dernière à réaliser les contrôles administratifs exigés en application de l'article R. 1617-17 du CGCT, en privilégiant celles présentant les plus forts enjeux. La chambre rappelle par ailleurs que l'ordonnateur ne peut dans ce domaine se décharger sur le comptable public¹⁴.

¹³ Dont 335 358 € pour la régie de l'état civil, 227 938 € pour la régie des halles et marchés, 175 274 € pour la patinoire, 191 967 € pour les piscines/skate-park, 533 566 € pour le musée des Beaux-arts et 246 108 € pour le camping du Lac Kir.

¹⁴ Instruction codificatrice n°06-031-A-B-M du 21 avril 2006 BOCP.

Recommandation n° 3. Élaborer sans délai un plan de contrôle des régies municipales conformément à l'article R. 1617-7 du code général des collectivités territoriales.

La chambre souligne par ailleurs le caractère non conforme des conditions dans lesquelles la régie de la CIGV a été instaurée. Par acte constitutif en date du 30 mars 2022, l'office de tourisme de Dijon Métropole, établissement public industriel et commercial, a institué une régie de recettes et d'avance dénommée « régie de la cité internationale de la gastronomie et du vin » modifié par avenants des 15 décembre 2022 et 22 mai 2024. Cette régie encaisse des recettes pour le compte de tiers, dont la commune de Dijon pour ses équipements culturels, en particulier les espaces culturels et la boutique. L'article 6 des avenants prévoit que la régie assure les versements des encaissements pour le compte de tiers selon les dispositions prévues dans les conventions signées avec chacun des partenaires.

En application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, il est possible à la commune de confier à un organisme public ou privé l'encaissement du produit des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques.

Cette décision, au regard en particulier des sommes confiées à cette régie (300 000 €/an) et de la rémunération de l'office de tourisme pour cette prestation, aurait dû être soumise à l'approbation du conseil municipal, la délégation de l'organe délibérant au maire telle qu'elle relève en effet de l'application de l'article L. 2122-22 du CGCT et des délibérations des 10 juillet et 14 septembre 2020 ne couvrant pas ladite décision.

De la même façon, la convention en date du 1^{er} juillet 2022 en application de l'article 6 de l'acte constitutif de la régie aurait dû faire l'objet d'une délibération devant l'assemblée délibérante et, à tout le moins, n'a pas été mentionnée dans les rapports des délégations d'attribution du conseil municipal au maire.

Recommandation n° 4. Soumettre à l'approbation du conseil municipal la décision de confier à l'office de tourisme de Dijon Métropole l'encaissement des recettes relevant de la commune au sein de la cité internationale de la gastronomie et du vin et la convention de versement de ces mêmes recettes.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière de la commune a été réalisée à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion arrêtés par le comptable public sur la période comprise entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2023. La chambre a actualisé certains ratios de son analyse, en retenant les valeurs 2024 issues du compte de gestion, définitif depuis le mois d'avril 2025. Elle porte sur le seul budget principal, la commune n'ayant pas de budget annexe.

Certains indicateurs financiers ont été comparés avec ceux des 13 communes métropolitaines comprises entre 140 000 et 185 000 habitants¹⁵ appartenant à un groupement à fiscalité propre.

2.1 L'équilibre de la section de fonctionnement : une capacité d'autofinancement satisfaisante

2.1.1 Des produits de gestion provenant très majoritairement de la fiscalité appliquée aux propriétaires

Les produits de fonctionnement pour Dijon sont plus faibles (1 284 €/habitant en 2023) que pour les villes de plus de 100 000 habitants (1 556 €/habitant) et que pour les 13 communes de 140 000 à 185 000 habitants (1 470 €/habitant). Les ressources sont en baisse pour Dijon (- 6,7 %) par l'effet de l'attribution de compensation devenue négative à partir de 2022.

Tableau n° 5 : Comparaison des produits de fonctionnement par habitant de Dijon et des communes de la même strate

Produits de fonctionnement/habitant en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2018/2023
Dijon	1 349	1 312	1 316	1 322	1 258	1 284	-6,7%
Communes de plus de 100 000 habitants	1 411	1 412	1 378	1 425	1 477	1 556	4,7%

Source : www.impots.gouv.fr – Les comptes individuels des communes – Budgets principaux

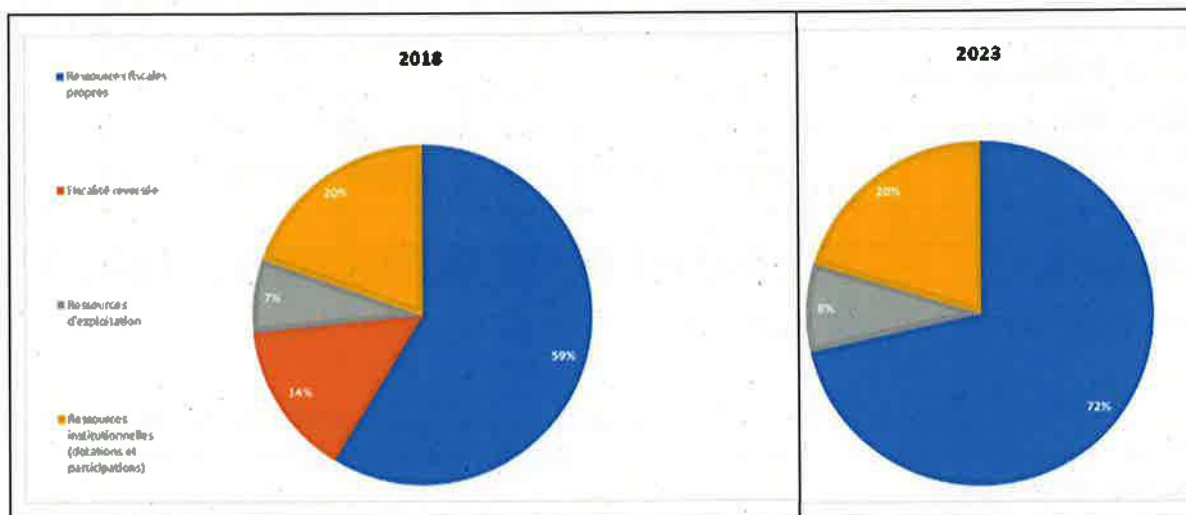
2.1.1.1 L'évolution du produit de la fiscalité locale

Avec la mutualisation des services qui a fait disparaître la fiscalité reversée à la commune par la métropole, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et le transfert de la part intercommunale de la taxe foncière, la structure des recettes de gestion de la commune s'est modifiée sur la période.

¹⁵ Communes de Reims, Toulon, Saint-Etienne, Le Havre, Dijon, Grenoble, Angers, Villeurbanne, Aix-en-Provence, Clermont-Ferrand, Nîmes, Le Mans, Brest et Tours.

La part des ressources fiscales propres de la commune dans les produits de gestion est passée de 59 % en 2018 à près de 72 % en 2023 (de 123 M€ en 2018 à 148 M€ en 2023).

Graphique n° 2 : Évolution de la composition des ressources de la commune entre 2018 et 2023



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

Ces ressources fiscales propres sont alimentées en presque totalité par le produit des impôts locaux (135 M€ en 2023) et les droits d'enregistrement sur les ventes immobilières (7,8 M€).

Le produit des taxes foncières représente 94 % des 135 M€ d'impôts directs locaux (127 M€).

Au total, les ressources fiscales assises sur les propriétés foncières représentent 62 % des produits de gestion de la collectivité en 2023 alors qu'elles n'en représentaient qu'un peu plus d'un tiers en 2018. Elles proviennent pour Dijon de 73 808 comptes de propriétaire dont un tiers (24 410) paie 70 % du produit de ces taxes¹⁶.

¹⁶ État 1386 TF 2023 produit par la DGFIP. Un compte de propriétaire est composé au niveau communal d'une ou plusieurs personnes qui exercent sur un ou plusieurs biens, des droits de quelque nature juridique que ce soit (usufruit, nue-propriété, propriété indivise...). Il peut s'agir de personnes physiques ou de personnes morales.

Tableau n° 6 : Évolution des produits de gestion sur la période 2018-2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2018/2023
Fiscalité locale	153 571 896	150 057 731	155 553 953	152 871 984	139 499 920	146 949 290	-4,3%
Dont impôts directs locaux	123 149 000	127 351 486	133 639 569	133 885 696	138 502 068	148 075 338	20,2%
Dont fiscalité reversée	30 422 896	22 706 245	21 914 384	18 986 288	997 852	-1 126 048	-103,7%
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	14 560 840	16 081 255	11 742 902	13 556 432	17 476 120	17 075 623	17,3%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	40 975 929	41 591 566	43 122 118	37 043 886	44 617 802	41 487 105	1,2%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion	209 106 664	207 730 552	210 418 973	203 472 302	201 593 842	205 512 018	-1,7%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

La progression du produit des impôts locaux s'explique presque totalement par la forte revalorisation forfaitaire des valeurs locatives¹⁷, les taux des taxes étant restés identiques sur la période sous contrôle.

Bien que les taux soient restés stables entre 2018 et 2023, la fiscalité locale est élevée à Dijon en comparaison des communes de plus de 100 000 habitants et des 13 communes métropolitaines de taille identique à Dijon. En effet, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties¹⁸ de Dijon est le plus élevé après celui de la commune de Grenoble et le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est le 5^{ème} plus élevé des 14 communes métropolitaines (y compris Dijon) comprises entre 140 000 et 185 000 habitants.

Le taux élevé de la taxe foncière sur les propriétés bâties résulte du cumul d'un taux qui était déjà élevé pour Dijon (3^{ème} plus élevé parmi les 14 communes) avant la réforme de la suppression de la taxe d'habitation et d'un taux départemental qui était également élevé (4^{ème} plus élevé parmi les 14 départements d'appartenance des communes du panel de comparaison).

Le taux de la taxe d'habitation (résidences secondaires et logements vacants) de Dijon (23,89 %) n'a pas augmenté après la réforme et se situe entre la moyenne des communes entre 140 et 185 000 habitants et la moyenne des communes de plus de 100 000 habitants.

¹⁷ 1,9 % en 2018, 2,2 % en 2019, 0,9 % en 2020, 0,2 % en 2021, 3,4 % en 2022 et 7,1 % en 2023.

¹⁸ Le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est de 357 515 € en 2023 pour un produit d'impôts locaux total de 135 M€.

Tableau n° 7 : Comparaison des taux de fiscalité locale

En 2023 - %	Taux Taxe d'habitation	Taux Taxe foncière propriétés bâties	Taux Taxe foncière propriétés non bâties
Dijon	23,89	50,28	92,79
Taux moyen communes de plus de 100 000 habitants	26,78	40,93	37,94
Taux moyen communes entre 140 000 et 185 000 habitants	21,09	44,86	45,38

Source : comptes individuels des communes (impots.gouv.fr).

L'application de ces taux de fiscalité avec des bases plus élevées pour la taxe d'habitation (210 € par habitant contre 188 € en moyenne en 2023) et légèrement plus faibles pour la taxe foncière (1 501 € contre 1 564 € en moyenne en 2023) permet à la commune de disposer d'un produit des impôts locaux supérieur aux communes de la même taille démographique, la part des ressources d'exploitation et des dotations et participations étant plus faible à Dijon que pour les villes de la même taille.

2.1.1.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée comprend les attributions de compensation, la dotation de solidarité communautaire et le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

La ville de Dijon était, au titre de cette fiscalité reversée par la métropole, bénéficiaire de 30,4 M€ en 2018. En 2023, elle est contributaire à hauteur de 1,1 M€, en conséquence d'une mutualisation des services qui s'est fortement accentuée sur la période et dont le coût a été imputé sur l'attribution de compensation.

Tableau n° 8 : Composition de la fiscalité reversée à la commune de Dijon 2018-2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Attribution de compensation	24 360 368	16 690 230	15 756 237	12 786 753	-4 922 672	-7 100 799
Dotation de solidarité communautaire	7 319 255	7 319 255	7 319 255	7 319 255	6 987 016	6 699 623
Fonds de péréquation intercommunal et communal	-1 256 727	-1 265 408	-1 161 108	-1 119 720	-1 066 492	-724 872
Total Fiscalité reversée	30 422 896	22 744 077	21 914 384	18 986 288	997 852	-1 126 048

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune.

2.1.1.3 Les ressources d'exploitation

Les comptes de Dijon laissent apparaître une augmentation importante de ses ressources d'exploitation entre 2018 et 2023 (+ 17,3 %).

Les ressources d'exploitation sont issues principalement des produits des services (stationnement et occupation du domaine public, concessions cimetière, redevances crèches et accueil de loisirs, remboursement des taxes et frais divers auprès de la métropole et d'autres tiers). Elles sont plus faibles à Dijon (84 €/habitant) par rapport aux autres villes de plus de 100 000 habitants (109 €) et aux 13 communes de taille comparable à Dijon (103 €/habitant).

Les redevances des services qui représentent 60 % des ressources d'exploitation en 2023 sont globalement stables sur la période (+ 3 %).

Le dynamisme de ces recettes d'exploitation est dû principalement à l'augmentation des recettes liées au stationnement et à l'occupation du domaine public (+ 0,6 M€), des abonnements et ventes d'ouvrages provenant principalement des ventes des boutiques des musées et de la CIGV (+ 0,6 M€) et des redevances des fermiers et concessionnaires (+ 0,66 M€) avec le recours aux délégations de service public dans le domaine de la petite enfance.

Pour les redevances de stationnement et d'occupation du domaine public, l'augmentation est, pour une large part, expliquée par un changement d'imputation comptable, ces recettes étant considérées auparavant comme des recettes fiscales. Ces changements d'imputation représentent 0,6 M€. Elles ont diminué suite aux décisions de la municipalité en faveur du soutien aux commerces dans le cadre du mouvement des gilets jaunes puis de la crise sanitaire en 2020 et 2021, avant de retrouver un niveau plus conforme à la réalité en 2022 et 2023.

2.1.1.4 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles d'un montant de 41,5 M€ en 2023 soit 20 % des produits de gestion ont faiblement progressé sur la période avec une évolution de + 1,2 %. Elles comprennent pour l'essentiel la dotation globale de fonctionnement et les participations des tiers (Caisse d'allocations familiales, État, région, département, métropole ou communes de la métropole, fonds européens...).

**Tableau n° 9 : Évolution des ressources institutionnelles de la commune de Dijon
2018-2024**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation simple
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	40 975 929	41 591 566	43 122 118	37 043 886	44 617 802	41 487 105		1,2%
Dont Dotation Globale de Fonctionnement	24 431 538	24 499 562	24 828 393	24 968 217	25 421 288	25 982 907	26 664 383	9,1%
Part dotation forfaitaire	21 180 787	20 998 119	21 020 584	20 885 328	21 081 520	21 225 673	21 273 141	0,4%
Part dotation de solidarité urbaine	2 768 753	2 923 045	3 113 731	3 271 886	3 462 826	3 704 904	4 128 446	33,8%
Part dotation nationale de péréquation	481 998	578 398	694 078	811 003	876 942	1 052 330	1 262 796	118,3%
Dont Participations	11 875 854	12 287 070	13 279 396	8 182 048	14 183 622	10 744 086		-9,5%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et données fournies par la commune

La dotation globale de fonctionnement évolue de 9 % entre 2018 et 2024. Outre que l'évolution de cette dotation est inférieure à l'inflation sur la période, son montant reste inférieur à la moyenne de la strate. En 2023, elle représentait 160 €/habitant pour Dijon contre 217 € pour les communes de plus de 100 000 habitants (224 € en moyenne par habitant pour l'échantillon des 13 communes de taille identique à Dijon). En volume par rapport à une population de 162 454 habitants en 2023, cette différence représente entre 9 et 10 M€.

L'augmentation de la dotation sur la période repose sur la dotation de solidarité urbaine (+ 1,35 M€) et la part de la dotation nationale de péréquation (+ 0,8 M€). L'éligibilité d'une commune à la dotation de solidarité urbaine repose principalement sur son classement au regard de quatre critères : le potentiel financier (pondération de 30 %), le nombre de logements sociaux (pondération de 15 %), le nombre de personnes couvertes par les allocations logements (30 %) et le revenu moyen par habitant (25 %). L'éligibilité d'une commune à la dotation nationale de péréquation (+ 0,8 M€) est liée à son calcul reposant sur le potentiel financier par habitant et l'effort fiscal.

Le potentiel financier de Dijon, plus faible que pour les autres communes de la même strate démographique compte tenu d'une dotation générale de fonctionnement inférieure à la moyenne, et l'effort fiscal, plus élevé que la moyenne (coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 1,16 en 2018 et de 1,2 en 2024), expliquent, au principal, que la commune soit bénéficiaire de ces dotations qui compensent pour partie le faible niveau de la part forfaitaire.

Les participations, qui se maintiennent par rapport à 2018, sont pour l'essentiel constituées des versements de la caisse d'allocations familiales d'un montant de 8,6 M€ en 2023 en soutien aux accueils périscolaires et aux crèches. Les versements en provenance de l'Etat (au titre du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires principalement) et de la région (soutien au conservatoire à rayonnement régional) représentaient au total quelque 1,3 M€.

2.1.2 Une baisse limitée des charges de fonctionnement dans un contexte de mutualisation croissante des services avec la métropole

Les charges de gestion sont en baisse de 1,9 % entre 2018 et 2023. D'une manière générale, les charges de fonctionnement de la commune sont inférieures à la strate des communes de plus de 100 000 habitants sur la période 2018-2023. Elles sont, en 2023, de 1 155 €/habitant à Dijon contre 1 408 €.

Pour analyser cette évolution, il est nécessaire tenir compte des importants transferts de personnel opérés par la commune au profit des services communs avec Dijon Métropole.

Tableau n° 10 : Évolution des charges de fonctionnement entre 2018 et 2023

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2018/2023
Charges à caractère général	38 244 930	40 708 992	37 939 350	40 755 821	49 000 503	49 996 355	30,7%
+ Charges de personnel	101 947 996	94 315 924	92 577 512	90 636 472	81 287 286	85 613 652	-16,0%
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)	30 758 392	29 069 494	30 056 740	29 616 699	30 550 944	31 513 191	2,5%
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)	1 928 893	2 106 113	1 937 828	1 928 765	2 347 975	2 448 951	27,0%
Total des charges de gestion	172 880 211	166 200 523	162 511 430	162 937 757	163 186 709	169 572 149	-1,9%

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune.

Entre 2019 et 2023, quelque 525 équivalents temps plein ont été transférés. En 2023, les charges de personnel avec 85,6 M€ représentent toujours le premier budget de la commune soit 50 % de ses charges de gestion malgré ces transferts. Ces charges totalisaient environ 101,9 M€ en 2018 et représentaient 59 % de ces mêmes charges de gestion. Compte tenu de l'importance de ce poste budgétaire pour la commune, un chapitre lui est consacré (cf. partie 5 consacrée aux ressources humaines) avec une attention particulière portée aux éléments de variation de la masse salariale (cf. partie 5.2).

2.1.2.1 Des charges à caractère général en forte augmentation

Les charges à caractère général avec près de 50 M€ en 2023 représentent le deuxième poste de charges, avec 30 % des charges de gestion. Elles représentaient 22 % des charges de gestion en 2018.

Elles augmentent de près de 31 % entre 2018 et 2023 soit une augmentation en valeur annuelle de 4,6 % c'est-à-dire près de deux fois l'inflation sur la même période¹⁹ alors que les charges par habitant de Dijon sont élevées en comparaison des autres communes de la même taille (308 € par habitant pour Dijon contre 278 € en moyenne soit une différence de volume budgétaire de l'ordre de 4,9 M€). En moyenne, pour les autres communes de l'échantillon, l'augmentation est de 20 % sur la même période.

La forte augmentation des dépenses à caractère général (+ 11,7 M€) a ainsi totalement absorbé la baisse des charges de personnel (- 11,5 M€) liée au transfert de postes budgétaires de la commune à la métropole.

Les variations les plus importantes concernent les achats (+ 38 %), les locations et charges de copropriété (+ 91 %), les charges d'entretien et de réparation (+ 37 %), le recours aux autres services extérieurs (+ 90 %) et le budget publicité, publications et relations publiques (+ 44 %) avec une augmentation importante des budgets de communication.

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses à caractère général 2018-2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation simple	Différence	2024 (RP)	2025 (RP)
Charges à caractère général	38 244 930	40 708 992	37 939 350	40 755 821	49 000 503	49 999 018	31%	11 754 087	52 414 860	53 260 915
Dont achats (y c. variation de stocks)	12 687 216	12 731 946	13 980 342	12 235 529	14 866 027	17 539 269	38%	4 852 054	16 986 046	17 530 745
Dont locations et charges de copropriétés	1 271 693	1 454 711	1 352 513	1 625 242	2 325 035	2 423 704	91%	1 152 011	2 479 526	2 496 330
Dont entretien et réparations	3 749 687	4 074 275	4 883 770	4 787 733	4 821 898	5 120 004	37%	1 370 317	6 077 470	6 924 055
Dont autres services extérieurs	3 632 655	4 327 213	3 501 172	4 768 122	6 595 003	6 892 790	90%	3 260 135	6 739 787	6 941 210
Dont publicité, publications et relations publiques	1 456 156	2 789 169	1 406 551	1 643 253	2 308 660	2 094 089	44%	637 933	2 083 640	1 314 850

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté à partir des comptes administratifs de la commune.

¹⁹ L'inflation cumulée sur la même période est de près de 16 % (+ 1,8 % en 2018, +1,1 % en 2019, +0,5 % en 2020, +1,6% en 2021, +5,2% en 2022 et 4,9 % en 2023).

L'augmentation des achats (+ 4,8 M€) concerne les dépenses d'énergie (+ 4,1 M€) et les dépenses d'alimentation (+ 0,86 M€).

Les dépenses d'énergie (Comptes 60612 à 60622 pour 8,8 M€) ont augmenté de 89 % sous l'impulsion d'une forte augmentation du prix de l'électricité et du gaz²⁰.

Les dépenses d'alimentation concernent principalement la restauration scolaire (+ 0,7 M€). Avec un volume de repas stable, ce poste budgétaire a augmenté de 28 % sur la période du fait, au principal, du renchérissement du prix des denrées alimentaires²¹ de 25,4 % en moyenne et de l'introduction dans les repas d'aliments sous signe de qualité ou issus de l'agriculture biologique.

L'augmentation de ces deux principaux postes d'achats est compensée pour une faible part par la baisse des dépenses d'eau et d'assainissement (- 0,55 M€) et la baisse des dépenses de livres et audio (- 0,3 M€ soit - 70 % par rapport à 2018).

L'augmentation de locations et charges de copropriété (+ 1,15 M€) est liée aux locations immobilières (+ 0,2 M€)²², aux charges locatives (+ 0,49 M€) dont 0,40 M€ concernant la gestion de l'Association syndicale libre (ASL) M3C de la CIGV, à un recours plus important à la location et la maintenance de sanitaires publics (+ 192 000 €), à la location de modulaires (+ 115 000 €) dans le cadre des travaux de rénovation des groupes scolaires ou à la location de décorations lumineuses et matériel de fin d'année (+ 69 000 €).

L'évolution des dépenses d'entretien et les réparations (+ 1,37 M€) repose sur l'externalisation²³ de l'entretien maintenance des bassins, fontaines et pataugeoires (+ 243 000 €) mais surtout sur les dépenses de maintenance (+ 1,2 M€) avec la passation par la commune de deux marchés de conception réalisation entretien maintenance (CREM) concernant d'une part, le chauffage/ventilation/eau chaude sanitaire en 2016 et, d'autre part, la gestion centralisée de l'espace public en 2018.

L'augmentation des coûts de maintenance pour ces deux CREM sont respectivement de quelque 127 000 € et 785 000 €.

Les dépenses concernant les autres services extérieurs²⁴ (+ 3,2 M€) comprennent les frais de gardiennage (augmentation de 73 %) et les frais de nettoyage des locaux (+65 %) avec le choix effectué par la commune d'externaliser une partie de ces prestations.

Le domaine « autres services extérieurs » comprend principalement le compte 6188 « autres frais divers » qui a augmenté de 207 % (de 1,1 M€ en 2018 à 3,37 M€ en 2023 soit + 2,27 M€) et qui concerne aussi bien l'animation événementielle de la ville (en 2023, spectacle son et lumière, Dijon plage, accueil Miss France,...) que la conception des expositions (notamment pour la CIGV) ou des frais de communication (relations presse pour les musées, travaux de conception graphique, marché abonnement à un service d'agence de presse en ligne).

²⁰ Insee : pour l'électricité, indice de 105,4 en 2018 et de 196 en 2022 ; pour le gaz, indice de 96,8 en 2018 et de 266,2 en 2022.

²¹ Insee - variation de l'indice des prix de l'alimentation : indice 103,52 en 2018, indice 129,90 en 2023.

²² 83 000 M€/an concernant l'immeuble 64 quai Nicolas Rollin (Gestion centralisée de l'espace public) que la commune a acquis le 16 décembre 2024 pour 6,5 M€ HT, 15 000 € concernant le village gastronomique real estate et 45 000 € concernant la location auprès de Grand Dijon Habitat du 17 ter rue Champollion.

²³ Accord cadre du 9 avril 2020 auprès d'Eiffage Énergie Systèmes Clévia.

²⁴ Comptes D618 + D628 - D6287.

Sur ce dernier article, alors qu'il s'agit d'un article « divers », la chambre note qu'il se voit affecter des dépenses de plus en plus importantes comme d'autres comptes se terminant par 8 (autres ou divers) alors que ces comptes « fourre-tout » doivent se limiter à des dépenses qui ne sont pas suffisamment importantes pour justifier leur propre compte. Certaines imputations comptables posent question comme, par exemple, les frais de blanchisserie qui pourraient être comptabilisés au compte 604 « prestations de services », les frais de conseil qui pourraient être affectés au compte 622 « Rémunérations d'intermédiaires et honoraires » ou des factures pour la fourniture de spectacles qui pourraient être enregistrées au compte 6042 « Achats de prestations de services ».

Pour la publicité, les publications et les relations publiques, l'augmentation des dépenses sur la période 2018-2023 (+ 0,64 M€) concerne les budgets « annonces et insertions » (+ 281 000 €) et « catalogues et imprimés » (+ 258 000 €).

Le budget « annonces et insertions » (0,52 M€ en 2023) comprend principalement le marché « conseil média, média planning, support planning et achat d'espaces publicitaires » et stratégie média ».

L'augmentation du budget « catalogues et imprimés » (0,89 M€ en 2023) est liée principalement à la création, l'impression et la distribution de « Dijon Mag » pour lequel le budget a augmenté de 50 % entre 2018 et 2023 (de 367 000 € à 558 000 €) prenant en compte le renchérissement du coût du papier.

2.1.2.2 Subventions de fonctionnement et autres charges de gestion

Avec 31,5 M€ en 2023, les subventions de fonctionnement représentent, après les charges de personnel et les charges à caractère général, le troisième poste de dépenses de la collectivité en section de fonctionnement (18,6 % des dépenses des charges de gestion).

Les subventions de fonctionnement comprennent d'une part, les subventions aux organismes publics ou organismes chargés d'une mission de service public (Dijon Métropole ou communes membres de Dijon Métropole, centre communal d'action sociale, caisse des écoles, opéra de Dijon et salle de concert « La Vapeur », délégataires de services publics dans le domaine de la petite enfance) et, d'autre part, les subventions aux organismes de droit privé, la plupart d'entre eux ayant le statut associatif.

Tableau n° 12 : Évolution des subventions de fonctionnement de la commune entre 2018 et 2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation simple
Subventions de fonctionnement	30 758 392	29 069 494	30 056 740	29 616 699	30 550 944	31 513 191	2%
Dont subv autres organismes publics (6573)	15 905 629	15 228 364	15 932 005	14 936 275	14 339 012	14 927 704	-6%
Dont subv aux personnes de droit privé (6574)	14 852 762	13 841 130	14 124 735	14 680 423	16 177 482	16 585 486	12%

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté à partir des comptes de gestion.

La part des subventions de fonctionnement à Dijon est plus élevée que pour les villes de la même strate ou de l'échantillon des 13 villes retenues à titre de comparaison. La commune de Dijon a ainsi versé en moyenne 194 € de subvention par habitant alors que la moyenne de la

strate est à 161 € et que pour les 13 villes de taille équivalente à Dijon, la moyenne est à 156 €. La différence en volume représente une somme de près de 6,2 M€ par an.

Concernant les subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé, la singularité de Dijon est plus marquée avec une augmentation de ce poste de dépenses de 12 % entre 2018 et 2023 et un montant par habitant de 102 € en 2023 pour une moyenne de 81 € par habitant pour les 13 villes de l'échantillon. La différence en volume représente une somme de près de 3,7 M€ par an.

Au regard de l'importance de ce poste budgétaire, la chambre a produit un développement particulier sur les relations entre la commune et ses associations partenaires (cf. partie 3).

Tableau n° 13 : Montant par habitant des subventions de fonctionnement aux organismes de droit privé pour les communes d'une taille démographique similaire à Dijon en 2023

Villes	Nombre d'habitants	Subv. Aux organismes de droit privé/ hab	Villes	Nombre d'habitants	Subv. Aux organismes de droit privé/ hab
Reims	183 287	111 €	Villeurbanne	155 858	79 €
Toulon	181 506	30 €	Aix-en-Provence	150 358	122 €
Saint-Etienne	176 016	61 €	Clermont-Ferrand	149 898	73 €
Le Havre	167 658	54 €	Nîmes	149 761	76 €
Dijon	162 454	102 €	Le Mans	147 983	34 €
Grenoble	160 483	104 €	Brest	142 110	103 €
Angers	159 103	127 €	Tours	140 474	59 €

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion des 14 communes.

Les autres charges de gestion (2,45 M€ en 2023) ont augmenté de 27 % sur la période du fait des aides à la personne (bourses étudiants, secours d'urgence et aides diverses) et de dépenses affectées dans les comptes « autres » (comptes 65818 et 65888) qui comprennent principalement le paiement des droits d'auteur, des prestations informatiques en particulier dans le domaine de la cybersécurité et des sommes versées en contrepartie de protocoles d'accord²⁵.

Tableau n° 14 : Évolution des autres dépenses de gestion entre 2018 et 2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2018-2023
Autres charges de gestion	1 927 378	2 106 113	1 937 828	1 928 768	2 382 425	2 448 981	27%
Dont aides à la personnes	157 500	156 533	150 716	189 500	237 680	294 723	87%
Dont frais concernant les élus	1 351 230	1 374 214	1 337 690	1 329 225	1 418 669	1 459 803	8%
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	272 245	284 586	222 551	255 623	255 834	249 734	-8%
Dont pertes sur créances irrécouvrables	85 129	57 358	54 614	59 333	65 603	24 440	-71%
Dont autres	61 273	233 422	172 256	95 084	404 639	420 251	586%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune.

²⁵En 2023, indemnisation de l'association délégataire du palais des congrès pour 47 760 € (indemnisation biens de reprise et stock) et d'une entreprises de BTP pour une indemnisation d'imprévision de 15 955 €, en 2022, 80 000 € à une brasserie en raison de la décision de ne pas reconduire la mise à disposition du domaine public.

Les charges à caractère général se sont maintenues au niveau élevé de 48,6 M€ en 2024, marquant tout de même une diminution 2,7 % par rapport à l'année 2023.

2.1.3 Une capacité d'autofinancement stable sur la période 2018-2024

La capacité d'autofinancement (CAF) permet de mesurer pour une collectivité locale son aptitude à dégager une part de ses ressources pour investir, après paiement de ses charges courantes.

La commune de Dijon, en début de période, grâce à l'augmentation de ses recettes de gestion et la maîtrise de ses charges en partie liée à la conjoncture (niveau de recettes de droits de mutation excédent de quelque 5 M€ la moyenne de la période, modération des dépenses dans le contexte de l'épisode pandémique) a consolidé très fortement son excédent brut de fonctionnement qui a atteint 47,9 M€ en 2020 et le niveau de son autofinancement porté à la même date à 42,6 M€.

Tableau n° 15 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute de Dijon entre 2018 et 2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion	209 108 664	207 730 552	210 418 973	203 472 302	201 593 842	205 512 018
Charges de gestion	172 890 211	166 200 523	162 511 430	162 937 757	163 186 709	169 572 149
Excédent brut de fonctionnement	36 228 453	41 530 029	47 907 543	40 534 546	38 407 133	35 939 869
+/- Résultat financier	-5 766 171	-5 365 121	-5 257 292	-4 041 769	-4 048 165	-3 176 373
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-75 890	-33 842	-49 912	-148 383	-20 940	-535 516
= CAF brute	30 386 393	36 131 065	42 600 339	36 344 394	34 338 028	32 227 980
en % des produits de gestion	15%	17%	20%	18%	17%	16%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune.

L'exercice atypique 2020 mis à part, l'autofinancement reste globalement stable sur la période, la collectivité bénéficiant notamment d'une diminution de ses frais financiers à la faveur de son désendettement. En 2023, son montant restait supérieur à 32 M€, soit 16 % de ses ressources. En 2024, la CAF atteint 37,8 M€ grâce à une augmentation de ses produits de gestion (+ 9 M€), les charges de gestion continuant à augmenter (+ 6M€).

Comparée aux autres communes de la même taille démographique, Dijon a toujours dégagé un autofinancement supérieur aux communes de taille équivalente sur la période (taux de 13,62 % en 2018 et de 14,22 % en 2023).

La CAF nette correspond à la CAF brute réduite du remboursement des annuités en capital par la collectivité. Cette CAF nette constitue la ressource effective mobilisable pour le financement des investissements.

La CAF nette de Dijon reste globalement stable sur la période 2018-2024 (année 2020 mise à part), autour de 24 M€ (soit 12% environ des recettes de fonctionnement), malgré un fort désendettement de la commune (cf. partie 2.3). Son annuité d'emprunt, en effet, compte tenu de la configuration de sa dette, ayant augmenté sur la période. Le niveau de sa CAF nette reste deux fois supérieur à celui des communes relevant de la même strate démographique (en 2023, 10,4 % de recettes de fonctionnement contre 5,01 %).

2.2 Une politique d'investissements soutenue et maîtrisée financièrement

Les dépenses d'investissement sur la période 2018-2023 ont fortement augmenté. Elles représentent au total 249 M€. Leur niveau s'est rapproché de celui de la moyenne de la strate, traduisant un effort important de la collectivité. En 2018, les dépenses d'équipement étaient de 226 € par habitant contre 264 € pour la strate. En 2022, elles sont de 288 € contre 292 €. En volume, elles étaient de 34,6 M€ en 2018 et sont de 51,5 M€ en 2023.

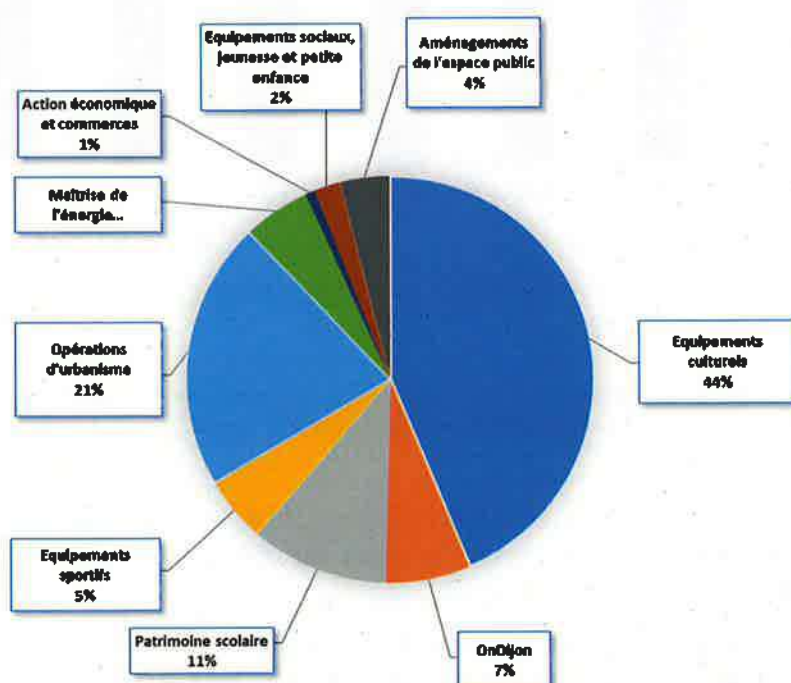
Tableau n° 16 : Évolution des dépenses d'investissement 2018-2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Dépenses d'équipement	30 657 980	36 227 937	29 286 157	37 516 814	38 485 811	43 525 864	215 700 562
- Subventions d'équipement versées	4 610 231	2 141 653	3 837 910	-1 554 317	5 615 838	5 200 289	19 851 604
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	236 469	1 239 914	-1	73 174	445 998	1 995 553
- Participations et inv. financiers nets	-655 924	17 125	900	5 707 307	4 295 033	2 300 300	11 664 740
+/- Var. autres dettes et cautionnements	53 335	7 751	8 013	5 451	7 062	-65	81 547
Total investissements	34 665 622	38 630 934	34 372 894	41 675 254	48 476 918	51 472 385	249 294 007

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune.

Les dépenses d'équipement (dont les subventions) ont principalement concerné les équipements culturels (69,3 M€), les opérations d'urbanisme (32,1 M€), la rénovation du patrimoine scolaire (29,7 M€) et pour 25,4 M€ l'entretien et le renouvellement des équipements sportifs (cf. annexe 2).

Graphique n° 3 : Répartition des investissements de la commune par secteur d'intervention 2018-2023



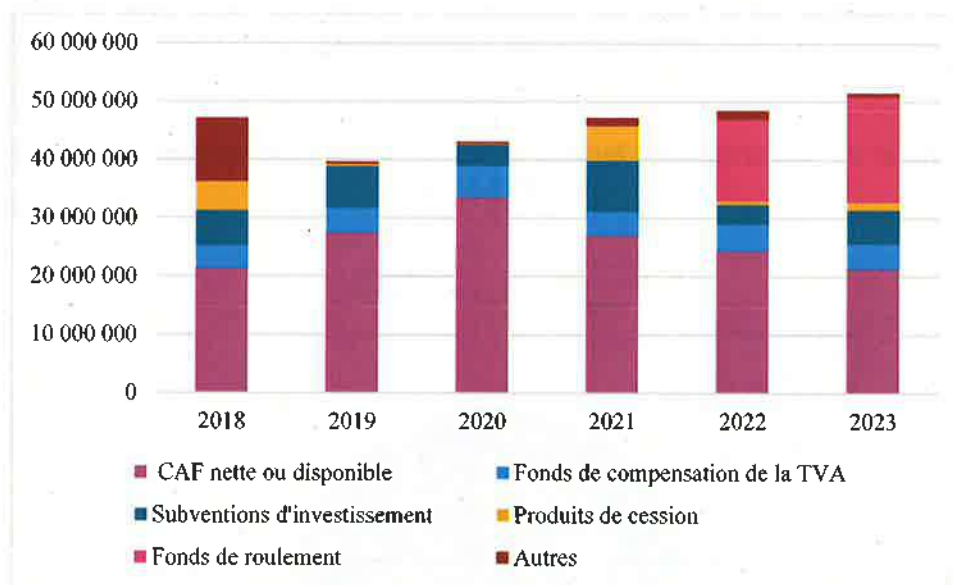
Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports de présentation des comptes administratifs

Par opération, les dépenses d'investissement arrêtées au 31 décembre 2023 ont principalement été consacrées à la CIGV pour 25,5 M€ (cf. partie 6), au musée des Beaux-arts pour 22,5 M€, à l'hôtel Bouchu dit d'Esterno pour l'accueil de l'organisation internationale de la vigne et du vin (9 M€), à la base nautique (4,6 M€), au Grand théâtre (3 M€) et au Parc des expositions et des congrès (3,3 M€).

Les subventions d'investissement versées concernent pour l'essentiel les relations de la commune avec la Société publique locale « aménagement de l'agglomération dijonnaise » (SPLAAD) pour ses opérations d'aménagement, Grand Dijon Habitat pour l'opération de renouvellement urbain des Grésilles et Dijon Métropole dans le cadre d'un versement de fonds de concours pour la piétonisation des rues du centre-ville et la requalification de l'avenue du Lac à Fontaine d'Ouche (cf. partie 4 sur les opérations d'aménagement de la commune).

Entre 2018 et 2023, les investissements de la commune sont financés (cf. annexe 2) sur fonds propres à 98 % qu'il s'agisse de l'autofinancement (CAF nette) à hauteur de 62 %, des subventions d'investissement à hauteur de 14 % ou d'autres modalités tels le fonds de compensation de la TVA à hauteur de 10 % ou le produit des cessions d'immobilisation pour 5 % du total. Pour le solde de ses dépenses d'investissement à financer, la commune a couvert son besoin de financement à partir de 2022 par un recours à son fonds de roulement pour 4,5 M€ (2 %) pour compenser la baisse importante de la part de l'autofinancement.

Graphique n° 4 : Modalités de financement des investissements 2018-2023



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune.
Les financements « Autres » en 2018 correspondent à des excédents de fonctionnement capitalisés.

L'effort d'investissement continue à croître en 2024, avec quelque 55,5 M€ de dépenses d'équipements réalisés. Il devrait rester soutenu en 2025, avec un volume de dépenses d'équipements prévisionnelles inscrit de 57,2 M€.

En 2024, quelque 21,3 M€ devaient être réalisés au titre des opérations en AP/CP, 103 M€ restant à financer sur ces opérations entre 2025 et 2031.

Tableau n° 17 : Montant des réalisations et du reste à financer sur les autorisations de programme

AP/CP - En €	Date de création	Date de fin	Montant des AP initiales	Montant des AP actualisées	Réalisations au 31/12/2023	Réalisations 2024 (Provisoire)	Total	Reste à financer après 2024
OnDijon - Gestion connectée de l'espace public	2018	2030	12 280 739	24 910 739	13 845 246	1 955 680	15 800 926	9 109 813
Organisation internationale de la Vigne et du Vin	2021	2025	11 500 000	17 305 000	9 028 000	8 141 000	17 169 000	136 000
Base nautique du Lac Kir	2021	2025	6 600 000	10 100 000	4 596 852	3 791 832	8 388 684	1 711 318
Ambition éducative 2030	2022	2031	75 000 000	75 000 000	12 348 000	5 530 432	17 876 432	57 123 568
Maison des associations	2023	2026	10 000 000	12 200 000	382 020	1 658 720	2 040 740	10 159 260
Maîtrise de l'énergie	2024	2030	14 000 000	14 000 000	0	164 714	164 714	13 835 286
Production d'énergie photovoltaïque	2024	2030	4 000 000	4 000 000	0	0	0	4 000 000
Groupe Agence France Locale - Apport en capital	2024	2033	976 000	976 000	0	97 700	97 700	878 300
Bibliothèque Colette	2025	2028	5 800 000	5 800 000	0	0	0	5 800 000
Total			140 156 739	164 291 739	40 198 118	21 340 078	61 538 196	102 753 543

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la commune.

Par ailleurs, la commune devrait verser d'ici 2030, dans le cadre de ses concessions d'aménagement, une somme de l'ordre de 16 M€ nette. La récente décision du conseil municipal de confier un mandat de délégation de maîtrise d'ouvrage à la SPLAAD pour la rénovation du parc des expositions ajouterait 62 M€ HT à ses engagements.

Des opérations à caractère patrimonial particulièrement coûteuses pourraient également nécessiter d'être prises en compte. La projection financière interne à la commune à l'horizon 2032, s'élève, fin 2024, à hauteur de 55,5 M€, impliquant une moyenne annuelle d'investissement de 6,2 M€ (cf. point 7.1.3.3).

2.3 La situation bilancielle de la collectivité

2.3.1 Un fonds de roulement et une trésorerie confortables

Compte tenu de l'important niveau des investissements qui a excédé en fin de période les fonds propres de la collectivité, le fonds de roulement net²⁶ s'est contracté de 26 % passant de 63,7 à 46,8 M€ en 2023. Il reste toutefois confortable puisqu'il représente près de 113 jours de charges courantes en 2023 alors que le ratio cible pour les collectivités locales est entre 25 et 35 % des charges de fonctionnement soit entre 90 à 127 jours de ces mêmes charges.

Il en est de même pour la trésorerie nette qui permet de conserver un minimum de liquidité pour assurer le délai entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses. Elle affiche au 31 décembre 2023 un solde de 58,2 M€ qui couvre 123 jours de charges courantes,

²⁶ Le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources stables (dotations, réserves et affectation, résultat de fonctionnement, subventions d'investissement et provisions pour risques et charges et les dettes financières) et les emplois immobilisés (immobilisations propres nettes des amortissements). Le fonds de roulement représente une ressource durable dégagée de l'exploitation dont la collectivité dispose pour financer ses investissements.

soit bien au-delà du ratio communément admis qui se situe entre 30 et 90 jours. En moyenne sur la période 2018-2023, la trésorerie nette a représenté 144 jours de charges courantes.

Les excédents de trésorerie étant coûteux, un euro de trésorerie excédentaire correspondant ponctuellement à un euro de dette en trop²⁷, la commune a procédé à partir de 2022, avec la remontée des taux, à d'importants placements de fonds via des comptes à terme auprès de l'État, en dérogeant, conformément à la possibilité donnée par l'article L. 1618-2 du CGCT, à l'obligation des dépôts auprès du Trésor public.

2.3.2 Des efforts conséquents sur la dette ouvrant des marges de manœuvre à moyen terme

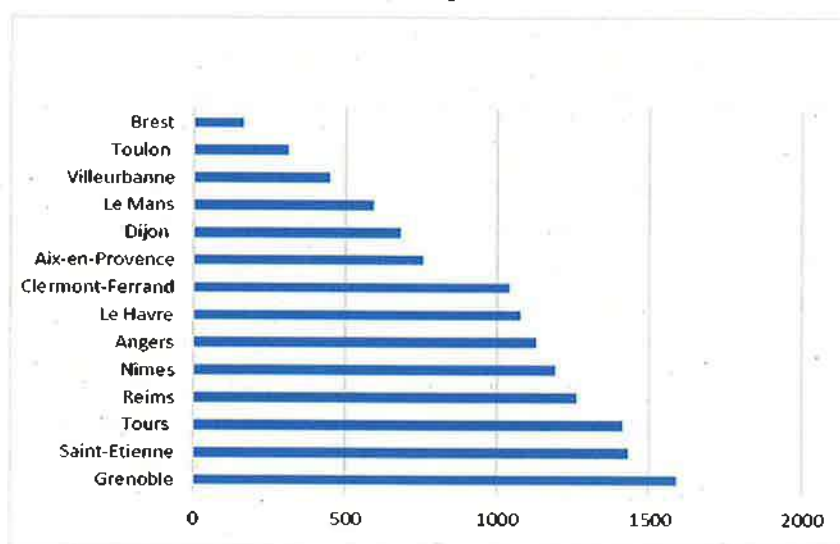
2.3.2.1 Un désendettement très marqué, mais une annuité d'emprunt qui ne diminue pas

La commune de Dijon s'est fortement désendettée sur la période, son encours étant passé de 167 M€ au 1^{er} janvier 2018 à 110 M€ au 31 décembre 2023, la commune n'ayant, pour parvenir à ce résultat, contracté que 50 000 € entre 2018 et 2023. Cette tendance s'est poursuivie en 2024. Au 31 décembre 2024, l'encours de dette de la commune s'élevait à 100,6 M€.

Comparée aux communes de plus de 100 000 habitants, la dette de Dijon qui était proche de la moyenne au 31 décembre 2017 (1 061 €/habitant pour Dijon contre 1 151 € en moyenne pour les villes de plus de 100 habitants) est devenue très inférieure avec 679 € par habitant contre 1 079 € en moyenne en 2023.

La moyenne de l'échantillon des 13 communes de taille similaire à Dijon est de 939 € par habitant en 2023 et la commune apparaît ainsi comme l'une des moins endettées de France.

Graphique n° 5 : Encours de dettes par habitant au 31 décembre 2023



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes individuels des communes (www.impots.gouv.fr)

²⁷ Sur la base de l'index Ester (Euro Short TERme Rate) qui est l'indice de référence court terme en zone Euro, avec un taux moyen en 2023 de 3,205 %, l'excédent de trésorerie au-delà de 90 jours de la commune soit 15,6 M€ aurait coûté l'équivalent de 500 000 € en 2023.

Ce désendettement n'a pas permis toutefois à Dijon sur la période sous contrôle de dégager des marges de manœuvre significatives au regard de la structuration de ses emprunts passés.

Tableau n° 18 : Évolution de l'annuité de la dette entre 2018 et 2023

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2018/2023
Encours de dettes du BP au 31 décembre	167 286 965	158 210 919	149 489 886	140 439 356	131 111 339	121 189 680	110 284 094	-28%
Annuité en capital de la dette		9 027 710	8 713 282	9 042 517	9 322 567	9 959 596	10 905 651	21%
Capacité de désendettement en années		5,2	4,1	3,3	3,6	3,5	3,4	
Charges d'intérêt		5 773 180	5 369 914	5 260 906	4 046 115	4 055 178	3 184 345	-45%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune.

Les charges financières en section de fonctionnement ont baissé de (- 2,6 M€) mais la commune a subi un alourdissement de son annuité en section d'investissement (+ 1,9 M€). Ce désendettement, n'a, en conséquence, que faiblement contribué au financement des importants investissements entre 2018 et 2023.

2.3.2.2 Un encours de la dette toujours marqué par les anciens emprunts à risque

68 % de la dette de la commune au 31 décembre 2023 est classée en risque faible en référence à la charte Gissler avec des taux fixes ou variables simples. Les 32 % restant comportent des risques de taux avec des effets multiplicateurs ou liés à l'inflation²⁸.

Cette dette est pour une très large part (89 %) une dette avec un remboursement du capital progressif²⁹ ce qui explique que l'action de désendettement de la commune, pourtant très active, a eu pour conséquence, paradoxalement, un alourdissement, en section d'investissement de l'annuité en capital de près de 2 M€ sur la période 2018-2023.

La dette est détenue pour les deux-tiers par la caisse française de financement local (CAFFIL), établissement de crédit dont l'activité est de refinancer des prêts à moyen et long terme, la commune ayant été accompagnée en 2016, en bénéficiant du fonds de soutien de l'État, pour sortir de son encours, les emprunts à risque qu'elle avait contractés au début des années 2000.

Au regard de cette situation antérieure et des coûts induits de sortie de ses emprunts à risque, le taux d'intérêt apparent de la dette³⁰ de Dijon du budget principal est élevé comparé

²⁸ Exemple : taux d'intérêt égal à 6,11 % moins 5 fois la différence entre le taux d'inflation annuelle de la zone euro et le taux d'inflation annuelle française. Si le taux obtenu est négatif, le taux d'intérêt effectivement appliqué sera de 0 %.

²⁹ Dans l'annexe des budgets primitifs et comptes administratifs de la commune relative à la répartition par nature de la dette, chaque emprunt est classé, s'agissant de son profil d'amortissement, par une lettre : C pour amortissement constant, P pour amortissement progressif et X pour « autres ». Le X correspond pour Dijon à des amortissements dits « ligne à ligne » qui sont assimilables, au regard de leur profil, à des amortissements progressifs.

³⁰ Le « taux apparent » de la dette est le taux d'intérêt moyen des encours constituant la dette.

aux communes de taille identique bien qu'il soit en baisse entre 2018 et 2023 (de 3,6 à 2,9 %). La chambre a calculé le surcoût que représente la charge d'intérêt de la commune sur la seule période 2018-2023 en appliquant le taux d'intérêt apparent moyen des 13 villes de taille identique à Dijon. La charge d'intérêt est ainsi supérieure de 9,2 M€ à ce qu'elle aurait été.

Tableau n° 19 : Comparaison de la charge d'intérêt de Dijon par rapport aux communes de taille identique

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Encours de dettes Dijon du BP au 31 décembre	158 210 919	149 489 886	140 439 356	131 111 339	121 189 680	110 284 094	
Taux d'intérêt apparent Dijon	3,6%	3,6%	3,7%	3,1%	3,3%	2,9%	3,4%
Taux d'intérêt apparent moyen	2,38%	2,32%	2,05%	2,28%	1,96%	2,68%	2,28%
Charges d'intérêt Dijon avec son taux apparent	5 773 180	5 369 914	5 260 906	4 046 115	4 055 178	3 184 345	
Charges d'intérêt Dijon avec taux apparent moyen	3 770 523	3 474 373	2 885 973	2 993 643	2 371 773	2 951 508	
Différence	2 002 657	1 895 540	2 374 934	1 052 472	1 683 405	232 837	9 241 845

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

2.3.2.3 Des instruments de couverture des risques de taux qui ont alourdi la charge financière de la commune

Un instrument financier de couverture des taux est un produit financier qui permet de réduire ou d'annuler les risques de taux d'intérêt.

La commune, dans le contexte de la fin des années 2000 de réduction drastique de l'offre de crédits, d'augmentation des taux d'intérêt et d'instabilité des marchés financiers a contracté pour deux de ses emprunts des instruments de couverture de type SWAP³¹ qui consistent à échanger un taux de nature différente (taux variable contre taux fixe ou taux fixe contre taux variable). Les montants couverts étaient au total de 21,2 M€.

Tableau n° 20 : Contrats de prêt bénéficiant d'un instrument de couverture

Numéro de contrat	Date de début	Date de fin	Organisme co-contractant	Montant	Nature de l'échange
N° 199706	01/03/2009	01/12/2027	Société Générale	9 886 399,26	Taux fixe à 3,93 % contre taux variable Euribor 3 mois + 0,03 % de rémunération.
N° 200903	03/01/2011	02/01/2023	Crédit Agricole	11 323 504,24	Taux variable Euribor 3 mois contre taux fixe à 3,25 % du 2 janvier 2009 au 1er janvier 2012. Puis Taux variable du 2 janvier 2012 au 1er janvier 2023. Si Euribor > 4,75 % = Euribor - 0,15 %. Si Euribor ≤ 4,75 % = 3,25 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

³¹ De l'anglais « to swap » : échanger.

Les choix effectués par la collectivité n'ont pas été avantageux au regard de l'évolution des taux d'intérêt sur les marchés financiers. Pour le contrat souscrit auprès de la Société Générale, le taux fixe à 3,93 % a été choisi en 2009 alors que le taux variable initial (Euribor 3 mois) n'a jamais dépassé le niveau de ce dernier et a, au contraire, très fortement chuté juste après la souscription de l'instrument de couverture jusqu'en juillet 2022 avec, au surplus un taux Euribor 3 mois négatif entre la mi-2015 et la mi-2022.

Pour le contrat souscrit auprès du Crédit Agricole, le changement de taux fixe pour un taux variable aurait été intéressant si le niveau de taux « barrière » pour l'Euribor 3 mois n'avait pas été si élevé (4,75 %). La forte chute de l'Euribor 3 mois a entraîné une charge d'intérêt payée par la commune au Crédit Agricole à des niveaux très élevés.

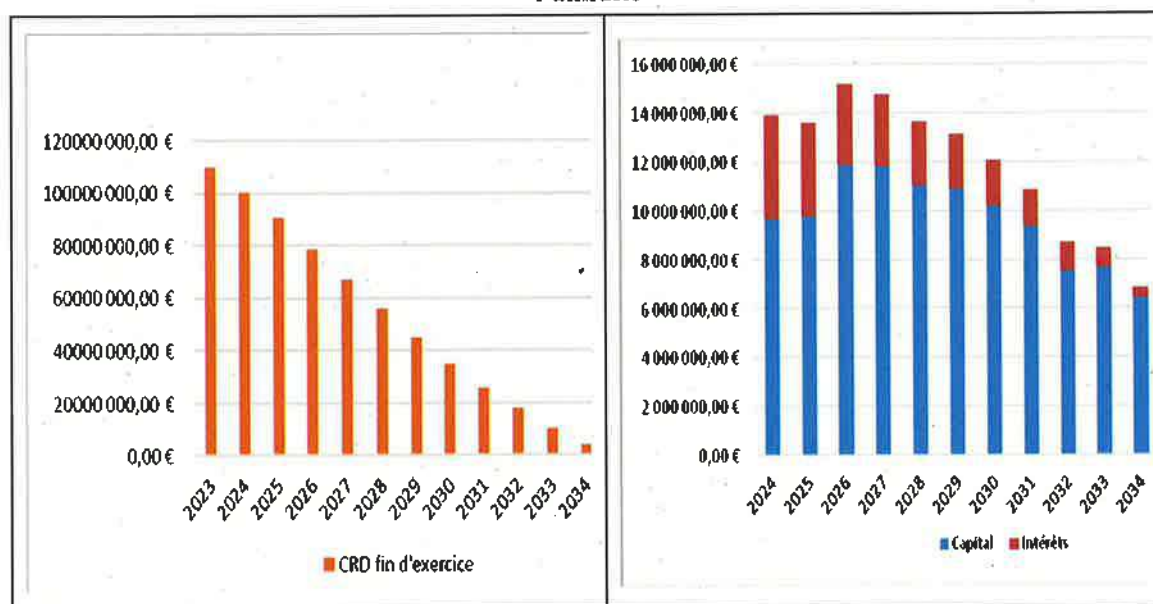
Entre 2009 et 2024, le coût à la charge du budget de la commune pour l'emprunt n°199706 a été de 3,7 M€ (1,18 M€ entre 2018 et mars 2025). Pour le contrat n°200903, le coût entre 2011 et 2023 a été de 3,5 M€ (1,4 M€ entre 2018 et 2023). La perte totale pour le budget communal est de 7,2 M€ (2,58 M€ entre 2018 et mars 2025) soit 502 000 € par année.

La commune a indiqué, pour l'avenir, qu'elle ne s'interdisait pas de souscrire à de nouveaux contrats de couverture en fonction de l'évolution des marchés et des caractéristiques de ses emprunts actuels et/ou futurs, en sollicitant, le cas échéant, l'avis de son conseil Finance Active.

2.3.2.4 La possibilité à moyen terme de mobiliser d'importants volumes d'emprunts

L'extinction de l'encours de la dette de la commune, au regard de la quasi absence de tout emprunt souscrit depuis 2017, est rapide. En 2030, toute chose égale par ailleurs, elle passera en dessous de 40 M€. La collectivité ne disposera toutefois pleinement de marges de manœuvre pour mobiliser ce levier budgétaire de la dette qu'en 2032, l'amortissement progressif du capital de l'encours actuel continuant de peser sur ses dépenses d'investissement.

Graphique n° 6 : Histogrammes d'extinction de la dette de Dijon par année et composition de l'annuité



Source : direction des finances de la commune de Dijon

*
* *

La situation financière de la commune de Dijon est très satisfaisante sur la période 2018-2023 avec un très fort désendettement, un niveau d'investissement élevé financé sans emprunt grâce, en particulier, à un autofinancement plus important que les autres communes de taille démographique similaire. Plus faible comparé aux autres communes de la même strate démographique en 2018, le niveau des investissements par habitant de Dijon était, en fin de période, dans la moyenne.

Le financement de ses projets d'investissement méritera, toutefois, à moyen terme, une attention particulière de la commune après une mobilisation importante de son fonds de roulement sur la fin de la période. Au-delà du levier important de la dette dont la commune pourra disposer à moyen terme, le financement de ses investissements devra passer, néanmoins, par la consolidation du niveau de son autofinancement, qui nécessitera, compte tenu d'un niveau de fiscalité déjà élevé, une maîtrise des dépenses de fonctionnement.

3 LES SUBVENTIONS ET LES MISES À DISPOSITION DE LOCAUX AUX ASSOCIATIONS

3.1 Un système d'attribution des subventions structuré mais non exempt de faiblesses

La ville de Dijon a mis en place un dispositif d'attribution des subventions complexe avec l'intervention de nombreux acteurs.

Le dépôt des demandes se réalise sur le site internet de la commune. Le calendrier et la procédure sont accessibles en ligne pour les associations qui n'ont pas encore bénéficié de subventions et qui ne reçoivent pas de message d'informations. Les rubriques à remplir reprennent les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations établi par le décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 pris en application de l'article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000.

La complétude des dossiers est vérifiée par la direction des finances avant transmission pour avis à la direction de la vie associative et à la direction sectorielle. Ces avis sont élaborés sur la base de critères propres à chaque direction qui ne sont pas toujours objectifs³². Ces informations, auxquelles s'ajoute une analyse financière pour les associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 15 000 €, sont transmises à l'avis des élus concernés quant au principe de l'attribution et à son montant.

La chambre constate que certaines associations qui ne produisent pas de comptes ou de rapports d'activités, continuent à bénéficier de subventions dont le versement n'est pas conditionné au dépôt des pièces manquantes. Ainsi, les associations non diligentes ne sont pas sanctionnées. C'est le cas de Zutique Productions qui a perçu des subventions comprises entre 121 000 € et 165 000 € au cours de la période sous contrôle ou de l'association sportive de la Fontaine d'Ouche qui a perçu en 2022 des subventions à hauteur de 50 895 €. Le refus de paiement de la subvention dans l'attente de la production des documents pourrait engager la responsabilité de la collectivité, à défaut d'avoir retiré la délibération si les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées³³.

En réponse aux observations provisoires de la chambre sur ce point, la commune a indiqué qu'elle envisageait de renforcer la procédure de validation des demandes de subventions en rejetant tout dossier incomplet ou dont les pièces jointes ne sont pas à jour (comptes financiers et rapports d'activités).

Les données des services sont ensuite compilées dans un tableau soumis au Groupe d'analyse des moyens aux associations (GAMA), qui regroupe des élus de la majorité et les services qui ont participé à l'élaboration du tableau. Les élus de l'opposition n'auront accès

³² Par exemple, pour la direction du commerce, les critères de « dynamisme de la structure » ou d'« action ou projet innovant », les critères retenus par la direction de la culture tel que « capacité d'évolution des projets » ou « plus-value économique, sociale, touristique au territoire » sont subjectifs. Quant aux critères de la direction de la vie associative, ils gagneraient en objectivité si les cotations étaient chiffrées et non limitées à très insuffisant, insuffisant, assez satisfaisant, satisfaisant ou très satisfaisant.

³³ Article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration.

qu'à un document synthétique ne détaillant pas les éléments sur la santé financière et la vie associative. Les procès-verbaux des réunions du GAMA laissent apparaître que seules les demandes nouvelles ou récurrentes, ayant donné lieu à échanges entre les élus, sont consignées.

La chambre attire l'attention de la collectivité sur le traitement différencié des associations lors des événements qu'elle organise, notamment dans le cadre du festival des Nuits d'Orient ou des Jours de fête à Fontaine d'Ouche. L'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que *« ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent »*. Les prestations réalisées par les associations à la demande de la collectivité ne peuvent ainsi relever du domaine des subventions.

L'attribution de subventions par la commune donne lieu au vote d'une délibération distincte du vote du budget³⁴. Un vote unique est prévu pour l'intégralité des subventions. La chambre rappelle toutefois que si un conseiller municipal sollicite un vote séparé pour une subvention, il doit être fait droit à sa demande³⁵, ce qui n'est pas le cas. Par exemple, lors du conseil municipal du 28 janvier 2019, deux subventions ont été soumises au vote dans une même délibération et la demande de dissociation sollicitée a été rejetée.

La chambre invite également la commune à prémunir les élus qui siègent dans les conseils d'administration des associations subventionnées contre tout risque de conflits d'intérêts³⁶ ou prise illégale d'intérêts³⁷, à tout le moins en les invitant avant le vote à ne pas y prendre part, voire à ne pas participer aux commissions préparatoires. Une régularisation a posteriori n'est pas possible³⁸.

Une fois la délibération adoptée, les associations auxquelles une subvention de plus de 23 000 € est attribuée signent une convention³⁹ avec la ville de Dijon. Cependant, la chambre constate, après analyse d'un échantillon, que le contenu de ces conventions est aléatoire et n'est pas déterminé en fonction du montant de la subvention.

Il s'agit parfois de simples conventions de financement qui renvoient à l'objet social de l'association, pour des subventions d'un montant important⁴⁰. Les subventions attribuées dans ce cadre, se renouvellent d'une année sur l'autre sans obligation particulière à la charge de l'association et par conséquent, de contrôle possible de la collectivité sur l'utilisation de la subvention. La chambre relève que certaines conventions font doublon en ce que la ville de

³⁴ Article L. 2311-7 du CGCT.

³⁵ Conseil d'État, 5 juillet 2021, 43353 : *« Il résulte de l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales que le conseil municipal doit, en principe, se prononcer par un vote formel ou donner son assentiment sur chaque projet de délibération. Toutefois, des délibérations ayant un objet commun, si aucun conseiller municipal ne demande que le conseil municipal se prononce séparément sur chaque projet de délibération, peuvent être régulièrement adoptées au terme d'un vote unique du conseil municipal »*. Voir aussi arrêt Conseil d'État, 28 mai 1997, commune de Carcassonne, n° 157063.

³⁶ Article L. 2131-11 du CGCT.

³⁷ Article 432-12 du code pénal.

³⁸ Exemple : attribution de subventions lors du conseil municipal du 21 mars 2022 au cours duquel certains élus ont indiqué lors du point suivant à l'ordre du jour leur non-participation au vote ; attribution de subventions lors du conseil municipal du 24 juin 2024 où quatre administrateurs de la Vapeur ont pris part au vote

³⁹ Décret n°2001-495 du 6 juin 2001.

⁴⁰ Jusqu'à 450 000 € dans l'échantillon contrôlé.

Dijon subventionne dans une première convention le fonctionnement global de l'association, et dans des conventions ultérieures des activités récurrentes de celle-ci. Afin d'assurer une meilleure transparence sur le montant global des subventions allouées, il serait de bonne gestion de rappeler le montant de la subvention initiale et de signer des avenants à la convention au lieu de nouvelles conventions.

D'autres conventions sont plus détaillées en ce qu'elles prévoient des fiches d'actions mais aucune valeur cible n'est déterminée pour effectuer un contrôle objectif *a posteriori*.

Enfin, dans certains cas limités, des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens sont conclues.

Dans les deux derniers cas, la chambre a pu constater que les bilans, qui se distinguent de l'analyse d'une demande de subvention pour l'année n+1, effectués pour s'assurer du respect des engagements pris par les associations en contrepartie du versement d'une subvention, étaient le plus souvent informels et réalisés sur pièces, y compris lorsque des comités de suivi annuels sont prévus. En tout état de cause, aucune conséquence sur le versement du solde de la subvention n'est tirée de la non-atteinte des objectifs fixés.

Au vu des sommes engagées, la chambre invite la ville de Dijon à compléter les conventions signées afin d'exercer un meilleur contrôle de l'utilisation des subventions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué prendre acte de la nécessité de détailler davantage les conventions de financement, de prévoir dans les conventions de financement, le versement des subventions de fonctionnement en plusieurs fois, le versement du solde étant conditionné à la production des justificatifs par l'association et de prévoir des avenants aux conventions de financement lorsque des subventions complémentaires sont attribuées à une même association lors de conseils municipaux différents.

3.2 La prise en compte insuffisante du travail de suivi des associations mené par la direction du conseil et de l'évaluation

La direction du conseil et de l'évaluation est en charge du contrôle du suivi financier des satellites. Concernant les associations, ce contrôle s'exerce sur les associations bénéficiant de plus de 15 000 € de subventions. Une zone de risque résiduelle (environ 1 M€) demeure donc pour les associations ne remplissant pas ce critère.

Le document de suivi élaboré est transmis au directeur général des services, aux directeurs généraux délégués et aux directeurs de service en charge des subventions.

Ce document de suivi offre une analyse de la santé financière des structures bénéficiant de subventions et ainsi de l'utilisation de ces dernières. Cependant, malgré la complétude de cet outil de travail, la chambre a pu constater que les signaux d'alerte formulés ne sont pas pris en compte pour l'attribution des subventions en particulier de fonctionnement. Ainsi, la chambre constate que plusieurs procédures collectives ont été engagées à l'encontre d'associations questionnant sur l'utilisation de la subvention et que certaines associations, comme le centre de rencontres internationales et de séjour de Dijon ou l'association Media Music, ont un résultat net positif artificiel dû au versement de subventions et utilisé soit pour combler un déficit antérieur soit pour créer des réserves.

En complément de cette mission annuelle de suivi, la direction du conseil et de l'évaluation peut être saisie pour réaliser des audits, sans programmation pluriannuelle et sans lien nécessaire avec les alertes issues du document de suivi précité. Des audits peuvent également être confiés à des cabinets privés. Les audits proposent un état des lieux de la situation de l'organisme concerné et préconisent des solutions.

Cependant, aucun suivi n'est réalisé pour s'assurer de la prise en compte des conclusions de l'audit. Dans le cas des audits portant sur des associations, les subventions continuent à être versées, relativisant fortement l'intérêt de leur réalisation.

3.3 La mise à disposition généreuse de biens appartenant à la commune

La commune de Dijon, outre l'attribution de subventions, octroie des avantages en nature aux associations. Parmi ceux-ci, les associations qui sollicitent la commune peuvent obtenir la mise à disposition d'une partie de son domaine public sur le fondement des articles L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et L. 2144-3 du CGCT ou de son domaine privé conformément aux dispositions de l'article L. 2221-1 du CG3P. Les conditions ont été fixées sans distinction par délibération en date du 27 juin 2022 modifiée par arrêté du 27 avril 2023 en ce qui concerne les installations sportives. Pour les associations dijonnaises, les montants fixés sont affectés d'un coefficient 0. Elles sont donc entièrement gratuites quelle que soit la durée de l'occupation, la superficie du local et le coût des fluides. Cette délibération ne prévoit pas de revalorisation automatique. Seule une nouvelle délibération du conseil municipal pourra modifier les montants y compris des fluides.

La délibération réserve le cas des mises à disposition de manière pérenne et exclusive via des conventions d'occupation dédiées, des conventions d'occupation des équipements sportifs ou des conventions d'occupation du domaine public. D'après la commune, 350 associations en bénéficient.

En règle générale, l'annexe B 8.1.1 du compte administratif renseigne chaque année la valorisation du coût budgétaire des mises à disposition à titre gratuit de locaux et installations municipaux.

Tableau n° 21 : Valorisation des mises à disposition de biens immobiliers appartenant à la commune

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Coût total des valorisations	7 898 366,52	7 402 941,17	6 695 419,23	6 977 326,61	9 013 427,59	8 923 347,36
Évolution par rapport à n-1		-6,69%	-10,57%	4,04%	22,59%	-1,01%
Variation annuelle moyenne						2,47%

Source : CRC d'après les annexes B 8.1.1 des comptes administratifs.

La chambre a contrôlé un échantillon de 14 associations bénéficiant d'au moins une mise à disposition à titre gratuit valorisée dans l'annexe précitée et émet les observations suivantes.

De manière générale, les conventions de mise à disposition passées avec les organismes ne mentionnent pas le coût budgétaire de ces mises à disposition, coût qui a évolué au moins deux fois entre 2018 et 2023 dans l'annexe B 8.1.1 du compte administratif de la commune de Dijon. L'association est donc dans l'incapacité de choisir de valoriser ou non cet avantage en nature, conformément à l'article 211-4 du règlement n°2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

Pour les conventions les plus récentes, les durées sont variables, d'un à quatre ans. Des reconductions tacites ou expresses sont parfois envisagées. Cependant, les reconductions expresses et les renouvellements ne sont pas toujours formalisés à l'issue de la validité d'une précédente convention de mise à disposition. De même, certaines conventions sont signées après leur date d'entrée en vigueur. Ce constat pourrait avoir des conséquences juridiques par exemple, en termes de responsabilité en cas de sinistre.

Certaines conventions sont anciennes⁴¹ et ne comportent pas de durée. Si cette situation n'est pas irrégulière, elle nécessiterait de procéder à une actualisation, les conditions de mise à disposition ayant nécessairement évolué.

Les conventions relatives à la mise à disposition des gymnases et stades à compter de la saison 2020/2021 sont des conventions génériques. Or, le modèle utilisé ne mentionne pas le(s) bien(s) objet(s) de la convention, ce qui fragilise juridiquement les mises à disposition.

La chambre invite la commune à une gestion plus rigoureuse des conventions de mise à disposition au vu de leur coût budgétaire et des conséquences juridiques qui peuvent être engendrées par une mise à disposition sans convention valable.

⁴¹ 1968 et 1993 dans l'échantillon sélectionné.

4 LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

L'aménagement⁴² constitue le deuxième poste d'investissement de la collectivité (32,1 M€) sur la période 2018-2023, derrière les investissements réalisés en faveur des équipements culturels (69,3 M€)⁴³. Il regroupe notamment les participations d'équilibre aux opérations d'aménagement, concédées⁴⁴ pour la plupart à la SPLAAD⁴⁵ et les acquisitions afférentes.

La chambre a recensé les opérations les plus significatives dont la réalisation s'étale sur la période de contrôle avec l'objectif de disposer d'une perspective des engagements financiers passés et à venir pour la commune. Pour les opérations non clôturées, les chiffres doivent être considérés comme prévisionnels. Les montants sont présentés hors taxe (HT) et toutes taxes comprises (TTC), la commune percevant une recette du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), compensant à un taux forfaitaire, la charge de la TVA supportée lors de l'acquisition des équipements.

4.1 Une forte ambition d'aménagement, couvrant un large territoire

4.1.1 « Territoire Grand Sud » : le quartier de l'Arsenal et le site AMORA

Le projet de territoire de l'opération « Grand Sud », conclue en 2009 et prolongée jusqu'à 2030, a pour objet de rééquilibrer le développement au sud de la commune, en alliant construction de nouveaux quartiers mixtes, requalification d'espaces publics urbains ou naturels et création d'équipements publics. L'opération comprenait initialement trois lots : le quartier de l'Arsenal, le quartier du pont des Tanneries et le site de l'hôpital général. Le deuxième lot a été résilié, le troisième a finalement fait l'objet d'un autre choix d'aménagement (cf. partie 6 sur la CIGV) et a été ajouté un quatrième lot, le site Amora.

4.1.1.1 La réhabilitation du quartier de l'Arsenal : logements, commerces et équipements publics

Le programme prévoit la reconversion des friches militaires de l'Arsenal et des anciennes minoteries par la création d'un écoquartier (12,6 ha) mêlant habitat, commerces,

⁴² Axe « Urbanisme, rénovation urbaine, écoquartiers et acquisitions foncières » selon la segmentation budgétaire de la commune.

⁴³ Axe « Équipements culturels et de rayonnement de la ville ». Ce dernier intègre la restauration de l'hôtel Bouchu ainsi que l'acquisition du pôle culturel et du CIAP.

⁴⁴ La concession d'aménagement, prévue par l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, permet à une collectivité de déléguer la réalisation d'une opération d'aménagement à un opérateur.

⁴⁵ La procédure de passation des différentes conventions d'aménagement, qui se caractérise par l'absence de mise en concurrence en ce qui concerne la SPLAAD, en raison de son caractère dit « in house », n'a pas fait l'objet d'une analyse par la chambre car la signature des contrats se situe hors période de contrôle.

espaces et équipements publics. Est prévue à horizon 2030, la réalisation de 1 500 logements et de 19 200 m² de surface plancher de commerces, services, activités tertiaires et équipements. Une Zone d'aménagement concerté (ZAC) a été créée à cette fin sur une partie de ce périmètre.

Au Compte-rendu annuel à la collectivité (CRAC) 2018, était prévue une double participation de la commune : l'acquisition des équipements généraux à hauteur de 2,67 M€ HT, soit 3,2 M€ TTC et une participation d'équilibre⁴⁶ à hauteur de 5,83 M€, soit un total de 8,5 M€ HT, soit 9,04 M€ TTC. Au CRAC 2021, la participation d'équilibre a été réévaluée à hauteur de 7,82 M€⁴⁷, conséquence d'une baisse des recettes de cessions. En 2022, la commune a fait le choix d'ajouter deux équipements publics (un pôle de vie sociale dans l'ancien bâtiment militaire et la construction d'un gymnase multisports⁴⁸) à l'opération en sus des deux équipements déjà construits (la Minoterie livrée en décembre 2013 et le jardin de l'Arsenal livré en novembre 2013), engendrant une augmentation des dépenses de l'opération à hauteur de 7,95 M€ HT, soit 9,55 M€ TTC (5,9 M€ HT, soit 7,08 M€ TTC pour le gymnase et 2,05 M€ HT, soit 2,47 M€ TTC pour le pôle de vie sociale) compensées par les recettes du même montant, à savoir leur cession à la commune. Au CRAC 2023, la participation d'équilibre a de nouveau été réévaluée à hauteur de 9,03 M€⁴⁹. Le bilan prévisionnel de l'opération est ainsi passé de 42,79 M€ TTC en 2018 à 53,95 M€ TTC en 2023.

Au regard des participations d'équilibre déjà versées par la commune tout au long de l'opération (3,9 M€), il reste, au 31 décembre 2024, 5,1 M€ auxquels s'ajoutent les 7,95 M€ HT, soit 9,55 M€ TTC, d'acquisition du pôle social et du gymnase et les 1,27 M€ HT, soit 1,52 M€ TTC des équipements généraux restants, soit 14,33 M€ HT (16,17 M€ TTC) sur un total de 19,65 M€ HT, soit 21,77 M€ TTC de recettes issues de la commune⁵⁰, sous réserve de la réalisation des autres recettes et de l'évolution de l'opération. La commune estime pouvoir percevoir, pour le gymnase et le pôle social, 1,25 M€ de cofinancements par le département, la région et l'État, qui atténueraient le montant encore à décaisser à hauteur de 13,08 M€ HT. Seront en outre remboursés les 2 M€ d'avances de trésorerie accordés par la commune à la SPLAAD.

Parallèlement à la concession, dans le cadre de la réhabilitation du quartier, la commune a engagé la réhabilitation de la halle Bonnotte, réalisée sous mandat de maîtrise d'ouvrage⁵¹ à la SPLAAD, pour un montant total de 2,49 M€ HT, soit 2,99 M€ TTC selon le bilan de clôture de l'opération de 2020. Pour cette dernière, grâce aux recettes perçues (métropole, région, État et ENEDIS), le reste à charge de la commune s'est élevé à environ 1,5 M€ HT.

Ainsi, au 31 décembre 2024, le montant total de la participation de la commune à la réalisation de l'aménagement du quartier de l'Arsenal est évalué à 22,14 M€ HT, soit 24,8 M€ TTC hors subventions perçues⁵².

⁴⁶ L'expression « participation d'équilibre » remplace les termes « subvention d'équilibre » pour une meilleure compréhension du lecteur.

⁴⁷ Avenant n°8 approuvé par la délibération du 17 juin 2021.

⁴⁸ Avenant n°10 approuvé par délibération du 19 juin 2023.

⁴⁹ Réévaluation justifiée par l'augmentation des dépenses et la baisse des recettes de commercialisation. Avenant n°11 approuvé par délibération du 16 décembre 2024.

⁵⁰ Les recettes issues de la commune représentent 42 % des recettes de l'opération contre 23 % en 2017.

⁵¹ L'article L. 300-3 du code de la commande publique prévoit la convention de mandat.

⁵² Le montant net, après déduction des recettes perçues, devrait s'élever à environ 19,9 M€.

4.1.1.2 La reconversion du site Amora : une opération aux dépens de la commune

L'ajout du site Amora (2,1 ha) à l'opération « Grand Sud » visait à reconverter l'ancien site industriel⁵³ désaffecté par la mise en œuvre d'un programme de construction à usage principal d'habitat (380 logements) et à réhabiliter un bâtiment existant « Quai 64 » pour implanter des activités économiques. Le premier volet a été suspendu en raison de la détection de matériaux amiantés sur le terrain. Pour le second volet, la réhabilitation (2011-2012) s'est effectuée dans le cadre d'un crédit-bail conclu avec une entreprise devant installer un centre de relations clients et créer 500 emplois en quatre ans. Les travaux ont été réalisés (7,23 M€ TTC) conformément aux besoins de l'entreprise mais cette dernière a été liquidée engendrant l'impossibilité de recouvrer les sommes dues dans le cadre de l'opération, à hauteur de 383 000€⁵⁴ et la nécessité de réaliser de nouveaux travaux pour adapter le bâtiment à l'accueil de plusieurs locataires (1,37 M€ TTC). Depuis, une partie des locaux est louée.

Au CRAC 2018, était prévue une participation d'équilibre de la commune à hauteur de 4,2 M€⁵⁵ pour un bilan prévisionnel de 30,34 M€ TTC. Au CRAC 2023, elle a été réévaluée à hauteur de 5,6 M€, soit une augmentation de 32 %, conséquence d'une diminution des recettes locatives. Le bilan de l'opération Amora est passé à 32,17 M€ TTC en 2023. 2,62 M€⁵⁶ de subventions publiques ont été perçues soit 9 % des recettes de l'opération. Au regard de ce qu'elle a déjà versé, la commune doit encore 1,4 M€ de participation d'équilibre. En vue d'assurer la trésorerie de l'opération, la commune a consenti des avances pour 8 M€, qui ont fait l'objet d'un remboursement en 2024 à hauteur de 7,8 M€.

La chambre constate que concomitamment le conseil municipal a décidé par délibération du 16 décembre 2024, d'acquérir le bâtiment « Quai 64 » à hauteur de 6,5 M€ HT (7,8 M€ TTC, en-dessous de l'évaluation des domaines). Cette dépense s'ajoute à la participation d'équilibre de l'opération pour une dépense totale de la commune de 12,1 M€ HT, soit 13,4 M€ TTC (+ 216 % par rapport à la participation prévue en 2018). Doit s'y installer la direction du numérique mutualisée.

La chambre s'interroge en outre sur la probabilité de réalisation de la recette de 6,6 M€ HT, soit 7,92 M€ TTC, de cession de terrain (volet 1) toujours inscrite au CRAC de l'opération en 2023. Au regard de la pollution du sous-sol, la vente envisagée à des promoteurs pour la réalisation de bâtiments d'habitat semble aujourd'hui incertaine. Une issue devra donc être trouvée par la commune pour l'utilisation de ce terrain, au risque de voir sa participation augmenter.

Au 31 décembre 2024, le coût global pour la commune de la reconversion du site Amora est évalué à 12,1 M€ HT, soit 13,4 M€ TTC. 0,2 M€ d'avances doivent encore être remboursés par la SPLAAD.

⁵³ La SPLAAD a acquis le site AMORA auprès de la commune pour 10,1 M€ en 2010.

⁵⁴ Les sommes dues à la SPLAAD s'élèvent à 2,9 M€.

⁵⁵ Représentant 16 % des recettes.

⁵⁶ Dijon Métropole : 1,2 M€, région : 675 000 €, FEDER : 450 000 € et département : 250 000 €.

4.1.2 « Territoire Grand Est » : le Jardin des Maraichers et le site des Poussots

L'opération « Grand Est », conclue en 2009 pour une durée de 15 ans puis prolongée jusqu'en 2032, vise à reconvertir des friches urbaines, améliorer l'urbanisation d'entrée de ville et engager des projets d'urbanisation sous le prisme du développement durable. L'opération comprenait initialement trois lots : le secteur de reconversion des anciens abattoirs, le secteur du site « Montblanc 2 » et le secteur du site « Montblanc 1 ». Ces deux derniers n'ont pas été réalisés⁵⁷ et un quatrième lot relatif au « site des Poussots » a été ajouté en 2019.

4.1.2.1 L'écocité Jardin des maraichers : une revue à la baisse du nombre de logements

D'une surface de 19,6 hectares, délimitée par le boulevard de Chicago au sud, les rues Amiral Pierre et Champeaux à l'est et la voie ferrée Dijon-Is-sur-Tille à l'ouest, l'opération sur le site des anciens abattoirs doit concourir à la réalisation d'un écoquartier mêlant logements (environ 1 400 logements de tout type d'habitat), commerces, bureaux et espaces publics. Une ZAC a été créée. Trois tranches devaient être réalisées mais la dernière a été abandonnée en 2019 (520 logements) du fait de l'occupation du terrain, impliquant une revue à la baisse du nombre de logements (850).

Au CRAC 2018, était prévue une participation d'équilibre de 3,02 M€ pour un bilan de 39,68 M€ TTC. Au CRAC 2021, elle a été réévaluée à hauteur de 7,95 M€ (avenant 9), soit une augmentation de 163 %, conséquence d'un abandon d'une partie des travaux d'urbanisation de la tranche 2. Au CRAC 2023, une nouvelle diminution de la surface urbanisée a engendré une progression de la participation d'équilibre à hauteur de 10,36 M€ (+ 243 % par rapport à 2018) pour un bilan prévisionnel de 31,37 M€ TTC (avenant 11).

Au départ, les recettes des cessions s'élevaient à 30,3 M€ HT, soit 35,38 M€ TTC, elles ne s'élèvent plus qu'à 15,47 M€ HT, soit 17,99 M€ TTC. Ainsi la part issue du concédant représente 36 % des recettes de l'opération contre 9 % en 2018. En outre, 1,12 M€ de subventions ont été perçues pour l'opération (0,8 M€ de la région et 0,32 M€ de l'agence de l'eau). Au regard des participations d'équilibre déjà décaissées au 31 décembre 2024, il reste à la commune, 7,36 M€ à verser à ce titre, sous réserve de l'évolution du bilan prévisionnel. 1 M€ d'avances de trésorerie devront également faire l'objet d'un remboursement par la SPLAAD à la commune, limitant ainsi le montant à décaisser.

Dans le cadre de l'écocité, la commune a acquis sur l'Établissement public foncier local (EPFL) et la SPLAAD, en 2023, des tènements fonciers pour la réalisation de la phase 2 dédiée à la culture maraîchère et à l'agriculture urbaine pour un montant de 4,24 M€. La commune a en outre réhabilité un bâtiment rue des ateliers « Les Tanneries II » pour un montant de 1,28 M€ HT, soit 1,54 M€ TTC par le biais d'un mandat de maîtrise d'ouvrage à la SPLAAD afin de reloger l'espace autogéré des Tanneries dont le déménagement a été rendu nécessaire par la construction de l'écocité.

Au 31 décembre 2024, le coût global pour la commune de la réalisation de l'écoquartier est évalué à 15,89 M€ HT, soit 16,15 M€ TTC⁵⁸.

⁵⁷ La SPLAAD assure toutefois un portage financier de ces opérations pour un montant de 0,22 M€ TTC.

⁵⁸ Au budget primitif 2025, sont inscrits 350 000 € pour l'acquisition et l'installation d'une maison des services publics, non incluse dans le calcul de la chambre.

4.1.2.2 Le site des Poussots : l'installation de la ligue régionale de football

Un quatrième lot portant sur le « site des Poussots » a été ajouté à l'opération afin d'accueillir la ligue régionale de football Bourgogne-Franche-Comté. Ont été réalisés les aménagements nécessaires à cette fin, soit l'édification d'un bâtiment neuf à destination de bureaux (pôle administratif) et la réhabilitation de plusieurs bâtiments (pôle technique et pôle espoirs), l'évolution de la configuration du site et le réaménagement des espaces libres (parking) et pour finir, l'évolution des installations sportives (structure futsal). Ces équipements et installations sont mis à disposition de la ligue dans le cadre d'un bail emphytéotique de 28 ans conclu avec la SPLAAD⁵⁹.

Le bilan d'investissement prévisionnel à hauteur de 9,8 M€ TTC a été approuvé par délibération du 22 mars 2021. Au CRAC 2023, les réalisations étant terminées, le bilan de l'opération ne pourra évoluer qu'à la marge. La participation d'équilibre de la commune de 1,26 M€, versée en 2022, n'a pas changé. Étant donné qu'il n'est pas prévu de participation de la commune à l'équilibre du compte d'exploitation, elle n'a plus rien à verser dans le cadre de cette opération. Elle devra en outre percevoir le remboursement de l'avance consentie à la SPLAAD à hauteur de 2 M€.

Au 31 décembre 2024, la participation de la commune au lot portant sur le site des Poussots est évaluée à 1,26 M€, soit le même montant que la cession du foncier du site en 2021 par la commune à la SPLAAD.

4.1.3 Le projet de renouvellement urbain du quartier de la Fontaine d'Ouche

Le projet de renouvellement urbain du quartier de la Fontaine d'Ouche a été approuvé par délibération du 6 novembre 2006. Deux concessions d'aménagement avec la SPLAAD ont été conclues pour l'aménagement des deux ZAC créées.

4.1.3.1 La ZAC de la Fontaine d'Ouche : un enjeu fort d'attractivité

La concession d'aménagement portant sur le projet « Cœur de quartier » - ZAC de la Fontaine d'Ouche a été signée avec la SPLAAD le 2 octobre 2009 avec pour objectifs principaux d'améliorer la qualité résidentielle, de développer l'attractivité et la mixité sociale du quartier, de renforcer les services publics et l'accessibilité des personnes à mobilité réduite (construction de programmes immobiliers, restructuration du centre-commercial, création d'un pôle de services publics...).

Au CRAC 2018, le bilan prévisionnel de l'opération s'élevait à 27,62 M€ TTC comptant d'une part, 8,72 M€ de subventions dont une subvention de la ville à hauteur de 2,37 M€ du fait de la localisation de la ZAC dans un périmètre ANRU et d'autre part, une participation d'équilibre de la commune de 13,27 M€ ainsi que la cession des équipements généraux pour

⁵⁹ Le loyer annuel hors taxes courant est de 250 000 €, auquel s'ajoute un loyer complémentaire de 1,7 M€ HT réparti sur les 3 premières années du bail. Le total s'élève à 8,7 M€ HT.

1,05 M€ HT, soit 1,26 M€ TTC, correspondant à la cession du parking Kir à la commune en 2019, non initialement prévue⁶⁰. Le bilan de clôture s'est finalement établi en 2023 à 26,59 M€ TTC, la participation d'équilibre de la commune ayant été revue à la baisse à hauteur de 12,9 M€. Cette dernière a été versée en totalité, la commune n'a plus d'engagement à venir dans cette opération terminée. Le bilan fait d'ailleurs apparaître un solde excédentaire de 285 786 € au profit de la commune.

Au 31 décembre 2024, le coût global pour la commune de la ZAC de la Fontaine d'Ouche s'élève à 16,03 M€ HT, soit 16,24 M€ TTC⁶¹.

4.1.3.2 La ZAC des carrières blanches : une réévaluation du projet risquant de peser sur la commune

La concession d'aménagement portant sur le quai des carrières blanches a été conclue avec la SPLAAD le 11 janvier 2010 avec pour objectif une recomposition urbaine et paysagère du site à travers la réalisation d'un secteur mixte qui comprend la requalification des espaces extérieurs, le développement de nouvelle mobilité douce, le transfert d'équipements sportifs à l'extérieur du site et la construction d'environ 350 logements.

Au CRAC 2018, le bilan prévisionnel de l'opération s'élevait à 11,94 M€ TTC comptant 5,35 M€ de subventions dans le cadre de l'ANRU dont une subvention de la ville à hauteur de 2,52 M€, une participation d'équilibre de 189 971 € et la cession d'équipements généraux à 1,67 M€ HT, soit 2 M€ TTC. La commune a déjà acheté les équipements, réglé la subvention, ne restera plus qu'à verser la participation d'équilibre, dont le montant a été à peine réévalué dans le CRAC 2023 (440 189 €). Elle percevra en outre le remboursement de l'avance de trésorerie versée à la SPLAAD à hauteur de 1 M€.

L'opération est toujours en cours et pourrait subir une évolution en raison de la diminution importante du nombre de logements prévus initialement (modification et arrêt de la construction du programme immobilier « Quai ! » : 38 logements construits sur 142), pouvant remettre en cause son équilibre.

Au 31 décembre 2024, le coût global pour la commune de la ZAC des carrières blanches est évalué à 4,63 M€ HT, soit 4,96 M€ TTC.

4.1.4 **L'opération de rénovation urbaine du quartier des Grésilles**

En 2004, la commune a confié à Grand Dijon Habitat, dans le cadre d'une convention publique d'études et d'aménagement, l'opération de rénovation urbaine (ORU) du quartier des Grésilles pour la mise en œuvre de la seconde phase opérationnelle⁶² afin notamment de créer une nouvelle centralité et des liaisons transversales. La convention a été prolongée jusqu'à 2030

⁶⁰ L'acquisition du parking Kir a été approuvée par délibération du conseil municipal du 25 mars 2019. L'avis des domaines du 3 mars 2019 l'évaluait à 390 000 € HT.

⁶¹ Finalement plus faible qu'inscrite au CRAC 2014 (17,2 M€) malgré l'ajout de l'acquisition du parking.

⁶² La première phase portait sur le projet de renouvellement urbain de l'îlot Lochères-Billardon.

par avenants successifs. Au vu de l'évolution du bilan de l'opération à hauteur de 21,6 M€ (initialement 17 M€ HT), la participation d'équilibre a été réévaluée à 3,5 M€, approuvée par délibération du conseil municipal du 16 décembre 2024. En outre, une subvention d'équipement de 2,4 M€⁶³ a été versée par la commune dans le cadre de l'ANRU. Au 31 décembre 2024, reste à verser environ 600 000 €, sous réserve de l'évolution de l'opération avant la clôture.

Une autre convention d'aménagement, conclue en 2004 avec la Société d'économie mixte d'aménagement de l'agglomération de Dijon (SEMAAD), devenue depuis Société Est Métropoles (SEM), prévoyait la réalisation et la gestion pendant une période de 31 années d'un bâtiment commercial et ses annexes (ZAC « Espace Champollion »). Ce dernier, une fois construit, a fait l'objet de baux successifs avec des enseignes commerciales différentes impliquant des travaux d'adaptation à chaque changement. La dernière ayant été liquidée, les loyers n'ont pas été perçus. Un protocole de résiliation anticipée de la convention a été signé en 2018 engendrant le transfert du déficit d'exploitation de 662 235,64 € à la charge de la commune en sus de la subvention versée de 100 000 € à laquelle s'ajoute la reprise du bâtiment pour environ 1 M€. La commune a finalement versé la somme globale de 1,4 M€ en 2018.

Au 31 décembre 2024, le coût global pour l'opération de renouvellement urbain du quartier des Grésilles est évalué à 7,3 M€.

La finalisation de l'écoquartier Heudelet par la commune

« L'écoquartier Heudelet 26 » a été aménagé par la SEM, sous forme d'un lotissement ayant fait l'objet d'un permis d'aménager délivré en 2011 puis de sept permis modificatifs. Ont été réalisés 350 logements et 10 000 m² de bureaux. L'ex-caserne Heudelet avait été cédée à la SEMAAD par la commune pour un montant de 1,1 M€ HT.

La commune a repris en 2022 et 2023 les travaux de finalisation des aménagements de l'écoquartier pour un montant total de 850 000 € TTC en raison de l'absence de réalisation de ces derniers par la SEM malgré les relances. À cette fin et dans le cadre de la convention signée, les voiries et espaces communs ont été mis à disposition par Dijon Métropole qui en est propriétaire. Eu égard à ses manquements, une compensation financière de 500 000 € a été versée par la SEM qui vient en déduction du montant dépensé par la commune.

Par ailleurs, la commune a acquis le parking aérien pour un montant de 0,5 M€ HT, soit 0,6 M€ TTC devant initialement être cédé à la métropole, en vue de l'aménagement d'un parc paysager.

⁶³ La participation de la ville comprenant les subventions d'investissement, l'acquisition des équipements publics et la participation d'équilibre s'élevait à 2,8 M€ en 2006 contre 5,9 M€ en 2024.

4.2 Des enjeux financiers importants et des risques qui pèsent sur la commune

4.2.1 Un risque économique majoritairement assumé par la commune

Dans le cadre de concessions d'aménagement, ce sont les dispositions contractuelles qui orientent sur le niveau du transfert de risque au concessionnaire telles que le versement de subventions d'équilibre en fin d'opération, le rachat automatique des invendus à l'expiration de la concession, la prise en charge systématique par le concédant des conséquences financières de toute évolution non imputable à l'aménageur, la prise en charge de la différence entre le prix de vente prévu au bilan et le prix réel d'une cession, les garanties d'emprunts ou encore les clauses de revoyure au profit direct du concessionnaire.

En l'espèce, les concessions d'aménagement de la commune sont majoritairement menées aux risques du concédant, ce qui engendre régulièrement des augmentations des participations d'équilibre⁶⁴, parfois dans des proportions assez importantes comme dans le cadre de l'écocité Jardin des maraîchers (+ 243 % par rapport à la subvention initiale). Ces évolutions résultent soit d'un changement de programme ou d'une évolution de l'opération (ajout d'équipements, abandon de certains projets...) soit d'une baisse des recettes attendues en termes de cession ou de location. Dans les deux cas, c'est la commune qui vient compenser la perte de recettes et la dégradation du bilan de l'opération. De la même façon, des acquisitions d'équipements sont décidées par la commune pour équilibrer les opérations, comme ce fut le cas du bâtiment Quai 64 du site Amora (+ 216 % par rapport à la participation initiale), le bâtiment commercial Champollion ou encore le parking aérien Heudelet ; engendrant un surcoût par rapport à l'engagement municipal initial.

En outre, la commune assure un niveau important d'avances⁶⁵ comme pour l'aménagement du site Amora (8 M€), répondant au besoin de financement de l'opération et évitant, pour l'aménageur, le recours à l'emprunt et les frais financiers qui en découlent. La commune porte en outre des garanties d'emprunt⁶⁶ au profit de la SPLAAD (pour un montant de 7,5 M€ selon le budget primitif 2025). Au surplus, la commune a quelques fois cédé du foncier « à l'euro symbolique » à la SPLAAD, c'est le cas par exemple pour certains terrains de l'écoquartier Arsenal ou encore pour l'écocité Jardin des maraîchers. Bien qu'il s'agisse d'un apport en nature supplémentaire, la chambre observe que la cession au concessionnaire des terrains communaux à « l'euro symbolique » évite d'une part la prise en charge, par le biais de la participation, des frais engagés par la SPLAAD pour acquérir ces biens, d'autre part l'augmentation, proportionnelle aux dépenses, de la rémunération de l'aménageur.

La chambre souligne toutefois que le recours aux concessions d'aménagement garantit une information et un contrôle réguliers de la commune, lui permettant de rester pleinement actrice de ces opérations. Si le montant annuel des participations, avances et garanties d'emprunt par opération est identifiable dans les annexes des documents budgétaires et lors de

⁶⁴ Les participations d'équilibre (CH 204) sont renseignées dans l'annexe B. 8.1.1 du CA et B. 10 du BP.

⁶⁵ Conformément à l'article L. 1523 2 du CGCT, les avances accordées à la SPLAAD font l'objet de conventions et sont délibérées en conseil municipal. L'annexe B.6 au CA et au BP retrace les avances données à la SPLAAD. Elles sont inscrites au compte 274 (prêts). Au 31/12/2023, elle s'élevait à 14 M€.

⁶⁶ Retraccées dans les annexes au BP et CA (B.7.3 et B.10) et délibérées en conseil municipal.

la présentation des CRAC en conseil municipal, un récapitulatif de l'ensemble des engagements restants dus dans le cadre des concessions, au moment de l'adoption du compte administratif, en termes de participation d'équilibre ou d'acquisition d'équipements publics, permettrait au conseil municipal de disposer d'une vision prospective consolidée de leur impact financier dans les exercices futurs.

4.2.2 Un coût important et évolutif à intégrer dans une programmation pluriannuelle des investissements

Les opérations d'aménagement analysées représentent une dépense globale pour la commune de 78,14 M€ HT⁶⁷, soit 84,12 M€ TTC (hors recettes perçues et à percevoir chiffrées par la commune à hauteur d'environ 2,25 M€) sur une période longue (depuis 2004), sous réserve d'évolution des bilans prévisionnels des concessions en cours. Ces derniers pourront évoluer au gré des aléas tels que des difficultés à la commercialisation des biens ou l'abandon de projets. Ainsi, ces risques doivent être anticipés.

La chambre constate que ce coût important s'inscrit dans le cadre de l'ambition forte d'aménagement de la commune notamment en matière de construction de logements sur des terrains déjà urbanisés et de création de nouveaux équipements publics sur l'ensemble de son territoire. En outre, elle attache une importance à la résolution des friches urbaines à laquelle ces opérations d'aménagement participent activement avec notamment la reconversion des friches militaires de l'Arsenal et des anciennes minoteries dijonnaises, de la friche industrielle d'Amora, des friches urbaines des anciens abattoirs, de la friche industrielle du site Parker, de la friche militaire Heudelet et de la reconversion du site de l'hôpital général.

Au 31 décembre 2024, restaient encore 14,9 M€ de subventions d'équilibre à verser aux aménageurs (SPLAAD et Grand Dijon habitat) sur un total de 24,12 M€ HT, soit 25,68 M€ TTC (participations d'équilibre et acquisition des équipements publics) encore à verser (hors recettes prévisionnelles). Ces dépenses, dont le montant peut augmenter en fonction de l'évolution des bilans prévisionnels, nécessiteront d'être intégrées dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des investissements. La chambre souligne toutefois, que le versement par la commune d'une partie des participations d'équilibre au fur et à mesure de l'avancée des différentes opérations, et non à leur issue, montre d'ores-et-déjà son anticipation face à ces dépenses et la volonté d'en lisser le coût. Par ailleurs, devra intervenir à l'issue des différentes concessions, le remboursement des 6,2 M€ d'avances restantes, atténuant le coût net prévisionnel restant à supporter, qui devrait avoisiner *in fine* les 16 M€.

⁶⁷ Dont 70,12 M€ HT, soit 75,34 M€ TTC au titre des concessions auxquelles s'ajoutent les dépenses présentées infra : halle Bonnotte (2,49 M€ HT, soit 2,99 M€ TTC), « Tanneries II » (1,28 M€ HT, soit 1,54 M€ TTC) et acquisition foncière de la commune dans la réalisation de la phase 2 dédiée à la culture maraîchère et à l'agriculture urbaine (4,24 M€).

Des opérations d'aménagement en cours portées par des promoteurs

Le projet d'écoquartier « Bruges II » vise à urbaniser les terrains situés entre la rue du Pont des Tanneries, le quai Etienne Bernard et la rue de l'Ile. Les réalisations prévues sont diverses : logements, services et espaces verts. La commune a effectué une reprise en 2020 des terrains situés rues de l'Ile, Bassano et Aubriot auprès de l'EPFL pour un montant de 2,5 M€ HT. Ils ont été revendus à un promoteur/aménageur pour un prix de vente de 2 M€ HT. Au budget primitif 2025, sont prévues d'autres acquisitions d'opportunité foncière à visée habitat pour un montant de 470 000 € (reprise de biens sur l'EPFL concernant les terrains situés rue de l'Ile). Les travaux de la première phase prévoyant 380 logements ont débuté en 2025 avec deux ans de retard, en raison de la crise immobilière, et devraient être livrés en 2027.

Le projet « Venise II » comprenait un ensemble immobilier de 48 maisons individuelles et de 37 appartements collectifs. La commune a cédé par délibération du 27 juin 2022 une parcelle route d'Ahuy et rue de Bruges pour un montant de 965 067 € à deux promoteurs. L'avis des domaines de 2022 indiquait une valeur vénale de 1 151 370 € HT. La délibération autorisant la cession a été annulée par le tribunal administratif par jugement du 23 mai 2024 en raison du prix inférieur de vente au regard de l'avis des domaines dont les justifications n'étaient pas suffisantes. Les permis de construire ont été annulés par jugement du 6 mars 2025. La commune n'a pas fait appel de la décision.

5 LES RESSOURCES HUMAINES

Dans le cadre de son contrôle, la chambre a examiné le processus de recrutement, le temps de travail et l'évolution des effectifs en lien avec le renforcement de la mutualisation sur la période avec la métropole et au regard également des recommandations émises dans son précédent rapport. Par ailleurs, elle a examiné le régime indemnitaire du fait de la mise en place, au 1^{er} janvier 2022, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

5.1 Une amélioration de la procédure de recrutement qui demeure néanmoins perfectible

La chambre a examiné le processus de recrutement de la commune de Dijon afin de s'assurer de la mise en œuvre de la recommandation émise dans son précédent rapport⁶⁸.

5.1.1 Une meilleure prise en compte de la compétence du conseil municipal sur la période

Le conseil municipal dispose d'une compétence essentielle en matière de recrutement puisqu'il est en charge de la création et de la suppression des emplois municipaux ainsi que des conditions dans lesquelles ils sont pourvus en fixant notamment le(s) grade(s) et la possibilité de recours à des contractuels⁶⁹. L'ensemble des postes créés par l'organe délibérant sont retracés dans le tableau des effectifs annexé aux documents budgétaires (Annexe B9).

En premier lieu, la chambre constate qu'aucune délibération portant création de poste n'a été prise entre 2018 et mars 2021 et que la première délibération en matière de suppression de postes n'est intervenue que le 21 mars 2022. En effet, le tableau des effectifs, dont la fiabilité n'était pas totale, comme indiqué par la commune en cours d'instruction, comportait un nombre d'emplois non pourvus compris entre 600 et 800 qui dispensait, de fait, de recueillir l'aval du conseil municipal.

Le tableau des effectifs a été mis à jour par une suppression totale de tous les postes budgétaires et une création complète de nouveaux postes correspondant à une activité normale et habituelle de la commune, par délibération du 23 septembre 2024. L'autorité de recrutement bénéficie toujours de 230 équivalents temps plein (ETP) non pourvus au 31 décembre 2024, soit 12,4 % des postes budgétaires ouverts. Elle précise que ces postes se répartissent entre 9 ETP en surnombre, occupés à la discrétion de la direction des ressources humaines pour les

⁶⁸ CRC Bourgogne-Franche-Comté – Rapport d'observations définitives – Janvier 2016 – Recommandation n°6 : « La chambre recommande à la commune de formaliser avec une plus grande rigueur son processus de recrutement en systématisant la transmission des déclarations de vacances d'emploi dans les délais considérés comme raisonnables par la jurisprudence ».

⁶⁹ Article L 313-1 du code général de la fonction publique (CGFP).

agents en reclassement médical⁷⁰, 69 ETP vacants du fait de la position administrative de leur titulaire qui pourraient être pourvus sur le fondement de l'article L. 332-13 du code général de la fonction publique (CGFP), 30 ETP réservés à la « déprécarisation » des agents et pour finir, 122 ETP de turn-over qualifié de « frictionnel », sans que cette marge soit identifiée dans la délibération précitée. Selon la commune, ce dernier chiffre, représentant 6,6% du nombre de postes budgétaires sur emplois permanents, est cohérent avec la durée nécessaire pour le recrutement d'agents.

En deuxième lieu, s'agissant des délibérations de création de postes analysées par la chambre, elles indiquent uniquement les cadres d'emplois sans préciser le(s) grade(s) alors qu'il s'agit d'une mention obligatoire prévue par l'article L. 313-1 du CGFP⁷¹. La commune estime que la mention du cadre d'emplois de référence équivaut à mentionner l'ensemble des grades de celui-ci. En outre, la chambre constate que le cadre d'emplois n'est au surplus pas toujours respecté au moment du recrutement au motif que le conseil municipal a prévu que « *les emplois créés sur un cadre d'emplois peuvent être occupés par un agent d'un cadre d'emplois inférieur* » (délibération du 23 septembre 2024). Ainsi, un emploi budgétaire d'un cadre d'emplois peut correspondre à un emploi pourvu d'un autre cadre d'emplois et/ou d'une autre catégorie, ce qui rend le tableau des effectifs difficilement lisible pour des tiers à la direction des ressources humaines.

En troisième lieu, les délibérations n'indiquaient pas non plus la possibilité de recours à des contractuels jusqu'en 2023, y compris lorsque la publication du poste la prévoyait, des délibérations étant prises ultérieurement pour autoriser ce recrutement. Depuis, si cette mention y figure lorsque ce type de recrutement est envisagé, il est seulement indiqué, en termes de rémunération, que la personne engagée percevra le traitement indiciaire et le régime indemnitaire afférent à son poste ou à son grade, sans précision supplémentaire.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la chambre constate une meilleure prise en compte de la compétence du conseil municipal sur la période avec notamment la refonte totale du tableau des effectifs, la prise de délibérations en matière de recrutement et de suppression de postes ainsi que la mention du recrutement possible de contractuels le cas échéant. Elle invite toutefois la commune à limiter le nombre d'emplois budgétaires aux besoins effectifs de la collectivité et à améliorer la lisibilité du tableau des effectifs.

5.1.2 Un processus de recrutement balisé dont la mise en œuvre est lacunaire

La procédure de recrutement a été reprise de manière synthétique par la commune dans un guide de l'entretien de recrutement. Des grilles de pré-sélection et d'entretien ont été élaborées, visant à harmoniser les différentes phases au sein de la collectivité et à s'assurer du respect des principes de non-discrimination et d'égalité de traitement. Dans le cadre d'une vérification aléatoire, la chambre constate que la mise en pratique de ce guide n'est toutefois pas uniforme révélant plusieurs écueils dans la procédure.

Une fois le poste créé, le recrutement nécessite une déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion et sa publicité. Mais l'obligation légale de déclaration de vacance

⁷⁰ Etant précisé par la commune que 50 ETP en surnombre sont déjà pourvus.

⁷¹ Exemple : délibérations de création de postes des 26 septembre 2022 concernant le jardin des sciences et de la biodiversité et concernant la direction du commerce, du 25 mars 2024 et du 16 décembre 2024.

d'emploi n'est pas systématiquement respectée par la commune. Ainsi, une part variable des postes vacants ne fait l'objet que d'une publication en interne en dehors de l'exception prévue par l'article L. 313-4 du CGFP. De même, la commune se dispense parfois de solliciter une nouvelle publication lorsque la procédure se poursuit après un premier recrutement infructueux. Cette absence de déclaration de vacance de poste peut concerner aussi bien les titulaires que les contractuels recrutés sur le fondement de l'article L. 332-8 2° du CGFP, en contradiction avec les termes de cet article.

La chambre rappelle à ce titre qu'une nomination sans avoir communiqué la vacance de l'emploi au centre de gestion alors que cette communication était obligatoire entraîne son illégalité⁷². Il est toutefois constaté que, lorsque la publication externe est réalisée, la commune de Dijon ne se limite pas à une publication sur le site « choisir le service public » et diversifie les canaux de diffusion de ses offres d'emploi afin d'élargir son vivier de candidats.

Le délai d'un mois⁷³ est mentionné comme durée de publication dans la déclaration de création ou de vacances de postes. Cependant, alors que cette procédure et ce délai doivent également être respectés en cas de renouvellement d'un contrat⁷⁴, la chambre a constaté que le délai n'était pas systématiquement respecté⁷⁵ avant la signature du contrat renouvelé, ce qui fragilise juridiquement le recrutement.

La chambre appelle en outre l'attention de la commune sur la nécessité d'établir le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur un emploi lorsque le recrutement a lieu sur le fondement de l'article L. 332-8 du CGFP, ce qu'elle n'a pas constaté dans l'échantillon consulté.

Les règles établies pour le recrutement d'agents contractuels⁷⁶ ne souffrent en outre, aucune exception quelles que soient les circonstances. Or, la chambre a constaté que la commune pouvait, dans certains cas, s'affranchir de la formalisation des documents justificatifs requis par la procédure, dont elle s'est elle-même dotée. Cette situation génère un risque en cas de contentieux ultérieur sur le choix du candidat du fait de l'absence d'éléments probants.

Recommandation n° 5. Respecter les règles de déclaration de vacance d'emploi, de publicité et de justification du recrutement des contractuels prévues par la législation en vigueur afin de sécuriser les recrutements.

⁷² Article L. 452-36 1° du CGFP.

⁷³ Article 2 IV du décret n°2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pouvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux candidats contractuels.

⁷⁴ Article 2-3 III du décret n°88-145 du 15 février 1988.

⁷⁵ Par exemple, lors du renouvellement du contrat de la directrice du service commerce.

⁷⁶ Articles 2-5 à 2-9 du décret n°88-145 du 15 février 1988 précité.

5.2 L'évolution des effectifs et des charges de personnel sur la période

5.2.1 Une maîtrise des effectifs liée notamment à une forte mutualisation des services avec la métropole sur la période

La mutualisation des services entre la commune et la métropole s'est très fortement accentuée sur la période sous contrôle avec la création d'importants services communs. Une recommandation en ce sens avait été exprimée par la chambre dans son précédent rapport⁷⁷.

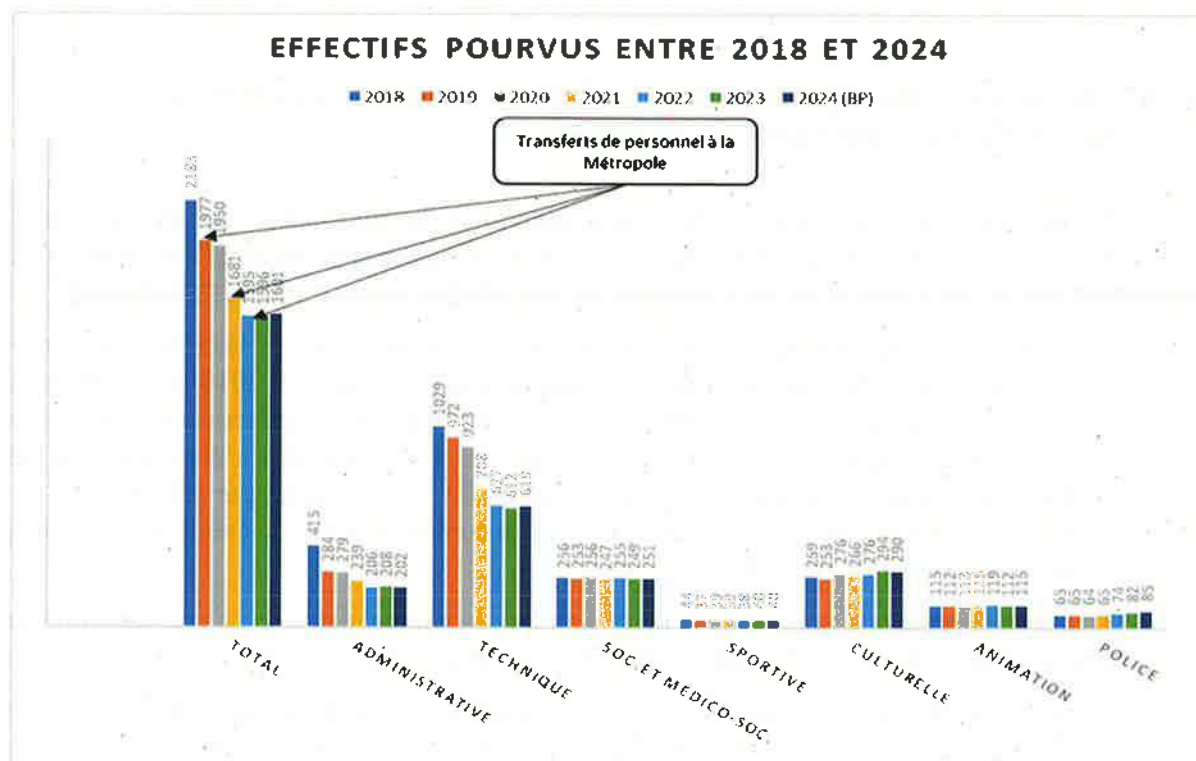
Au regard des rapports de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), 572 postes ont été transférés de la commune à la métropole en 2019 (163,5 postes), en 2021 (228 postes), en 2022 (166,5 postes) et en 2023 (14 postes). En termes d'effectifs en ETP, cela correspond, d'après la commune, à 524,8 agents, tous les postes n'étant pas pourvus au moment de leur transfert (cf. annexe 4). Les effectifs de la métropole, par effet miroir, ont cru en conséquence et au-delà, en raison de transferts de compétences et de création de services communs sans lien avec la ville de Dijon.

Dans le même temps, sous réserve de sa fiabilité, le tableau des effectifs de la commune laisse apparaître une baisse de 587 agents entre 2018 et 2023 (cf. annexe 4).

Hors transferts à la métropole, la baisse d'effectifs de 62 agents en ETP relève globalement de la filière technique (- 93,7 agents), de la filière administrative (- 12,3) et de la filière sportive (- 4), des augmentations d'effectifs étant constatés pour la filière police municipale (+ 16,9), la filière culturelle (+ 36) avec la réouverture du musée des Beaux-arts en 2019 puis l'ouverture de la CIGV en 2022. Pour la filière technique, cette baisse d'effectifs s'explique principalement par une augmentation des agents en mi-temps thérapeutique, le non remplacement d'agents dans le cadre d'une politique renouvelée de gestion des espaces verts (- 27,5 ETP), l'externalisation de l'entretien ménager des bâtiments (- 12,3 ETP), la baisse des effectifs des agents d'entretien et de restauration scolaire (- 30,6 ETP) et les reclassements médicaux de la filière technique vers la filière culturelle (- 12,7 ETP).

⁷⁷ CRC Bourgogne-Franche-Comté, rapport d'observations définitives du 14 janvier 2016, recommandation n°5.

Graphique n° 7 : Évolution des effectifs de la commune par filière professionnelle



Source : Chambre régionale des comptes à partir des états des effectifs de la collectivité

5.2.2 L'évolution globale de la masse salariale⁷⁸ dépend en partie de facteurs externes

Le coût des 572 postes budgétaires transférés à la métropole a été entièrement imputé sur l'attribution de compensation, de même que le coût de la masse salariale de la piscine du Carrousel (712 698 €). Bénéficiaire de l'attribution de compensation à hauteur de 24,36 M€ en 2018, la commune est devenue contributrice pour un montant de 7,9 M€ en 2024 (BP). Le montant des versements sur l'attribution de compensation liés aux transferts de personnel et à la création de services communs métropolitains (hors actualisations et revalorisations) est au total de 28,8 M€ entre 2018 et 2024. A ce dernier montant s'ajoute la réduction des budgets d'action sociale de la collectivité liée à ces transferts (452 500 €) soit au total 29,28 M€.

La baisse des dépenses de personnel n'est, en revanche, sur la période *in fine* que de 11,5 M€ soit une différence de 17,77 M€ qui représentent un peu plus de 10 % des charges de gestion de l'exercice 2018.

⁷⁸ Chapitre 012.

Tableau n° 22 : Évolution de l'attribution de compensation et des charges de personnel 2018-2024

En €	Montant antérieur à 2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (BP)	Total 2018-2024
Attribution de compensation = (Année N-1) + A+B+C+E+F		24 360 368	16 690 230	15 756 237	12 786 753	-4 922 672	-7 100 799	-7 965 644	
Reversements d'AT liés à des transferts de personnel (I) = A+D+E+F			-7 510 862	-631 442	-2 969 484	-17 709 425	0	0	-28 829 213
Dont services communs (A)	-21 000		-7 281 296	-156 310	-2 601 907	-16 189 510			-26 239 023
Dont services communs - actualisation et majoration (B)							-213 137	561 343	-3 042 972
Dont centre équidistant du Carrousel (C)			-355 342	-777 693					-1 166 025
Dont masse salariale soumise au centre équidistant du Carrousel (D)			-237 566	-475 132					-712 698
Dont révision Révision titre services communs (E)					-367 577	-1 409 915			-1 777 492
Dont révision Révision titre 2 agents stationnement (F)						-110 000			-110 000
Action sociale liée aux transferts (G)			-124 900	0	-21 600	-306 000	0	0	-452 500
Charges de personnel (Compte administratif hors 013)	183 814 800	182 226 105	94 597 024	92 858 263	90 962 618	81 883 911	85 852 351	98 714 618	-11 511 495
Evolution des charges de personnel par année		-1 587 895	-7 629 081	-1 738 761	-1 895 645	-9 078 707	3 968 440	4 962 259	-11 511 495
Evolution théorique des charges de personnel par année = Masse salariale N-1 - (I + G)		182 226 105	94 582 343	93 950 901	90 959 817	72 944 392	72 944 392	72 944 392	-29 281 715
Différence par année		0	-14 681	1 092 638	-2 801	-8 939 519	-12 907 959	-17 770 218	-17 770 218

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports de la CLECT.

Cette différence (cf. annexe 4) s'explique à 44 % par des mesures nationales à caractère général ou catégorielles qui se sont imposées à la commune soit 7,88 M€ et à 35 %, soit 6,22 M€, par le glissement vieillesse technicité (GVT) qui désigne les augmentations liées au seul fait que les agents titulaires sont, soit mieux ou moins bien rémunérés, soit qu'ils occupent des emplois plus ou moins qualifiés qu'avant, soit qu'ils aient une ancienneté plus ou moins importante.

Le solde de 3,68 M€ est lié aux mesures propres (cf. annexe 4) à la collectivité qui expliquent 21 % de l'écart des 17,77 M€. Elles comprennent, au principal, l'évolution du coût des effectifs pour 1,19 M€, l'augmentation du régime indemnitaire pour 1,44 M€ et l'action sociale employeur pour 1,24 M€.

L'examen des revalorisations des rémunérations des agents de la commune par la chambre laisse apparaître un taux équivalent à celui de l'inflation constatée. En comparant les rémunérations des agents appartenant aux cadres d'emplois représentant 90 % des agents employés par la commune entre janvier 2018 et 2024, les revalorisations atteignent en moyenne 17 %, taux comparable à une inflation cumulée sur la même période de 16 %, avec toutefois des écarts importants d'une filière et d'un cadre d'emplois à l'autre, les augmentations s'échelonnant entre 6 et 31 % (cf. annexe 4).

Tableau n° 23 : Composantes de la variation des charges de personnel entre 2018 et 2024

Montant des charges de personnel en € - Compte administratif - Année N-1	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023	Total	%
Mesures à caractère général nationales	256 863	388 313	441 772	2 312 704	2 423 026	1 844 000	7 666 678	43%
Dont augmentation du point d'indice				1 109 724	1 587 741	1 400 000	4 097 465	23%
Dont Accord PPCR/revalorisation des grilles / rattrapage SMIC	383 325	192 545	398 842	750 756	336 557		2 062 025	12%
Dont Garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)	8 611	5 341	-3 481	41 601	47 309		99 381	1%
Dont cotisations sociales	-129 037	-63 043	86 743	17 789	23 028	400 000	335 480	2%
Dont autres	-6 036	253 470	-40 332	392 834	428 391	44 000	1 072 327	6%
Mesures catégorielles à caractère national	0	0	63 810	138 429	8 257	0	210 496	1%
Glissement vieillesse technicité	1 366 584	1 127 715	1 185 087	899 235	819 008	820 000	6 217 629	35%
Mesures propres à la commune	-1 608 766	-2 623 347	-595 230	5 586 350	718 159	2 198 249	3 675 415	21%
Dont coût évolution des effectifs net	-1 627 366	-2 389 169	-1 091 537	4 923 347	378 677	998 249	1 192 201	7%
Dont régime indemnitaire	-1 962	-74 254	437 398	426 882	655 917	0	1 443 981	8%
Dont action sociale employeur	-31 878	-76 028	-21 782	117 726	51 476	1 200 000	1 239 514	7%
Dont autres	52 440	-83 896	80 691	118 395	-367 911	0	-200 281	-1%
S/Total	14 681	-1 107 319	1 095 439	8 936 718	3 968 450	4 862 249	17 770 218	100%
Transfert de personnel à la métropole	-7 518 862	-631 442	-2 969 484	-17 709 425	0	0	-28 829 213	
Action sociale liée aux transferts	-124 900	0	-21 600	-306 000	0	0	-452 500	
Total - Compte administratif de l'année N	94 721 924	92 858 263	90 984 218	82 189 911	85 852 361	90 714 610		

Source : CRC Bourgogne-Franche-Comté à partir des données fournies par la commune

5.2.3 Un recours croissant aux contractuels

Après quatre années de diminution, le compte 641 « rémunérations du personnel » connaît une croissance depuis 2023 (cf. annexe 4). Il est à noter que sur la période, la charge représentée par les catégories des personnels non titulaires et des apprentis a augmenté en moyenne annuelle respectivement de 4,62 % et de 13,71 %.

L'analyse du compte 64118 « autres indemnités des personnels titulaires » met en lumière une baisse annuelle moyenne plus lente du régime indemnitaire (- 1,76 %) par rapport à celle de l'ensemble de leur rémunération (- 4,41 %). Ce constat est identique pour les non titulaires pour lesquels l'augmentation moyenne annuelle du régime indemnitaire (compte 64138) entre 2018 et 2023 est de 8,46 % alors que sur la même période, leur rémunération globale croît annuellement de 4,62 %. La part des non titulaires dans la rémunération totale passe de 11,1 % en 2018 à 16,4 % en 2023 (données Anafi) alors que sur la même période leur part dans l'effectif total passe de 4,6 % à 10 % (données Rapport social unique (RSU) 2023).

Cette augmentation de la part des effectifs contractuels a plusieurs causes. D'une part, la commune de Dijon connaît une augmentation des remplacements des arrêts maladie sur la période (cf. annexe 4). D'autre part, elle indique être confrontée à des difficultés récurrentes de recrutement de fonctionnaires territoriaux qui s'expliquent par une insuffisante attractivité de la fonction publique, constatée par ailleurs à l'échelle nationale, l'impossibilité de proposer un recrutement sans concours faute pour les candidats de remplir les critères et l'attractivité du secteur privé lorsque des postes similaires existent. En ce sens, la commune encourage, par plusieurs moyens, les contractuels recrutés à passer des concours.

La commune exploite donc en partie les nouvelles potentialités de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le conseil municipal s'est saisi de l'extension, à toutes les catégories, de la possibilité de recrutement de contractuels. Par délibération du 26 septembre 2022, le conseil municipal a ouvert aux contractuels certains postes de catégorie B pour les emplois de techniciens de type régisseur général de plusieurs équipements à la culture, le métier d'inspecteur de salubrité publique à la direction santé-hygiène et d'auxiliaire de puériculture à la direction de la petite enfance auxquels s'est ajouté le cadre d'emplois des éducateurs de jeunes enfants par délibération du 25 mars 2024. Ces possibilités ont été reprises lors de la mise à jour du tableau des effectifs par délibération du 23 septembre 2024. Une extension a également été autorisée, par délibération du 27 janvier 2025, aux agents de catégorie C relevant du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux et exerçant des métiers d'agent de restauration et d'entretien et d'agent d'entretien.

Au gré des besoins, le conseil municipal prévoit le recrutement de contractuels sur des postes précis. Par exemple, dans la délibération du 24 juin 2024, les postes de responsable production des repas et de responsable logistique au sein de la direction de la restauration municipale et de l'alimentation durable, relevant du cadre d'emplois des techniciens territoriaux, ont été ouverts aux contractuels.

5.3 Un régime indemnitaire qui nécessite quelques ajustements

5.3.1 Une transposition du RIFSEEP présentant quelques incohérences et anomalies à corriger

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes⁷⁹.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

- Un cadrage tardif du RIFSEEP, dont la mise en place, fondée sur le dialogue social, vise plusieurs objectifs

Afin de transposer le RIFSEEP, les collectivités territoriales disposaient d'un délai raisonnable à compter de la publication au journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant ce régime. Toutefois, la commune de Dijon ne l'a transposé qu'en 2021⁸⁰ pour l'ensemble des cadres d'emplois concernés pour une mise en place au 1er janvier 2022.

Un protocole d'accord du 18 novembre 2021 a précédé son adoption par le conseil municipal et a permis le dialogue social sur les objectifs et les modalités de sa mise en œuvre.

⁷⁹ Articles 1 et 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991.

⁸⁰ Délibération du conseil municipal du 22 novembre 2021.

Plusieurs objectifs ont ainsi dicté la mise en place de ce nouveau régime indemnitaire et notamment l'attractivité de la collectivité, l'égalité salariale ainsi que la valorisation de l'engagement et des compétences.

L'ensemble du régime indemnitaire de la collectivité représente un montant global de 12,3 M€ en 2023. La transposition du RIFSEEP a eu un coût de 1,5 M€ sur les exercices 2022 et 2023.

- Une mise en œuvre qui appelle toutefois quelques observations
 - Sur la cotation des postes et l'établissement des groupes de fonctions

La délibération du 22 novembre 2021 de mise en place du RIFSEEP, fait état de la cotation réalisée de l'ensemble des postes de la collectivité selon cinq groupes de fonctions pour la catégorie A, deux pour la catégorie B et trois pour la catégorie C. Un second découpage est toutefois présenté dans la même délibération pour l'attribution des plafonds puisque sont comptabilisés six groupes pour la catégorie A, quatre pour la catégorie B et quatre pour la catégorie C. Ces différences d'application rendent difficiles la comparaison des montants maximums d'IFSE et de CIA attribués à chaque catégorie avec ceux des agents de la fonction publique d'État. La collectivité justifie ce nombre différent de groupes de fonction par le fait que certains agents exercent des fonctions qui relèvent d'une autre catégorie que la leur (groupes supérieurs à/groupes inférieur à).

Ainsi, la cotation a été établie sans tenir compte du cadre d'emplois du titulaire du poste et par voie de conséquence, peut varier des conditions de création des postes fixées par le conseil municipal. Ainsi, 85 agents au 31 décembre 2024 exercent des fonctions qui ne relèvent pas de leur catégorie d'emploi. La majorité, 73 agents, occupent un poste dont la cotation est supérieure à leur cadre d'emplois. Pour 19 d'entre eux, la cotation de leur poste ne correspond pas à celle immédiatement supérieure. Pourtant, si le RIFSEEP permet d'établir une distinction entre les fonctions et le grade⁸¹, cette possibilité ne s'étend pas au cadre d'emplois. Ainsi, leur traitement indiciaire et leur IFSE sont moindres que ceux d'agents ayant le cadre d'emplois correspondant au poste. Seul le CIA est identique. L'objectif mis en valeur par la commune est d'inciter les agents à évoluer en passant notamment les concours correspondants.

La chambre souligne par ailleurs la bonne pratique de la mise en place d'une commission de révision des cotations par la commune, synonyme d'adaptation au regard de l'évolution des postes et des missions.

La commission de révision des cotations

Cette commission constituée de représentants du personnel et de membres techniques de la direction des ressources humaines, se réunit annuellement pour examiner la pertinence de la cotation des postes.

Cette instance prend en compte les évolutions des postes sans attendre une hypothétique réorganisation du service relevant du comité social territorial ou le départ de l'agent.

Toutefois, des règles ont été fixées afin d'éviter une mise en cause complète de la cotation chaque année. Ainsi si une demande de changement de cotation a été rejetée en année n-1, seule une évolution du poste peut justifier un réexamen.

⁸¹ Point 1.1 de la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (NOR : RDFF1427139C).

- Sur les tableaux récapitulatifs de fixation des montants d'IFSE et de CIA

La délibération du 22 novembre 2021 a renvoyé en outre au dialogue social le soin de fixer par filières et cadres d'emplois les montants mensuels moyens d'IFSE et les montants forfaitaires annuels du CIA. Des tableaux récapitulatifs élaborés à cette fin sont présentés comme si les agents, quel que soit leur cadre d'emplois, pouvaient exercer toutes les fonctions au sein de la collectivité, ce qui nuit à la lisibilité. La commune indique que ce remplissage artificiel est justifié par une cohérence d'ensemble et que seules les zones grisées doivent être retenues. En outre, le régime indemnitaire des agents affectés sur des postes relevant des trois groupes les plus élevés de la catégorie A est soumis à une négociation individuelle dans la limite des plafonds de la fonction publique d'État et non de ceux fixés par la délibération.

- Sur les IFSE additionnelles

La délibération de 2021 a instauré également deux IFSE additionnelles, d'une part, pour les agents exécutant des travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants et d'autre part, pour ceux exerçant la fonction de régisseur.

L'IFSE instituée pour cause de travaux est complexe puisque sont mêlées des périodes d'exercice et des catégories de travaux. De plus, le conseil municipal n'a établi aucune liste des emplois concernés par cette indemnité, laissant une latitude au pouvoir exécutif pour son attribution. Le nombre de bénéficiaires et le coût pour la collectivité peuvent en outre varier d'une année sur l'autre, sur décision des chefs de service.

En ce qui concerne l'IFSE régie, le conseil municipal n'a pas souhaité intégrer ces fonctions dans la cotation des postes au titre d'une sujétion particulière, pourtant, un agent a obtenu une élévation de cotation pour ce motif. En outre, le régime octroyé présente des anomalies puisqu'à ce jour, trois agents sur dix continuent de bénéficier d'IFSE additionnelle correspondant au montant antérieur de leur indemnité de régisseur. Un autre agent bénéficie de deux IFSE additionnelles dont les montants mensuels sont différents de ceux votés par le conseil municipal.

Par ailleurs, une nouvelle IFSE additionnelle « habillement » de 165 € a été versée en 2024 aux 79 agents des musées sans délibération du conseil municipal.

En outre, aucune de ces trois indemnités additionnelles ne fait l'objet d'une décision individuelle de l'ordonnateur alors que la délibération du 22 novembre 2021 prévoit que « *des arrêtés individuels d'attribution et des avenants aux contrats seront établis* ». Doivent⁸² être fournies pour procéder au paiement des primes et indemnités, la décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ainsi que la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent. Sans ces décisions, leur versement est par conséquent irrégulier.

Pour finir, la chambre constate que les montants des diverses IFSE additionnelles ne sont pas intégrés dans les montants d'IFSE négociés et peuvent ainsi, augmenter le traitement indemnitaire sans aucun contrôle formalisé, sans toutefois que soit constaté un dépassement des montants maximums votés par le conseil municipal.

⁸² Par application combinée des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1617-3 du CGCT, de l'article D. 1617-19 du même code et de son annexe I (sous-rubrique 210223).

- Sur le CIA

A l'exception de la modulation en fonction du temps de présence, le CIA ne fait l'objet d'une réduction qu'en cas d'alerte, réduction de 50 ou de 100 % sans appréciation individuelle de la part du supérieur hiérarchique. La procédure à respecter est complexe en ce qu'elle oblige le chef de service à une multitude d'actions dans des délais impartis. Elle aurait été mise en œuvre pour huit agents en 2022 soit 5 ‰ et 14 agents en 2023 soit 8,78 ‰ dont quatre déjà alertés en 2022. Cependant, le cadre de la modulation fixé par le conseil municipal n'est pas toujours respecté. Ainsi, parmi les agents ayant connu des alertes deux années successives, l'un a bénéficié d'une partie de son CIA la deuxième année. La chambre relève par contre que certains agents n'ont touché aucun CIA dès la première alerte.

Pour conclure, la chambre invite la commune à respecter les conditions de création des postes adoptées par le conseil municipal et à prendre les décisions individuelles nécessaires au versement des primes et indemnités. Elle rappelle en outre, que le versement du CIA doit tenir compte de l'engagement et de la manière de servir de l'agent qui doit être constaté au terme de l'entretien professionnel annuel.

5.3.2 Le versement à régulariser de la prime de fin d'année

Lors de l'instauration du RIFSEEP par la délibération du 22 novembre 2021, le conseil municipal de Dijon a souhaité maintenir la prime de fin d'année au titre des avantages collectivement acquis. Assimilée à une prime de treizième mois, elle représente un coût annuel moyen de 4 M€ sur la période 2018-2024.

L'article L. 714-11 du CGFP dispose « *Par dérogation à la limite résultant de l'article L. 714-4, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales et leurs établissements publics mentionnés à l'article L. 4 ont mis en place avant le 28 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.* » Par conséquent, la régularité du versement de la prime de fin d'année aux agents de la commune est conditionnée à l'adoption d'une délibération antérieure au 28 janvier 1984 fixant les conditions et les modalités de liquidation de la prime. Par ailleurs, le montant de la prime ne peut varier que selon des modalités qui ont été déterminés avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984.

Le versement de la prime aux agents de la commune de Dijon s'appuie sur une délibération du 24 mars 1997 qui mentionne que la « *disposition [de la loi du 26 janvier 1984 modifiée par la loi du 16 décembre 1996 prévoyant la prise en compte dans le budget de la collectivité des avantages ayant le caractère de complément de rémunération et collectivement acquis] concerne la prime de fin d'année qui était versée jusqu'à présent par l'intermédiaire du comité d'action sociale et dont la création est antérieure à la loi du 26 janvier 1984* ». Si cette délibération se réfère au versement de cette prime avant 1984 et fixe des conditions d'attribution et de calcul, aucune délibération antérieure n'a pu être fournie par la commune afin de justifier des bénéficiaires et du montant de la prestation versée par le comité d'action sociale avant cette date.

Ainsi, bien que la collectivité ait pu apporter la démonstration qu'une indemnité a été versée avant 1984 par le comité d'action sociale, elle n'a pas été en mesure de produire la

délibération instituant cette prime ni aucun autre document s'apparentant à une telle délibération qui aurait fixé les modalités d'attribution et de liquidation de la prime, antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la commune de faire cesser le versement de la prime de fin d'année au titre des avantages collectivement acquis et d'engager une réflexion pour intégrer le budget affecté à cette prime à l'IFSE.

Recommandation n° 6. Mettre fin au versement en l'état de la prime de fin d'année afin de se mettre en conformité avec l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique.

5.3.3 Les primes exceptionnelles

Le versement d'une prime COVID⁸³ a été décidé par délibération du conseil municipal du 28 mai 2020. Elle a été versée à 715 agents soit plus de 40 % des effectifs pour un montant total de 214 600 €. 58 agents ont bénéficié du montant maximum de 1 000 €. Alors que la délibération prévoyait le versement de 25 € par journée de travail, l'unité de calcul retenue a été la demi-journée. Ce choix a nécessairement augmenté l'enveloppe financière liée à cette prime, par ailleurs non déterminée dans la délibération.

L'indemnité inflation⁸⁴ est une aide qui s'impose aux collectivités territoriales. Versée par ces dernières, elle est ensuite remboursée par l'État. Est bénéficiaire de l'aide toute personne employée par une collectivité publique au cours du mois d'octobre 2021 et dont le plafond de rémunération n'excède pas 26 000 € bruts entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 octobre 2021, montant proratisé en fonction de la durée de la relation de travail. 2 107 agents ont été concernés pour un montant total de 210 700 €.

Par délibération du 20 novembre 2023, la ville de Dijon a décidé d'octroyer à ses agents une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat⁸⁵, en fixant les conditions de versement. 1 043 agents ont bénéficié de cette prime pour un montant total de 464 694 €.

⁸³ Loi n°2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 et le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19.

⁸⁴ Article 13 de la loi n°2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 et décret n°2021-1623 du 11 décembre 2021 relatif aux modalités de versement de l'aide exceptionnelle prévue à l'article 13 de la loi n°2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

⁸⁵ Décret n° 2023-1006 du 31 octobre 2023 portant création d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour certains agents publics de la fonction publique territoriale.

5.4 L'évolution du temps de travail et des heures supplémentaires

5.4.1 La refonte du temps de travail et la mise en place des 1 607 heures légales

Lors du précédent contrôle, la chambre recommandait à la commune de prendre rapidement une délibération relative à la durée annuelle du temps de travail et de respecter les 1 607 heures légales par an et par agent.

Par délibération en date du 18 décembre 2017, le conseil municipal a adopté la durée de travail effectif de 1 607 heures au 1^{er} janvier 2018. Puis, à l'issue d'un protocole d'accord avec les organisations syndicales, la délibération du 22 novembre 2021 a réaffirmé l'application de la durée légale au 1^{er} janvier 2022, approuvé les dispositions relatives au temps de travail, et prévu des dérogations. Désormais, seuls les agents postés au centre de supervision urbaine (huit agents au 31 janvier 2024) et les animateurs et agents d'entretien des écoles (129 agents au 31 décembre 2024)⁸⁶ dérogent au respect des 1 607 heures annuelles de travail en raison de sujétions particulières qui leur sont imposées dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001. Ils représentent 8 % des effectifs de la commune.

La chambre constate toutefois que sont octroyés 29 jours de congés annuels⁸⁷ alors que l'article 1^{er} du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 prévoit un congé annuel d'une durée égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de service, soit 25 jours pour un agent travaillant cinq jours par semaine. En outre, la commune a instauré trois cycles de travail hebdomadaires prévoyant un temps de travail supérieur à 35 heures sans accorder les jours de Réduction du temps de travail (RTT) correspondant : 35h50, 37h40, 39h45⁸⁸. À chaque cycle, quatre jours sont retranchés pour compenser les quatre jours de congés annuels supplémentaires.

Ainsi, si l'examen du temps de travail débouche sur le constat d'un respect de la durée légale de 1 607 heures, la chambre remarque néanmoins que les congés annuels sont majorés de quatre jours, et que, symétriquement, le nombre de jours de RTT octroyés est inférieur à celui réellement dégagé par les cycles de travail supérieurs à 35 heures hebdomadaires⁸⁹.

En outre, le règlement du temps de travail, mis à jour au 1^{er} janvier 2024, a formalisé l'ensemble des règles relatives au temps de travail et repris les cycles définis dans le cadre du protocole d'accord, dont un cycle annuel ou pluri-hebdomadaire à 1 607 heures annuels⁹⁰ pour lequel il est prévu un nombre de congés « en fonction des rythmes définis ». Cette option concerne au 31 décembre 2023⁹¹, 40 % des agents de la commune. Ainsi, le nombre de congés varie en fonction du rythme de chacun, de 20⁹² à 29 jours ou 218h28 sans toutefois bénéficier de RTT à l'exception de la direction des sports. Il apparaît toutefois que certains agents de ce

⁸⁶ 1 567 heures pour les premiers (travail en 3*8), 1 592 heures pour les seconds (amplitude de 12h : 7h à 19h dans leur cycle de travail pendant les 36 semaines de temps scolaire).

⁸⁷ Auxquels s'ajoutent deux jours de fractionnement pour les agents qui remplissent les conditions.

⁸⁸ Le cycle de 35h50 ne comprend pas de RTT, celui de 37h40 prévoit 11 jours de RTT annuels et celui de 39h45, 22 jours de RTT annuels. Les cycles pluri-hebdomadaires et annuels ne comprennent pas de RTT.

⁸⁹ Les régimes juridiques entre congés annuels et RTT ne peuvent être assimilés.

⁹⁰ Décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

⁹¹ RSU 2023.

⁹² Certains agents n'ont que 20 jours de congés annuels car ils ne travaillent pas sur cinq jours.

cycle dépassent les 35h50 par semaine et pourraient ainsi bénéficier de RTT. Au surplus, la chambre s'interroge sur la capacité de la commune à suivre et contrôler le respect du temps de travail de ces agents au vu de l'existence de multiples régimes et en l'absence de contrôle automatisé du temps de travail.

5.4.2 La réalisation et l'indemnisation des heures supplémentaires

5.4.2.1 Un encadrement plus strict des heures supplémentaires à mettre en œuvre

Le recours aux heures supplémentaires est encadré par le décret n°91-875 du 6 septembre 1991 qui précise que « *l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires [...]* ». Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)⁹³ sont versées à des agents de catégorie C ou B dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Elles ne peuvent pas dépasser un plafond mensuel de 25 heures sauf circonstances exceptionnelles et pour une période limitée⁹⁴ et doivent s'effectuer dans le respect des règles applicables au temps de travail⁹⁵. L'utilisation d'IHTS comme complément forfaitaire de rémunération est proscrite. Enfin, leur versement est subordonné à la mise en œuvre, par l'employeur, de moyens de contrôle automatisé permettant la comptabilisation exacte des heures⁹⁶. Un décompte déclaratif contrôlable est néanmoins suffisant pour les agents exerçant leur activité hors des locaux de rattachement, ainsi que sur les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10.

Trois délibérations fixent le cadre juridique de la réalisation et de l'indemnisation des heures supplémentaires (13 décembre 2004, 26 septembre 2005, 29 septembre 2008). Elles indiquent les cadres d'emploi concernés pour les agents de catégorie B et se bornent à mentionner « *l'ensemble des grades appartenant aux différents cadres d'emplois de la catégorie C* ». Une liste des emplois est toutefois précisément établie pour déterminer ceux soumis à une dérogation au contingent mensuel de 25 heures.

⁹³ Décret n°2022-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

⁹⁴ Article 6 du décret n° 2022-60 du 14 janvier 2002 : « *Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent. Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, dans les limites prévues au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 susvisé, après consultation du comité social d'administration ministériel ou du comité social d'administration d'établissement, pour certaines fonctions dont la nature est précisée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de la fonction publique et du ministre concerné.* »

⁹⁵ La durée du travail ne peut dépasser 48 heures au cours d'une même semaine, ni 44 heures en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives. De plus, les agents ont droit à un repos hebdomadaire d'au moins 35 heures, comprenant en principe le dimanche. La durée quotidienne du travail ne peut excéder dix heures. Les agents bénéficient d'un repos minimum quotidien de onze heures. L'amplitude maximale de la journée de travail est fixée à douze heures.

⁹⁶ Article 2 du décret du n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.

En premier lieu, la chambre remarque que sur la période et conformément au décret susvisé, les agents de catégorie A n'ont pas bénéficié d'IHTS. Ces derniers ont perçu sur la base de la délibération de 2004 des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires qui ont représenté 201 000 € sur la période dont 190 000 € au profit des administrateurs, avant d'être intégrées dans le RIFSEEP lors de sa mise en œuvre.

En deuxième lieu, la chambre constate que, sur la seule année 2024 ayant fait l'objet d'une analyse exhaustive par matricule, un certain nombre d'agents ont effectué plus de 25 heures supplémentaires mensuelles, pour certains même de manière systématique et, pour quelques-uns, dépassant 50 heures supplémentaires, voire même 130 heures⁹⁷, engendrant un non-respect du dépassement de la durée hebdomadaire du temps de travail et du temps de repos des agents concernés. Les directions concernées par ces dépassements sont la direction des sports (sport gardiennage), la direction de la proximité (état civil/recensement), la police municipale ou encore la direction des musées, dont certains emplois non recensés au titre des dérogations de la délibération.

En troisième et dernier lieu, le suivi des heures supplémentaires⁹⁸ est effectué par déclaration des différents services dans le logiciel dédié. Elles font ensuite l'objet soit d'une récupération soit d'un paiement. Toutefois, une part des agents qui bénéficient d'IHTS ne correspond pas aux exceptions précitées au contrôle automatisé de la comptabilisation des heures. Ainsi, ce dernier reste indispensable à leur octroi.

Recommandation n° 7. Respecter les dispositions réglementaires relatives à la réalisation et à l'indemnisation des heures supplémentaires en se dotant notamment d'un outil de suivi automatisé du temps de travail.

5.4.2.2 L'augmentation des heures supplémentaires indemnisées sur la période

Si les heures supplémentaires doivent répondre, d'après le règlement du temps de travail de la commune, à une nécessité absolue, la chambre constate, sur la période, une augmentation de leur volume horaire et financier. Pourtant, en raison du passage aux 1 607 heures d'une part, et d'autre part du transfert d'effectifs à la métropole, le nombre d'heures supplémentaires indemnisées aurait dû diminuer, engendrant une économie.

Cette augmentation tendancielle sur la période (+ 34 % entre 2018 et 2022, +31 % entre 2022 et 2024)⁹⁹ n'est expliquée qu'à partir de 2023 par la commune pour les raisons suivantes: - l'évolution fin 2022 de l'organisation du temps de travail de la direction de la tranquillité publique, le dimanche n'étant plus intégré au cycle de travail mais décompté en heures supplémentaires¹⁰⁰ et l'augmentation des effectifs de la police municipale - les heures supplémentaires réalisées en 2023 et 2024 par les agents de l'état civil à la suite d'un problème

⁹⁷ Des agents ont effectué plus de 60h/semaine au regard du nombre d'heures supplémentaires réalisées.

⁹⁸ Pour les heures supplémentaires exceptionnelles, la direction des ressources humaines intègre manuellement dans le logiciel en fonction des notes précisant les heures réalisées.

⁹⁹ Les années 2020 et 2021 ne sont pas représentatives en raison du Covid-19.

¹⁰⁰ Un dimanche sur trois est travaillé. +3 614 heures supplémentaires entre 2022 et 2023 et + 3 361 heures supplémentaires entre 2023 et 2024.

informatique (+ 750 heures entre 2022 et 2023) - les heures supplémentaires réalisées en 2023 au sein de l'équipe sport-gardiennage du fait de la vacance d'un poste et par l'absentéisme élevé (+ 1 152 heures supplémentaires entre 2022 et 2023).

Tableau n° 24 : Évolution du nombre d'heures supplémentaires indemnisées (2018-2024)¹⁰¹

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
CRC - Montant annuel (en €)	699 164	905 429	673 176	770 148	934 285	1 111 239	1 225 312	6 318 754
Données commune – Montant annuel ¹⁰²	712 778	917 118	683 382	779 764	944 418	1 122 443	1 240 623	6 400 526
CRC Nombre d'heures indemnisées ¹⁰³	39 876	53 796	39 076	40 964	49 771	55 034	57 736	336 253
Données commune – Nombre d'heures indemnisées	38 406	49 857	37 285	41 410	47 468	54 130	57 546	326 102
% augmentation / année précédente (montant)		30%	-26%	14%	21%	19%	10%	

Source : CRC d'après données de paye de la collectivité (sont retenus les codes 1900, 1910, 1920, 1921, 1925, 1930, 1931, 1935, 1999, 2561, 2562) et RSU (hors élections)

Pour finir, les heures supplémentaires indemnisées représentent 80 %¹⁰⁴ des heures supplémentaires réalisées. Ainsi, la part largement prépondérante donnée à l'indemnisation contrevient à la règle de priorisation à la récupération portée par la commune.

¹⁰¹ Sont retranchées des données CRC et commune, les heures supplémentaires réalisées lors des années d'élection dans un but de comparaison des exercices.

¹⁰² Les différences de montants entre la CRC et la commune semblent résulter d'une prise en compte dans les données de Dijon des heures complémentaires ainsi que des heures supplémentaires des enseignants artistiques identifiées comme telles dans le RSU (régime spécifique pour l'enseignement artistique). Concernant le nombre d'heures, le rapprochement n'a pu être fait malgré l'analyse des états justificatifs des IHTS produits à l'appui du mandat de paie. En tout état de cause, les ordres de grandeur et la tendance sont similaires entre les deux sources.

¹⁰³ Ont été écartées les IHS (code 2621) qui ne figurent pas dans le décompte de la commune et représentent 42 421€ et les heures complémentaires (code 1950) qui s'élèvent à 35 000 € (2018-2024).

¹⁰⁴ Les heures supplémentaires acquises à la récupération se sont élevées à 79 090 sur la période 2018-2024, soit un total de 405 192 heures supplémentaires = 326 102 + 79 090. Le ratio de 80 % résulte de : (326 102 / 405 192) x 100.

6 LA CITE INTERNATIONALE DE LA GASTRONOMIE ET DU VIN

Historique de la création de la CIGV de Dijon

L'origine des cités de la gastronomie et en particulier celle de Dijon remonte au mois de novembre 2010, date de l'inscription par l'Unesco du « repas gastronomique des Français » sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité. Une des principales mesures du plan de gestion qui figure au dossier d'inscription consiste en la création de cités de la gastronomie.

En avril 2012, la Mission française du patrimoine et des cultures alimentaires (MFPCA) a lancé un appel à manifestation d'intérêt (AMI) en vue de remplir cette condition du cahier des charges de la reconnaissance.

Cinq villes dont Paris-Rungis, Tours, Dijon, Lyon, Versailles et Beaune ont déposé un dossier en octobre 2012. La MFPCA, après analyse des offres, a remis son rapport d'évaluation à la ministre de la culture et de la communication, au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et au ministre délégué chargé de l'agroalimentaire le 11 janvier 2013. Les ministres ont souhaité obtenir des éléments complémentaires avant de prendre une décision.

Le projet initialement développé par la ville de Dijon prévoyait un investissement à hauteur de 55 M€. Il a été étayé par le dépôt d'un dossier complémentaire le 11 avril 2013.

Le 19 juin 2013, Dijon est retenue avec Paris-Rungis, Tours et Lyon pour créer une cité de la gastronomie en liaison étroite avec l'institut de la vigne et la chaire Unesco « culture et traditions du vin » afin de constituer le pôle de référence en matière de valorisation et de promotion de la culture de la vigne et du vin.

Cinq jours plus tard, le conseil municipal décide de lancer un AMI pour la construction de la CIGV à Dijon sur le site de l'ancien hôpital général. Les avis seront finalement publiés fin juillet 2013 avec une date de réponse au 30 septembre 2013.

Deux entreprises ont présenté des projets, Eiffage d'une part, Seger d'autre part. Après des demandes de complément d'informations notamment financières, le conseil municipal de la ville de Dijon a, par délibération du 14 décembre 2014, sélectionné la candidature d'Eiffage.

Sur la base du compte à rebours aménageur, la DRFiP a estimé le prix des parcelles retenues pour l'implantation du projet à 14,2 M€ HT (12,7 M€ pour la CIGV hors pôle culturel, 1,5 M€ pour le pôle culturel) le 19 mai 2015. A la suite des négociations avec Eiffage notamment sur l'intégration du pôle culturel dans le périmètre de l'opération sans toutefois de recette associée, la DRFiP a de nouveau été saisie. Son nouvel avis en date du 26 novembre 2015 fixe le prix d'achat à 13 M€ HT.

En exécution de la délibération du conseil municipal du 25 janvier 2016, une promesse unilatérale de vente a été signée entre la ville de Dijon et la société Eiffage en vue de la cession de plusieurs parcelles d'une surface totale de 6,5 hectares dont 3 hectares ont vocation à accueillir la CIGV et 3,5 hectares réservés pour la construction de 640 logements auxquels s'ajoutent 130 unités en résidence étudiante.

A la suite de la délibération du conseil de surveillance du centre hospitalier régional en date du 11 décembre 2015, l'EPFL a acquis la propriété du site par acte du 22 mai 2017 pour un montant de 11 860 169,08 €. Ce prix retient le montant de la première évaluation de la DRFiP à hauteur de 14,2 M€ auquel est retranché la somme de 2 M€ pour la participation aux frais de désamiantage et de déconstruction des bâtiments amiantés, 400 000 € pour les frais d'étude et d'expertises préalables aux travaux et auquel s'ajoutent les frais de démontage, de déplacement et de stockage de l'apothicaire pour un montant de 60 169,08 €.

Moins de deux mois plus tard, l'EPFL a vendu les parcelles ainsi acquises pour 8 M€ à la société Eiffage. Ce montant tient compte de la proposition financière formulée par Eiffage dans le cadre de la procédure d'appel à manifestation d'intérêt soit 12 M€, en dérogeant à la seconde évaluation de la DRFiP (13 M€) auquel a été déduit une somme forfaitaire de 4 M€ correspondant à la contrepartie de la prise en charge des frais de désamiantage du bâtiment par l'acquéreur.

Suivant la délibération en date du 15 juin 2017, le différentiel entre le prix d'acquisition auprès du centre hospitalier et le prix de cession à Eiffage a été pris en charge par l'EPFL sans demande de remboursement à la commune.

6.1 La reconversion d'un important site historique proche du centre-ville

La cité de la gastronomie et du vin est l'une des opérations d'aménagement les plus importantes réalisée sur la période sous contrôle au regard de ses enjeux, du nombre de partenaires mobilisés, de son coût et du caractère atypique de sa conception.

Implantée en grande partie sur le site de l'ancien hôpital Général, fondé au XVII^e siècle mais accueillant des œuvres hospitalières dès le XIII^e siècle, le lieu a vu son activité décroître progressivement à partir des années 1950, avec la mise en service de l'hôpital du Bocage dans le quartier de l'université qui a fait l'objet d'extensions successives. L'inauguration du nouvel hôpital Bocage Central en 2015 a entraîné le départ des derniers services encore en activité sur le site, ouvrant ainsi sa nécessaire reconversion qui a été anticipée par la commune en raison de sa situation stratégique à proximité immédiate du centre-ville, de sa forte symbolique dans la mémoire collective des Dijonnais ainsi que de la présence d'éléments patrimoniaux classés ou inscrits (Grande chapelle, chapelle Sainte-Croix de Jérusalem, apothicairerie).

Carte n° 1 : Plan du site de projet de la cité internationale de la gastronomie et du vin



Source : commune de Dijon

À travers ce projet, la commune poursuivait un objectif à la fois urbain, culturel et stratégique.

Sur le plan de l'aménagement, il s'agissait d'éviter qu'un site aussi emblématique ne devienne une friche, et d'y faire naître un nouveau quartier à taille humaine. L'ambition était de construire la ville sur la ville, en conjuguant habitat diversifié, activités économiques, offre de loisirs accessible et mise en valeur du patrimoine, tout en l'adaptant aux usages contemporains et en accueillant une architecture résolument actuelle.

Le projet visait aussi à devenir la vitrine des deux reconnaissances majeures obtenues par Dijon auprès de l'Unesco : le repas gastronomique des Français (2010) et les Climats du vignoble de Bourgogne (2015).

Enfin, il portait l'ambition d'affirmer le rayonnement touristique, culturel, éducatif et économique de la ville, en la positionnant comme une destination de référence à l'échelle internationale, et en renforçant sa place de capitale régionale.

Bien que l'aménagement du site soit toujours en cours, la partie consacrée à la construction nouvelle de logements à l'arrière de la cité n'étant pas achevée, la chambre note que ce projet contribue à renforcer l'attractivité territoriale et le rayonnement de la commune et souligne la qualité architecturale des réalisations et leur intégration au tissu urbain en prolongement du centre-ville historique.

La conception de l'opération, son suivi, la solidité du projet culturel et scientifique et l'exploitation du site appellent plusieurs observations.

6.2 Des conditions peu contraignantes pour une opération sui generis de grande ampleur

6.2.1 Un choix d'outil d'aménagement qui n'est pas sans conséquence sur les engagements financiers ultérieurs de la commune

Après un appel à manifestation d'intérêt en date du 24 juin 2013, la ville de Dijon a décidé de confier la construction du site de l'ancien hôpital général à la société Eiffage aménagement. Le site a alors été entièrement cédé à cette société qui a obtenu un permis d'aménager le 15 septembre 2016, pour procéder à la création d'un lotissement de 9 îlots. Ce permis d'aménager se borne à fixer une surface de plancher maximale constructible de 85 000 m² et un nombre maximum de lots à 44.

Il s'agit des seules conditions dont la commune de Dijon peut s'assurer du respect lors de la délivrance des permis de construire. La ville de Dijon n'a produit, dans le cadre de l'instruction, ni de documents justifiant ce choix ni les motifs qui ont conduit à écarter d'autres outils d'aménagement. Elle se borne à indiquer qu'il s'agit d'un outil qui avait l'avantage de transférer les risques de l'opération sur un opérateur privé. Or, la chambre constate d'une part, que les obligations sont insuffisantes pour veiller aux engagements pris dans la réponse à l'appel à manifestation d'intérêt et d'autre part, que la surface de plancher maximale a grandement évolué au cours du temps.

Le bilan financier établi lors de l'appel à manifestation d'intérêt (avec 23,74 M€ de recettes de cessions foncières prévisionnelles) et qui a servi de base à l'évaluation du prix de cession par la DRFiP, prévoyait une surface de plancher de 67 790 m² soit une augmentation de plus de 25 % entre cette phase et l'adoption du permis d'aménager. Cette augmentation remet en cause l'équilibre financier présenté à l'origine et par conséquent, le niveau de risque assumé par l'aménageur en charge de l'opération.

Sur la base des surfaces de plancher annoncées par la société Eiffage en annexe de la demande de permis d'aménager et des prix unitaires retenus dans son bilan, la chambre a estimé

les recettes à 27 785 910 € soit un écart de 4 049 637 €, par rapport aux prévisions initiales qui devaient équilibrer l'opération (cf. annexe 5). Sur la base des surfaces de plancher déjà réalisées (permis de construire) pour l'« éco-quartier » ou issues des déclarations d'intention d'aliéner aux propriétaires finaux et celles en projet, les recettes s'élèveraient *a minima* à 29 558 483 € (cf. annexe 5). Cette dernière estimation ne tient pas compte des surfaces pour les îlots 2.4 et 2.5 (logements réhabilités et locaux à usage de bureaux, village C&A, cinéma généraliste) pour lesquels la chambre n'a pu disposer des surfaces ou du prix unitaire au m².

Selon la commune de Dijon, un surcoût a été supporté par la société Eiffage du fait de la pandémie de Covid-19 et du portage des terrains nus dont elle est propriétaire. Cependant, ces éléments, s'ils ont pu avoir une incidence sur le coût du bilan constructeur supportée par l'entreprise, ne pouvaient impacter le bilan aménageur que de manière marginale. Aussi l'évaluation d'une marge de près de 6 M€ était trop élevée pour couvrir le risque d'aléa, étant précisé que la marge initiale était estimée à 4,10 %, soit sur la base des recettes recalculées à 1,2 M€.

Ce constat est à mettre en parallèle avec le projet du second candidat ayant répondu à l'appel à manifestation d'intérêt qui prévoyait une surface de plancher de 86 261 m². La synthèse de l'analyse des offres conclut à un prix d'acquisition de 8 M€ supplémentaires par rapport à Eiffage illusoire au motif notamment que le prix offert repose largement sur une surdensification du projet immobilier [...] et 5 000 m² de plus à l'hôtel et à la résidence de tourisme et 800 m² de plus aux commerces.

Or, la chambre observe que les surfaces de plancher évoquées par ce second candidat sont proches des conditions fixées par le permis d'aménager voire des réalisations ou des prévisions actuelles. Ainsi, l'écart de surface de plancher du pôle hôtelier a été réduit de plus de 5 000 m² à 1 506 m² et celui du pôle commerce de 478 m² à 95 m² (sans compter la surface de plancher du cinéma généraliste). Quant à l'écoquartier, la différence de surface de plancher est passée de 14 000 m² à 9 376 m² avec un nombre de logements moindre mais des unités de résidence multipliées par quatre.

En approuvant le bilan financier fourni par la société Eiffage sans le questionner, la commune de Dijon s'est ainsi privée d'une négociation possible pour la prise en charge d'une partie des frais engendrés par la réalisation et l'acquisition des équipements publics.

6.2.2 Une concession d'aménagement aurait permis une meilleure information du conseil municipal, tout au long de l'opération d'aménagement de la cité

La commune de Dijon a décidé de procéder à l'aménagement du site de la CIGV par l'intermédiaire d'un appel à manifestation d'intérêt¹⁰⁵. Cependant, cette qualification de

¹⁰⁵ L'appel à projets, encore appelé "appel à manifestation d'intérêts", consiste pour une personne publique, en vue de la réalisation d'un objectif d'intérêt général, à susciter des initiatives de tiers intéressés, à sélectionner la proposition de ces tiers qu'elle considère comme la plus satisfaisante et à lui apporter un soutien qui peut consister en une subvention, la cession d'un bien à titre onéreux, l'attribution d'un droit d'occupation domaniale ou d'une autorisation d'urbanisme. Bien que faisant également appel à une procédure de mise en concurrence, l'appel à projets se distingue des contrats de la commande publique en ce qu'il n'a pas pour objet de répondre aux besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services d'une personne publique ou de confier à

l'opération d'aménagement par les juridictions administratives est différente de celle proposée par la ville. En effet, le tribunal administratif de Dijon¹⁰⁶ et la cour administrative d'appel de Lyon¹⁰⁷ ont jugé que le contrat qui confie à un opérateur la mise en œuvre d'une opération d'aménagement urbain et l'associe ainsi étroitement à l'exécution du service public a le caractère d'un contrat administratif. La cour administrative d'appel précise que « *le contrat de cession par la commune d'un terrain de son domaine privé conclu avec la société Eiffage, assortie d'une obligation de travaux qui répond aux besoins qu'elle a précisément exprimés, et qui impose à l'aménageur de remettre à la commune, après réalisation, les voies et espaces communs, vaut concession d'aménagement* ».

Il résulte de ce qui précède que l'opération menée avec Eiffage est soumise aux dispositions des articles L. 300-1 et suivants et R. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme¹⁰⁸.

D'une manière générale, une concession d'aménagement constitue un contrat administratif et, à ce titre, la personne publique l'attribuant exerce un pouvoir de contrôle sur l'exécution du contrat, selon les modalités fixées par le code de la commande publique, des dispositions particulières ou par le contrat. Le contrat de concession, en vertu de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, doit énoncer les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant.

Lorsque le concédant participe au coût de l'opération d'aménagement (par exemple apport financier pour les équipements publics dans le périmètre de l'opération), le concessionnaire doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en annexe, d'une part, le bilan prévisionnel actualisé des activités faisant apparaître l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser, le plan de trésorerie actualisé et le tableau des acquisitions et cessions immobilières.

En l'absence de participation du concédant au coût de l'opération, le droit commun de l'article L. 2241-1 du CGCT s'applique. Son alinéa 2 dispose que « *le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal* ».

En l'espèce, la commune de Dijon a indiqué que ses services contrôlaient l'exécution de l'opération uniquement par l'intermédiaire du permis d'aménager et que la société Eiffage était soumise aux dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacements (PLUi-HD).

Un compte rendu financier aurait dû être fourni ou, à tout le moins, un bilan des acquisitions et cessions opérées spécifiquement pour cette opération, annexé au compte administratif. L'un ou l'autre des documents aurait dû ainsi être présenté à l'assemblée délibérante.

un tiers l'exécution d'une mission de service public, mais de sélectionner parmi des projets dont l'initiative et le contenu relèvent de leurs seuls auteurs celui qui sera le plus approprié à l'objectif d'intérêt général recherché.

¹⁰⁶ TA Dijon, 16/06/2016, n°1600889.

¹⁰⁷ CAA Lyon, 4^{ème} chambre, 28/02/2019, n°16LY02954.

¹⁰⁸ « *Les dispositions de la troisième partie du code de la commande publique et les dispositions de la présente sous-section sont applicables aux concessions d'aménagement lorsque le concessionnaire assume un risque économique lié à l'opération d'aménagement* ».

La chambre observe que le respect des dispositions relatives aux concessions d'aménagement aurait permis une meilleure information du conseil municipal tout au long de la réalisation de l'opération d'aménagement de la cité.

6.3 L'engagement financier important de la commune de Dijon dans la construction de la cité internationale de la gastronomie et du vin

À titre liminaire, il convient de préciser qu'une partie des bâtiments a été acquise par la commune de Dijon, objet de la présente étude. La ville de Dijon a également accordé une subvention à un opérateur privé pour la construction d'un cinéma d'art et d'essai. Conformément à la promesse de vente du 2 février 2016 conclue entre Eiffage et la commune de Dijon et à la convention du 15 avril 2016 conclue entre cette même société et la communauté urbaine du Grand Dijon devenue Dijon Métropole, Eiffage a rétrocédé à cette dernière les espaces publics pour un montant total de 4,11 M€. Une dernière phase est prévue pour 2026 estimée à hauteur de 385 232 € HT.

6.3.1 Les parties relevant de la compétence de la ville de Dijon

Il était prévu dès les prémices du projet que coexisteraient au sein de la CIGV des espaces publics et des espaces privés. La société Eiffage s'est engagée à céder gratuitement à la ville de Dijon la chapelle Sainte-Croix de Jérusalem qui est intégrée au parcours du visiteur. Une vente en l'état futur d'achèvement était envisagée pour la création du CIAP. Quant au pôle culturel, il a connu une trajectoire non linéaire.

Tableau n° 25 : Synthèse du reste à charge d'investissement pour la commune de Dijon à l'issue de la construction de la CIGV

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prév)	Total
Dépenses	901 841	531 553	1 534 474	2 355 054	14 497 070	5 414 447	326 658	189 120	25 750 218
dont CIAP	23 790	360		1 377 839	1 581 151	1 476 199	36 981	57 626	4 553 946
dont chapelle Sainte Croix de Jérusalem	3 051	6 193	34 474	77 215	522 550	311 419	55 214	3 678	1 013 794
dont pôle culturel	875 000	525 000	1 500 000	900 000	12 393 368	3 626 830	234 464	127 816	20 182 478
Recettes	0	0	80 000	109 006	11 154 852	653 642	1 750 000	0	13 747 500
dont CIAP			20 000	79 006	281 014	500 000			880 020
dont chapelle Sainte Croix de Jérusalem			60 000	30 000	56 358	153 642			300 000
dont pôle culturel					10 817 480		1 750 000		12 567 480
Reste à charge pour la commune	901 841	531 553	1 454 474	2 246 048	3 342 218	4 760 805	-1 423 342	189 120	12 002 718

Source : CRC d'après les échanges avec la commune de Dijon et les mandats transmis au comptable

6.3.1.1 La chapelle Sainte-Croix de Jérusalem

Vendue à la société Eiffage concomitamment au site de l'ancien hôpital général, la chapelle Sainte-Croix de Jérusalem a, conformément aux termes de l'acte de vente initial, été cédée à titre gratuit à la ville de Dijon par acte du 30 juillet 2018. Classée au titre des monuments historiques par arrêté du 20 juillet 1908, cette chapelle a fait l'objet d'une réhabilitation avant d'être ouverte gratuitement au public.

Le contrat de redynamisation du site de défense de Dijon et de son agglomération signé le 13 novembre 2015 prévoyait une action liée à l'aménagement de cette chapelle dans son axe 2 dédié au pôle culturel de la CIGV. Celui-ci prévoyait un montant de travaux de 500 000 € pris en charge à hauteur de 200 000 € par l'Etat au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), montant acté par arrêté du 29 mai 2019, et 300 000 € par la ville de Dijon. La restauration des œuvres a fait l'objet d'un arrêté du préfet de la Côte d'Or en date du 6 novembre 2019 prévoyant un subventionnement de 100 000 € sur un coût estimé de 200 000 €.

Afin de procéder à cette réhabilitation, la ville de Dijon a principalement conclu un marché de maîtrise d'œuvre relative à la restauration et à la valorisation de la chapelle Sainte-Croix de Jérusalem et un marché de travaux de restauration et de valorisation de la chapelle et de ses œuvres. Le premier marché a été attribué pour un montant de 103 216,83 € TTC. Ce montant a été revalorisé de 46,32 % pour atteindre 151 030,19 €. Le second marché a, quant à lui, été attribué pour un montant de 758 917,58 € et exécuté pour 762 942,04 € soit une augmentation marginale de 0,53 %.

Les dépenses de cette opération se sont élevées à 1 013 794,06 € TTC dont 713 794,06 € sont restées à la charge de la commune de Dijon, ce qui représente un reste à charge supplémentaire de 137,93 %.

6.3.1.2 Le Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine

Engagée dans l'aménagement d'un CIAP dans le cadre du conventionnement ville d'art et d'histoire, la commune de Dijon a fait le choix d'intégrer cette ressource dans les locaux de la CIGV. Il participe actuellement à sa fréquentation.

L'option qui a été retenue pour le CIAP est celle d'une vente en l'état futur d'achèvement auprès d'Eiffage pour ce qui concernent les locaux et d'une prise en charge directe par la ville de Dijon en tant que maître d'ouvrage des aménagements intérieurs. Ce projet a été intégré dans l'axe 2 du contrat de redynamisation du site de défense de Dijon précité qui prévoit un financement de l'acquisition évaluée à 1,8 M€ respectivement par le fonds européen à hauteur de 1 M€ et par la ville de Dijon pour le surplus. Quant aux aménagements intérieurs, ils ont été estimés à 1,2 M€, financés à parts égales par l'Etat et la commune de Dijon.

Concernant l'acquisition des locaux du CIAP, la DRFiP a, par avis en date du 25 février 2019, estimé leur valeur à 1,569 M€ avec une marge de négociation de 10 % soit au maximum 1 725 900 €. Par délibération en date du 24 juin 2019, la ville de Dijon a accepté d'acquérir les locaux du CIAP pour 1,8 M€ soit 74 100 € (+ 4,30 %) au-delà du montant maximal fixé en tenant compte d'une part de la spécificité du projet et d'autre part que le CIAP

concourt pour sa quote-part à des travaux correspondants à des espaces d'intérêt collectif ou techniques mutualisés à l'échelle du projet et dont il aura usage. Cependant, la ville de Dijon a également accepté, par délibération en date du 22 mars 2021, des travaux modificatifs pour un montant total de 85 818,57 € sans nouvel avis de la DRFiP et sans motivation particulière sur la nouvelle augmentation de 4,77 % du coût de la vente.

En ajoutant au coût de vente HT, la TVA et les frais, les locaux du CIAP ont été acquis à hauteur de 2 285 201,33 €. Deux subventions ont été obtenues, une provenant de l'Etat à hauteur de 130 020 € et une de la commission permanente de la région Bourgogne-Franche-Comté à hauteur de 50 000 €. La ville de Dijon ayant conservé à sa charge 2 105 181,33 €, le FEDER n'ayant pas été obtenu.

Le coût de revient des aménagements intérieurs a été de 2 152 703,64 €. Une étude engagée en 2016 avait fixé le coût de l'aménagement entre 776 400 € et 1 147 741 €. La participation de l'Etat a été enregistrée comme prévu au contrat de redynamisation à hauteur de 600 000 €. Par convention en date du 13 novembre 2019, la région Bourgogne-Franche-Comté a apporté son soutien au projet, à hauteur de 100 000 €. Le reste à charge pour la ville de Dijon s'élève donc à 1 452 703,64 €.

Les aménagements intérieurs comprennent les travaux de restauration et de remontage de l'apothicaire à hauteur de 108 713,98 € alors que le conseil municipal avait été informé d'un coût de 85 000 €. Si celui-ci correspondait à peu près au montant du marché public chiffré à 87 360 €, ce dernier a connu une augmentation de 18,91 % à laquelle il convient d'ajouter un traitement xylophage à hauteur de 4 829,98 € effectué hors marché en 2020.

Ils comprennent également trois autres marchés publics, le premier de maîtrise d'œuvre à hauteur de 169 960 € exécuté à hauteur de 274 485,73 € soit une augmentation de 61,5 %, le deuxième de travaux d'aménagements architecturaux et scénographiques du CIAP à hauteur de 1 167 029,06 € et exécuté à hauteur de 1 257 645,30 € soit une augmentation de 7,76 %, l'autre d'acquisition, mise en place de maintenance de dispositifs multimédias à hauteur de 311 442 € exécuté pour 303 053,76 € soit une diminution de 2,69 %. Il convient d'ajouter à ces prestations, 84 544,27 € pour trois commandes effectuées hors marché.

Il en résulte que la ville de Dijon qui s'était engagée à hauteur de 1,4 M€ dans cette opération, a financé 3 673 925,68 € soit une augmentation de plus de 160 %.

6.3.1.3 Le pôle culturel

Le pôle culturel devait être exploité par l'association de la cité de la gastronomie et du vin, créée spécialement à cet effet. Dans le cadre du contrat de redynamisation du site de défense de Dijon et de son agglomération du 23 novembre 2015 et par conventions spécifiques des 28 juin 2019 et 30 novembre 2017, la commune de Dijon et la région Bourgogne-Franche-Comté devaient participer à hauteur respectivement de 3 M€ et de 5 M€ pour le financement des travaux de réalisation évalué à 10,904 M€ TTC. La ville de Dijon et l'Etat s'étaient engagés à subventionner la scénographie à hauteur de 1,750 M€ chacun sur un coût total de 4,596 M€ TTC par conventions des 20 décembre 2017 et 21 décembre 2018.

Cependant, par courrier du 3 mars 2021, l'association s'est retirée du projet. La commune de Dijon a donc décidé de se porter acquéreur du pôle culturel. Par avis en date du 1^{er} juin 2021, la DRFiP a estimé la valeur des espaces occupés par le pôle culturel à 7,7 M€

hors taxe et hors frais de mutation. Elle a toutefois considéré l'écart de 18 % avec le prix d'acquisition proposé acceptable du fait de la nature spécifique du bien et notamment de la présence de la chapelle des climats. Par délibération du 17 juin 2021, le conseil municipal a décidé de procéder à l'acquisition du pôle culturel pour le montant maximal.

La chambre constate d'une part, que la ville de Dijon a participé à la restauration de la chapelle des climats pour un montant de 35 403,60 € et d'autre part, que les dépenses d'investissement se sont élevées à 20 182 477,93 € dont 7 614 998,38 € sont restés à sa charge soit une augmentation de 2 864 998,38 € par rapport au subventionnement prévu pour l'association.

Outre, le coût d'acquisition de 10,904 M€ auquel s'ajoute 105 449,25 € de frais, la commune de Dijon a pris en charge la partie scénographie. Pour ce faire, la commune de Dijon a non seulement acheté à la société Eiffage les travaux préliminaires pour la production des audiovisuels réalisés dans ce cadre par une société prestataire d'Eiffage pour un montant de 471 360 €. Mais elle a également conclu avec cette même société, sans mise en concurrence, un marché de maîtrise d'œuvre relatif à la conception scénographique et au suivi de réalisation des espaces d'expositions permanentes et temporaires du pôle culturel de la CIGV, notifié le 20 juillet 2021 pour un montant de 297 000 €, aux motifs d'une part, qu'il existe une urgence impérieuse, sans cependant le justifier en l'espèce et d'autre part, que *« l'entreprise X est le seul opérateur économique à pouvoir exécuter le présent contrat de maîtrise d'œuvre et aucune autre solution de remplacement ne pouvait être envisagée en raison de motifs techniques (reprise d'études complexes, contraintes du bâti existant et de l'existence de droits d'exclusivité notamment de droits de propriété intellectuelle) »*.

Cette même société a également bénéficié d'un contrat le 20 octobre 2021 pour l'acquisition de biens mobiliers intégrés à la scénographie des expositions pour un montant de 29 000 €.

Le maire de Dijon, dans le cadre des délégations dont il dispose, a conclu un marché public de 13 lots pour la réalisation des expositions permanentes et temporaires de la CIGV pour un montant ferme initial de 3 581 524,81 € TTC. Cependant, les facturations ont dépassé de 6,11 % ce chiffre qui a atteint 3 800 270,92 € TTC. Il convient de préciser que les expositions permanentes ont une durée d'utilisation de dix ans tandis que les expositions temporaires sont renouvelées chaque année (cf. point 6.4.3.2).

D'autres marchés comme celui ayant pour objet l'acquisition de huit portraits pour l'exposition permanente moyennant un coût de 54 000 € ou des prestations ponctuelles sont à ajouter pour obtenir le coût final de l'opération visé supra.

Le détail des frais engendrés par la prise en charge en régie du pôle culturel de la CIGV n'a pas été porté à la connaissance du conseil municipal et a fortiori du public. Le service financier de la ville de Dijon suit les dépenses liées à la CIGV avec des numéros d'opérations affectés aux services qui en ont la charge, numéros qui ont été modifiés au cours du temps. De plus, certaines dépenses comme l'énergie, les ressources humaines, le juridique sont traitées de manière globale pour toute la commune par les services supports concernés et intégrées au coût de l'opération de la CIGV ultérieurement. La CIGV ne bénéficie d'aucun traitement comptable distinct, indispensable à une information transparente.

6.3.2 La subvention du cinéma d'art et d'essai

Le projet présenté par la société Eiffage prévoyait la construction d'un cinéma généraliste et d'un cinéma d'art et d'essai. La SAS 1 001 nuits, autorisée par la société Eiffage, a porté la demande d'autorisation de la création d'un établissement de spectacles cinématographique devant la commission départementale d'aménagement cinématographique. La décision favorable du 28 octobre 2016 a été contestée devant la commission nationale d'aménagement cinématographique qui a rejeté le recours par décision du 17 mars 2017. Cette décision a été contestée devant la cour administrative d'appel de Lyon qui a rejeté le recours par arrêt du 17 janvier 2019.

Parallèlement, un permis de construire a été délivré à la société Eiffage Immobilier Est pour le réaménagement de locaux et la création de bâtiments – îlot 2.1 le 18 avril 2017. Ce permis incluait la zone relative à l'implantation du cinéma. Ce permis de construire a fait l'objet d'un recours devant les juridictions administratives. La cour administrative d'appel de Lyon a constaté le désistement des demandeurs, par décision du 21 décembre 2018.

Sur le fondement des articles L. 2251-4 et R. 1511-40 et suivants du CGCT, la commune de Dijon a décidé de subventionner cet investissement de la SAS 1 001 nuits à hauteur de 400 000 €. Une convention a été signée en ce sens entre les parties le 9 juillet 2019. Cette convention fixait dans son article 4, les modalités de versement de la subvention et, en son article 3, les conditions d'utilisation de la subvention ainsi que les justificatifs que la société doit produire.

À ce jour, il convient de constater que le projet de cinéma d'art et d'essai est abandonné. Cependant, aucune démarche n'a été faite auprès de la SAS 1 001 nuits pour obtenir le remboursement du premier versement de la subvention. La ville de Dijon explique que la convention du 9 juillet 2019 précitée ne prévoyait pas de délai de réalisation et que par application combinée de l'article R. 212-7-20 du code du cinéma et de l'image animée¹⁰⁹ et du décret n°2021-181 du 18 février 2021 prolongeant les délais de validité des autorisations d'aménagement cinématographique¹¹⁰, l'autorisation serait périmée le 28 février 2025, date à laquelle elle pourrait solliciter le remboursement à la SAS 1 001 nuits.

Or, d'une part, la péremption invoquée par la commune de Dijon est acquise pour les salles et pour les places de spectateurs qui n'ont pas été mises en exploitation. Aussi, les travaux doivent être achevés pendant la durée de validité de l'autorisation.

D'autre part, une déclaration d'intention d'aliéner a été déposée par la société Eiffage Immobilier Est en octobre 2020 qui ne s'est jamais concrétisée. Il existe actuellement une dichotomie entre propriétaire du terrain et titulaire de l'autorisation d'exploitation cinématographique. À ce titre, il convient de rappeler que l'article L. 212-10-2 du code du

¹⁰⁹ L'article R. 212-7-20 du code du cinéma et de l'image animée alinéa 4 dispose que « lorsque la demande de permis de construire a été déposée dans le délai et les conditions prévus au deuxième alinéa, l'autorisation est périmée pour les salles et pour les places de spectateurs qui n'ont pas été mises en exploitation dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle ce permis de construire est devenu définitif. Toutefois, ce délai est porté à cinq ans dans le cas où le projet a vocation à s'intégrer dans un ensemble commercial de plus de 6 000 mètres carrés, situé sur le même terrain ».

¹¹⁰ L'article 1 du décret dispose que « Les délais de mise en œuvre des autorisations d'aménagement cinématographique prévus à l'article R. 212-7-20 du code du cinéma et de l'image animée, en cours à la date d'entrée en vigueur du présent décret, sont prorogés d'une durée de douze mois ».

cinéma et de l'image animée dispose *in fine* que « l'autorisation d'aménagement cinématographique n'est ni cessible, ni transmissible tant que la mise en exploitation de l'établissement de spectacles cinématographiques n'est pas intervenue ».

Enfin, lors de l'assemblée générale de l'ASL du 28 mars 2022, il a été donné à l'unanimité des copropriétaires l'autorisation de changer de destination les locaux concernés pour « permettre les activités tertiaires ou bureaux et commerce en rez-de-chaussée ».

La chambre recommande à la ville de Dijon de procéder au recouvrement de la somme de 200 000 € auprès de la SAS 1 001 nuits en raison de la péremption de l'autorisation d'aménagement cinématographique.

Recommandation n° 8. : Recouvrer la subvention de 200 000 € accordée à la SAS 1 001 nuits en raison de la péremption de l'autorisation d'aménagement cinématographique.

6.4 Un engagement communal pérenne, appelé à se renforcer dans la gestion de la cité

6.4.1 Le manque de définition d'un projet scientifique et culturel entre les acteurs du site

L'objectif sous-tendu par la création d'une CIGV est de donner une visibilité au repas gastronomique des français, inscrit en novembre 2010 au patrimoine immatériel de l'humanité par l'Unesco.

Or, dès la vente du foncier à Eiffage, aucun projet scientifique et culturel n'a été élaboré avec l'ensemble des acteurs intervenants sur le site dijonnais. Les travaux du comité d'orientations stratégiques qui portaient sur la globalité de la cité, avec des propositions de nature à engager l'ensemble des acteurs (dans et en dehors de la cité) auraient eu avantage à être cristallisés dans un document d'ensemble et non seulement sur les études muséographiques.

Entre les acteurs présents sur le site, seul un suivi informel a été mené afin de répondre au cahier des charges fixé par la mission française du patrimoine et des cultures alimentaires. La vente du village gastronomique, du cinéma, du pôle culturel et du CIAP n'a eu aucune incidence. Les acteurs ne se rencontrent que dans une instance formelle, l'ASL, commune au groupement de propriétaires fonciers. Le budget prévisionnel établi chaque année et adapté à chaque réunion de l'assemblée générale de l'ASL ne vise qu'au fonctionnement des équipements et parties communs (locaux techniques, local ordures ménagères, locaux transformateurs ainsi que certains ascenseurs et escaliers, bassin de rétention, sécurité incendie et PC sécurité, générateur électrique, installations du réseau de chauffage urbain et groupe froid, centrale de traitement de l'air et une partie des toitures). Le budget 2022 semble avoir été de 708 960 € dont 351 777,64 € à la charge de la commune de Dijon, la chambre n'a pu obtenir malgré ses relances le procès-verbal de l'assemblée générale du 30 juin 2023 au cours de laquelle les comptes ont été approuvés. Le budget 2023 a été approuvé pour 909 628,69 € dont 405 543,16 € à la charge de la collectivité.

Dans sa volonté de travail commun autour du repas gastronomique des français, la ville de Dijon a apporté gratuitement les marques déposées à l'ASL. Cependant, c'est le propriétaire du pôle commerce qui est majoritaire pour décider des dépenses relatives à la mise en valeur de la cité et toutes actions de communication et de valorisation du site. Les dépenses liées à ce poste devraient faire l'objet d'une ligne budgétaire distincte et d'un rapport spécial du président lors de chaque assemblée générale ordinaire. Ces obligations ne sont jamais respectées.

Une instance informelle et non contraignante, le comité d'exploitants, a été créée afin de permettre aux acteurs de se réunir pour élaborer un programme d'animation mais chacun est libre de ses propositions. Chaque acteur reste décisionnaire à son niveau et nul ne peut imposer ni d'objectifs ni de lignes directrices aux autres.

6.4.2 L'impossibilité de réaliser un bilan global de l'activité de la cité

Le calcul de la fréquentation de la CIGV constitue un véritable enjeu, en ce qu'elle mesure l'attractivité et la pertinence du projet. En ce qui concerne l'accès aux espaces d'expositions, la remise de billets gratuits ou payants fait apparaître une stabilité des entrées au pôle culturel qui regroupe plus de 120 000 visiteurs par an. Cette stabilité n'est cependant pas confirmée par les recettes de billetterie qui ont chuté de plus de 70 000 € en 2024 par rapport à 2022 et 2023.

La chambre remet en question la fiabilité des chiffres de fréquentation du pôle culturel au vu des données différentes communiquées au comité d'orientations stratégiques et au conseil municipal, l'explication fournie par la ville sur l'utilisation de périmètres distincts ne l'ayant pas convaincue. En tout état de cause, ce chiffre est très loin des objectifs fixés dans la fiche action 2.1 du contrat de redynamisation du site de défense de Dijon qui prévoyait 300 000 à 400 000 visiteurs par an pour le pôle en lui-même.

Quant au CIAP, sa fréquentation est en baisse depuis l'ouverture de la CIGV passant de plus de 54 000 entrées sur les huit mois d'ouverture 2022 à 43 000 en 2024.

Au vu de l'ouverture de la cité sur la ville, des nombreuses entrées, de la gratuité d'une partie des espaces et de l'objectif de faire vivre les valeurs reconnues par l'inscription au patrimoine immatériel de l'Unesco du repas gastronomique des français, ces chiffres sont insuffisants pour mesurer l'attractivité de la CIGV. Les partenaires ont donc décidé de procéder à un comptage par caméra auquel il est retranché un certain pourcentage pour exclure les personnels de la cité ainsi que les simples passants. Si ce mode de calcul est approximatif, il pourrait avoir le mérite de la permanence et laisserait entrevoir une relative stabilité entre 850 000 et 900 000 visiteurs annuels.

La chambre constate que de nouveau, les chiffres transmis par la ville de Dijon dans des contextes différents, ne sont pas identiques. Les écarts constatés ne peuvent pas s'expliquer par des périmètres distincts sauf à dénaturer les termes mêmes employés par leurs auteurs. Par ailleurs, hormis pour le CIAP, aucune étude n'est menée sur les motifs de fréquentation de la CIGV. La fréquentation globale des installations publiques ne représente que 20 % des visiteurs. 14 % des visiteurs se rendent au pôle culturel. L'attrait de la CIGV pour une majorité des visiteurs est inconnu. Aucune conclusion ne peut donc être tirée quant à la réussite ou non de la création d'une cité de la gastronomie dans l'objectif de promouvoir le repas gastronomique des Français.

De même, en termes d'emploi, que ce soit dans les domaines du tourisme, du bâtiment, de l'hôtellerie/restauration, aucune étude fiable n'a été menée. Les chiffres avancés par la ville de Dijon ne sont pas étayés et sont donc insusceptibles d'établir l'impact réel de la construction et de l'exploitation de la CIGV.

Si l'objectif de réhabilitation de la friche de l'ancien hôpital général en plein cœur de la ville est une réussite, l'atteinte des autres objectifs assignés au projet d'installation de la CIGV n'est pas mesurable de manière fiable. La chambre invite ainsi la ville de Dijon à se doter des outils indispensables pour quantifier objectivement les répercussions directes et indirectes liées à l'exploitation de cet édifice.

6.4.3 Le coût notable de l'activité des parties publiques de la CIGV

La chambre n'a pas pu s'assurer de l'exhaustivité des dépenses de fonctionnement telles que présentées par la commune de Dijon notamment en l'absence de budget annexe. Elle souligne néanmoins que son analyse a mis en évidence certains oublis qui ne modifient pas les grands équilibres. Il s'agit, par exemple, des frais de missions et déplacements du personnel, de la cotisation au réseau des cités de la gastronomie et des dépenses d'honoraires ou de conseil concernant notamment la gestion de la marque.

Les dépenses de fonctionnement des parties publiques de la CIGV hors dépenses ponctuelles liées à l'inauguration ou aux festivités d'anniversaire sont de l'ordre de 2,6 M€ par an. Elles sont constituées à plus de 95 % par la gestion du pôle culturel.

De même, les recettes de fonctionnement proviennent uniquement du pôle culturel (billetterie) à hauteur de 340 000 € par an en moyenne. La ville de Dijon a également bénéficié d'une aide du Fonds Mécénat de la Cité à hauteur de 167 500 € pour la réalisation de dispositifs de visite pour les personnes handicapées et l'accès gratuit aux expositions pour les scolaires maternelles et primaires de la Ville.

Tableau n° 26 : Synthèse du reste à charge de fonctionnement pour la commune de Dijon (hors boutique)

en €	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	2024 (prév)	Total
Dépenses	19 400	52 771	31 338	72 436	73 080	1 845 463	3 205 227	2 751 406	8 051 121
dont CIAP	4 400	21 178	570	28 137	58 080	96 874	140 090	151 035	500 363
dont chapelle Sainte Croix de Jérusalem	0	16 593	4 682	1 500	0	364	282	0	23 422
dont pôle culturel	15 000	15 000	26 086	42 800	15 000	1 748 225	3 064 856	2 600 371	7 527 337
Recettes du pôle culturel (billetterie et fondation)						308 860	307 948	402 266	1 019 074
Reste à charge pour la commune	19 400	52 771	31 338	72 436	73 080	1 536 602	2 897 279	2 349 140	7 032 047

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies et des échanges avec la commune

La chambre a choisi de s'intéresser à deux grands postes de dépenses que sont les frais de personnels et de prestation de services ainsi que le renouvellement des expositions, les frais de copropriété ayant déjà été évoqués *supra*. Ces postes de dépenses sont rigides et sont indépendants des activités proposées par la CIGV.

6.4.3.1 Le personnel recruté par la ville de Dijon et les relations avec l'office du tourisme

Deux postes de dépenses représentent la moitié des dépenses liées au fonctionnement de la CIGV. Il s'agit d'une part, des ressources humaines du pôle culturel et d'autre part, les prestations de service.

Tableau n° 27 : Évolution des prestations de services et des frais de personnel liés à l'exploitation du pôle culturel de la CIGV

En €	2022	2023	2024 (provisoire)
Prestations de service	319 025,00	731 737,17	738 872,42
Dont refacturations de l'office du tourisme	304 301,63	533 412,47	483 049,50
Frais de personnels	552 811,62	719 273,68	757 148,86

Source : Chambre régionale des comptes d'après le logiciel de comptabilité de la collectivité

Le pôle culturel de la CIGV comprend 14 agents permanents à temps complet. À cet effectif, s'ajoute un agent chargé des expositions de la CIGV, affecté exclusivement au pôle culturel qui est rattaché à la direction de la valorisation du patrimoine. Aucune valorisation de son temps de travail au profit du pôle culturel n'est réalisée et par voie de conséquence, il n'est pas intégré dans les frais de personnels du pôle culturel, alors que son traitement brut annuel est de 46 662,35 € en 2024. Le pôle culturel fait également parfois appel à d'autres agents de la ville de Dijon ainsi qu'à des vacataires pour renforcer ses équipes pour des événements de grande envergure, tels que l'inauguration en mai 2022.

La charge des personnels embauchés directement par la ville de Dijon pour exercer leur mission au sein de la CIGV va augmenter au cours des prochaines années avec l'autorisation de recrutement d'un assistant de production d'expositions de catégorie B et d'un poste de médiateur culturel à la direction du pôle culturel à hauteur de 20/35 d'un équivalent temps plein, accordée par le conseil municipal le 16 décembre 2024.

Afin d'assurer les missions d'accueil, d'information et de vente au sein du pôle culturel et de la boutique de la CIGV, la ville de Dijon a conclu le 1^{er} juillet 2022, sur le fondement de l'article L. 2511-1 du CCP, un marché public avec l'office de tourisme de Dijon Métropole, devenu en 2024, Dijon Bourgogne Tourisme et Congrès. Cette convention prévoit une contrepartie financière établie chaque année. La part des frais de personnels dans cette contrepartie représente plus de 70 % du coût du marché.

Les recettes nettes tirées de la boutique (125 604,49 € en moyenne de mai 2022 à décembre 2024) et de la billetterie (283 858,09 € en moyenne sur la même période) gérées par l'office du tourisme ne couvrent pas l'intégralité de la dépense liée à ce marché public.

Tableau n° 28 : Reste à charge de la boutique du pôle culturel

En €	2021	2022	2023	2024 (prév)	Total
Dépenses	32 198,67	161 566,82	77 106,76	47 539,07	318 411,32
Recettes	0,00	119 042,92	160 809,26	96 961,28	376 813,46
Solde (recettes – dépenses)	- 32 198,67	- 42 523,90	+ 83 702,50	+ 49 422,21	+ 58 402,14

Source : Commune de Dijon

6.4.3.2 Le renouvellement des expositions

La fréquentation des espaces culturels est liée en partie à la qualité et au renouvellement des expositions proposées. La CIGV (CIAP et pôle culturel) propose quatre expositions temporaires et deux permanentes. Le renouvellement des expositions temporaires est annuel tandis que les expositions permanentes ne devraient être modifiées que tous les dix ans. La programmation du pôle culturel est triennale.

Le programme est élaboré par les équipes du pôle culturel et de la valorisation du patrimoine en lien avec le comité scientifique. Celui-ci a été créé le 18 septembre 2017. Il s'est réuni en formation plénière sept fois depuis lors. Actuellement, ses membres sont invités à une réunion annuelle au cours de laquelle sont présentés le bilan de l'année écoulée et la programmation des prochaines années. Cette instance n'a pas de pouvoir décisionnel.

La ville de Dijon n'a pas pu préciser à la chambre le coût exact des expositions permanentes. Elle retient toutefois un montant de 2 870 724,13 € pour un marché public de réalisation des expositions permanentes et temporaires de la CIGV. Or, la chambre arrête pour ce même marché un montant total de 3 800 270,92 € auquel il convient d'ajouter le coût du marché de maîtrise d'œuvre relatif à la conception scénographique et au suivi de réalisation des espaces d'expositions permanentes et temporaires du pôle culturel de la CIGV pour 297 000 €, soit un total de 4,097 M€. Quant aux expositions temporaires annuelles, le coût est très variable et ne doit pas se borner à retenir les marchés publics conclus pour la réalisation technique et la scénographie mais l'ensemble des dépenses payées. La chambre retient qu'environ 500 000 € sont consacrés annuellement au renouvellement des expositions du pôle culturel et du CIAP.

La ville de Dijon souhaite renforcer les itinérances ou les co-productions afin de réduire le coût de fabrication des expositions. À ce jour, après la signature d'un contrat de prestations de service ayant pour objet une mission de conseil afin de définir la stratégie de prospection commerciale à mettre en œuvre ainsi que la méthode de tarification pour mettre en itinérance une exposition en date du 08 février 2023 pour 16 200 €, une exposition a pu être proposée en co-production. Au vu du coût quasiment réduit de moitié par rapport à l'exposition précédente, cette initiative doit être encouragée.

La ville de Dijon a souhaité à l'origine du projet, que la CIGV ne représente pas une charge pour les Dijonnais. Après deux ans et demi d'activités, cet objectif n'est pas atteint malgré une volonté de diversifier les sources de financement.

En conclusion, la chambre note que le projet de la CIGV constitue, d'un point de vue urbanistique, une opération d'aménagement réussie. Elle a permis de requalifier un site emblématique en conjuguant patrimoine, architecture contemporaine et intégration harmonieuse dans le tissu urbain. Ce projet ne sera toutefois achevé qu'avec l'aménagement de la partie arrière de la cité, destinée à un quartier d'habitation dont la forme définitive et le calendrier ne sont pas connus.

Par ailleurs, la commune a fait le choix, dès l'origine, de se retirer du pilotage opérationnel direct de ce projet en le confiant à un opérateur financeur pour lui faire porter le risque financier, alors même que la nature atypique et stratégique de cette initiative appelait une implication forte et continue. La commune avait, dès l'origine, exprimé la volonté que le projet ne constitue en aucun cas une charge financière pour les habitants. Ce retrait initial s'est heurté à la réalité des aléas de mise en œuvre, contraignant finalement la collectivité à intervenir financièrement pour en garantir la viabilité, que ce soit en investissement ou dans son exploitation. Si la forme du projet est aboutie, la commune ne pourra faire l'économie d'une réflexion stratégique, en lien avec les partenaires économiques présents sur le site, sur les conditions nécessaires à réunir pour permettre un rayonnement de la cité conforme aux ambitions de départ.

7 LE PATRIMOINE MONUMENTAL

Depuis l'évolution législative et réglementaire¹¹¹ intervenue au début du XXI^e siècle, les collectivités locales, propriétaires de près de 50%¹¹² des monuments historiques¹¹³, sont devenues pleinement actrices de la gestion de ce patrimoine dans le cadre de leurs compétences propres (urbanisme, tourisme, développement local, etc.). Certaines collectivités, plus dotées que d'autres, sont particulièrement confrontées aux enjeux de conservation qu'engendre la présence sur leur territoire d'un tel patrimoine.

Dijon, riche de son passé, capitale historique du duché de Bourgogne, est une ville patrimoniale dont la renommée s'étend au-delà de la région et des frontières nationales, en raison notamment de l'inscription de son centre historique au titre du patrimoine mondial de l'Unesco. Si la ville s'est initialement développée autour d'un castrum gallo-romain au III^e siècle, l'édification à partir du IX^e siècle des abbayes de Saint Bénigne puis de Saint-Etienne élargit ce périmètre et engendre un développement important.

La richesse architecturale de Dijon provient de plusieurs périodes : le XII^e et le XIII^e siècles avec l'édification de la Sainte-Chapelle, de l'hôpital général et de l'église Notre-Dame ; l'époque des grands ducs de Bourgogne (1363-1477¹¹⁴) avec notamment la construction du palais des ducs ; l'époque du parlement de Bourgogne¹¹⁵ (du XV^e au XVIII^e siècle) avec des aménagements urbains importants (palais des États, place Royale, parc de la Colombière) et la construction d'une centaine d'hôtels particuliers édifiés par les parlementaires et pour finir, le XIX^e siècle avec l'arrivée du chemin de fer (ligne Paris-Lyon-Marseille), l'achèvement du canal de Bourgogne, le « débastonnement », l'industrialisation et l'inauguration du réseau d'alimentation en eau mis en œuvre par Henry Darcy.

Sur le territoire de la commune, 2 430 bâtiments figurent au patrimoine architectural de la base Mérimée et 216 bâtiments sont protégés au titre des monuments historiques, dont 32¹¹⁶ appartiennent à la commune. Le site patrimonial remarquable (SPR) s'établit sur 97 hectares.

¹¹¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés ; décret n°2009-748 du 22 juin 2009 relatif à l'assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'Etat chargés des monuments historiques ; décret n°2009-749 du 22 juin 2009 relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques, décret n°2009-750 du 22 juin 2009 relatif au contrôle scientifique et technique des services de l'Etat sur la conservation des monuments historiques classés ou inscrits.

¹¹² Le rapport public thématique de la Cour relatif à la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental, publié en juin 2022, indique (page 17) que sur les 44 540 monuments historiques inscrits ou classés en 2020, 51 % appartiennent à des collectivités territoriales.

¹¹³ Article L. 621-1 du code du patrimoine.

¹¹⁴ Règne d'une seconde maison de Bourgogne, la dynastie des Valois, succédant à la première maison Capétienne : Philippe II le Hardi (1364-1404), Jean Sans Peur (1404-1419), Philippe II Le Bon (1419-1467) et Charles le Téméraire (1467-1477). Le duché est ensuite annexé en 1477 par Louis XI.

¹¹⁵ Le parlement de Bourgogne est transféré de Beaune à Dijon en 1480 et devient parlement de Dijon.

¹¹⁶ Les photos des MH présentées sans crédit sont issues du site internet de la commune et du MBA.

7.1 Un patrimoine remarquable aux forts enjeux de protection et de conservation ...

7.1.1 Un vaste patrimoine dont la protection implique des contraintes urbanistiques pour les propriétaires

La commune dispose d'une connaissance précise de son patrimoine monumental, distingué au sein de sa base de données recensant son patrimoine immobilier. Si des discordances importantes ont été identifiées avec la base Mérimée du ministère de la culture (cf. annexe 6), après retraitement des données, il peut être considéré que la commune est propriétaire de 32 monuments historiques¹¹⁷. Ces derniers représentent 59 640 m² de surface développée sur 536 000 m², taille en surface développée du parc immobilier de la commune, soit 11 %. Au vu des discordances relevées, la chambre invite la commune à se rapprocher des services de la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) afin de procéder à la mise à jour des données de la base Mérimée.

Photo n° 2 : Hôtel Vogüé, Parvis Saint-Jean, Grand théâtre, Porte Guillaume, Bibliothèque Colette



Source : Grand théâtre © Ville de Dijon / François Jay, Bibliothèque Colette © Ville de Dijon / Emma Benyamine

7.1.1.1 La coexistence de plusieurs régimes de protection sur le territoire communal

De par la présence de nombreux monuments historiques et d'un patrimoine remarquable sur le territoire communal, coexistent plusieurs servitudes patrimoniales assurant leur

¹¹⁷ Le château fortifié n'est pas comptabilisé, ni le dortoir des bénédictins appartenant à l'Etat bien que la commune l'entretienne et effectue des investissements pour le musée archéologique. Sont comptabilisés les deux lycées mis à disposition de la région bien que la commune n'engage pas de crédits pour ces établissements.

protection et ayant des conséquences en matière d'autorisations d'urbanisme. Elles relèvent de Dijon Métropole qui dispose de la compétence en matière d'aménagement du territoire.

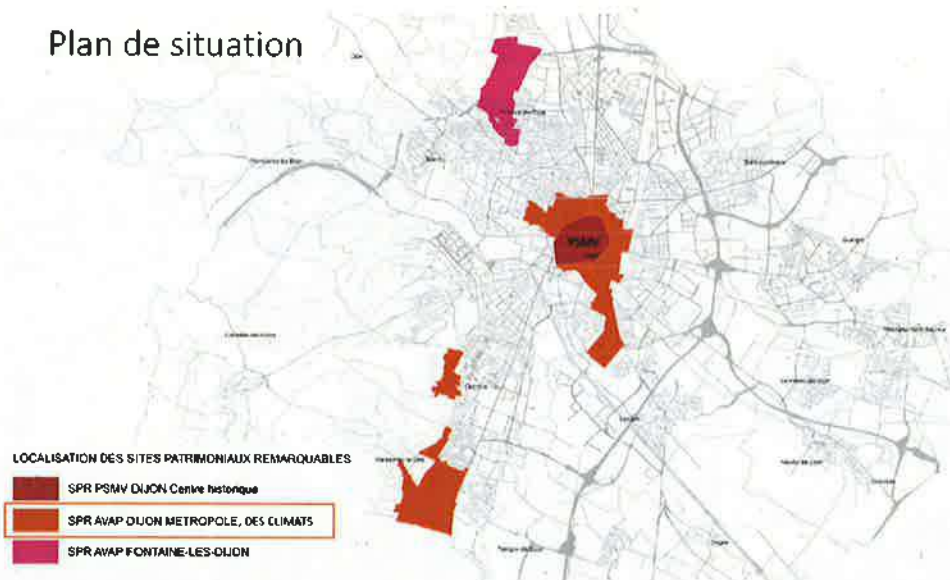
En sus de la protection concernant strictement les monuments historiques, s'applique pour les bâtiments voisins, une protection au titre des abords¹¹⁸. A ce titre, ont été mis en place, par délibération du conseil métropolitain du 24 mars 2022, des « périmètres délimités des abords » (PDA)¹¹⁹ remplaçant les « périmètres de protection modifiés » (PPM)¹²⁰.

Cohabitent¹²¹ aux côtés de ces servitudes engendrées par la présence de monuments historiques, les servitudes d'utilité publique suivantes :

- un SPR¹²² régi par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV¹²³) du centre ancien (ex-secteur sauvegardé) et intégré dans le périmètre des Climats du vignoble de Bourgogne inscrit au patrimoine mondial de l'humanité (Unesco) ;
- un SPR régi par une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP¹²⁴) pour les faubourgs de Dijon, qui s'étend aux centres historiques des communes de Chenôve et de Marsannay-la-Côte et dont la zone centrale est identifiée dans la protection Unesco.

Carte n° 2 : Périmètres des SPR

Plan de situation



Source : commune de Dijon

¹¹⁸ Article L. 621-30 du code du patrimoine : « En l'absence de périmètre délimité, la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de cinq cents mètres de celui-ci. » Cette servitude (AC1) doit être annexée au PLU.

¹¹⁹ Engendrant une mise à jour du PLUi-HD par arrêté du président de Dijon Métropole du 5 mai 2023.

¹²⁰ Le PPM avait été mis en place par délibération du conseil municipal du 25 juin 2010.

¹²¹ Article L. 621-30 du code du patrimoine : « [...] La protection au titre des abords n'est pas applicable aux immeubles ou parties d'immeubles protégés au titre des monuments historiques ou situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable classé en application des articles L. 631-1 et L. 631-2. [...] ».

¹²² Articles L. 631-1 et L. 631-2 du code du patrimoine. Les SPR ont succédé aux sites sauvegardés et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager depuis la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016.

¹²³ Adopté par le conseil municipal de Dijon en 1985.

¹²⁴ Adoptée par délibération du conseil métropolitain du 28 novembre 2019, modifiée par le 27 juin 2024.

Une commission locale commune des SPR de Dijon Métropole a été instituée par délibération du conseil métropolitain du 19 novembre 2020¹²⁵, elle est consultée pour l'élaboration, la révision ou la modification des AVAP et du PSMV et en assure le suivi.

Ainsi, dans ces périmètres identifiés, les projets doivent respecter des procédures d'urbanisme renforcées. Le service instructeur de la métropole, en charge des demandes en matière d'urbanisme pour l'ensemble des communes membres, consulte systématiquement l'architecte des bâtiments de France (ABF)¹²⁶ engendrant un allongement des délais d'instruction. L'avis de l'ABF est conforme, c'est-à-dire que l'autorité compétente est liée par cet avis. Le service instructeur, le maire de la commune et l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP) vérifient le respect du règlement du SPR. Si des infractions sont identifiées, une fois les travaux réalisés, l'UDAP les signale au maire de la commune qui intervient directement pour constater, effectue une mise en demeure de régulariser ou dresse un procès-verbal de constat d'infraction à l'attention du procureur de la République.

En complément de ces servitudes d'utilité publique, le règlement du PLUi-HD, approuvé par délibération du conseil métropolitain du 19 décembre 2019, identifie et protège, sur le territoire de la commune, au titre du patrimoine d'intérêt local, six ensembles urbains ou paysagers et 59 éléments et édifices remarquables, en application de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme.

7.1.1.2 L'accompagnement des propriétaires au sein des périmètres de protection

Pour les aider, les propriétaires privés, dont les biens se situent dans les périmètres de protection, peuvent s'appuyer sur les fiches conseils de l'UDAP auxquelles les documents d'urbanisme renvoient, en sus des permanences organisées par le service de l'Etat.

En termes financiers, depuis 2018¹²⁷, la commune accorde des subventions aux propriétaires d'immeubles qui effectuent un ravalement, une rénovation ou la restauration de façades donnant sur la rue de la Liberté sur la base d'un règlement d'intervention. L'objectif est d'embellir et de valoriser la voie principale du centre historique, inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco et comprise dans le SPR. Les travaux ont été engagés en deux phases : la phase 1 portant sur la partie de la rue entre la place Darcy et la place François Rude¹²⁸ puis la phase 2 s'étendant de cette dernière à la place du théâtre¹²⁹.

Au regard du bilan réalisé en 2021, la première phase a dépassé l'objectif fixé (20 immeubles) avec des travaux entrepris sur 21 immeubles comprenant 24 façades, sur 500 mètres de long, dont trois bâtiments protégés au titre des monuments historiques incluant la maison aux trois visages pour un montant total de subventions de 635 000 € sur un montant total de travaux de 1,4 M € HT.

¹²⁵ Elle se substitue aux deux commissions existantes au titre du secteur sauvegardé et de l'AVAP.

¹²⁶ L'ABF dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis sauf pour les permis de construire (deux mois). Sur la période 2018-2024, les avis défavorables et irrecevables représentent 13 % des avis rendus.

¹²⁷ Délibérations 26 mars 2018 et du 25 mars 2019.

¹²⁸ Les subventions peuvent atteindre 50 % à 70 % du montant HT des travaux subventionnables.

¹²⁹ Partie est de l'axe liberté jusqu'en 2028.

Carte n° 3 : Périmètre de l'opération façade



Source : règlement d'intervention

A l'issue d'une nouvelle étude pré-opérationnelle réalisée en 2022, la seconde phase de travaux entre la place François Rude et la place de la Libération a débuté en 2024 (délibération du 25 mars 2024) pour trois ans et concerne 17 immeubles, tous protégés au titre des monuments historiques. Le montant total de subvention est estimé à 500 000 €.

En plus de l'attribution de subventions, un accompagnement professionnel consistant en des missions de conseil, d'assistance et de coordination d'ordre architectural, technique, financier et administratif a été confié à un prestataire privé. Le montant global du marché comprenant la réalisation de l'étude (29 340 € TTC) et la mission de suivi-animation, achevée en juin 2024, s'est élevée à 99 714,60 € TTC pour une durée de six ans et trois mois.

Il est envisagé à partir de 2026 une nouvelle opération « façades » sur l'axe rue Monge – place Bossuet qui relie la cité internationale de la gastronomie et du vin à la rue de la Liberté. Elle devrait ainsi faire suite à la requalification de l'espace urbain et aux travaux d'embellissement et de plantation menés sur cet axe en 2024.

Pour conclure, la chambre souligne cette bonne pratique qui incite les propriétaires privés à réaliser des travaux sur leurs biens tout en respectant les prescriptions architecturales permettant ainsi de dépasser les contraintes attachées à la restauration du patrimoine protégé.

7.1.1.3 La difficile conciliation entre protection et transition énergétique

La transition énergétique du patrimoine monumental communal représente un défi dans la mesure où elle exige de parvenir à rénover ce bâti ancien sans porter atteinte à sa valeur. Concernés par les dispositions de la loi dite « ELAN »¹³⁰ et du décret tertiaire¹³¹, les monuments historiques peuvent toutefois faire l'objet de modulations prévues par l'article R. 174-26 du code de la construction et de l'habitat.

Dijon a mis en place une stratégie globale de réduction des consommations pour l'ensemble du parc immobilier¹³² incluant les monuments historiques déclinée en trois volets :

- Le suivi énergétique visant à suivre l'évolution des consommations depuis 2010 et de mesurer la baisse de consommation depuis cette date. L'objectif est de définir la trajectoire pour atteindre les objectifs du décret à horizon 2050.
- La mise en place d'un marché global de performance énergétique sur les installations de chauffage et de ventilation en tenant compte de la situation de référence (décret tertiaire) et qui définit une stratégie de travaux d'amélioration.
- Le recours à des énergies renouvelables avec le raccordement au réseau de chaleur urbain ou à un système de pompes à chaleur.

Pour intervenir sur les monuments historiques et dans les secteurs protégés, la commune et les propriétaires privés effectuent une demande d'autorisation de travaux auprès de la DRAC. L'ABF rend un avis qui peut être défavorable si le projet est de nature à porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur du bâtiment protégé.

Sont évoquées les contraintes qui pèsent sur la commune et les propriétaires privés pour réaliser des travaux de rénovation énergétique sur le patrimoine protégé. Certaines interventions sur le bâti sont impossibles telles que l'isolation thermique par l'extérieur ou la pose de panneaux photovoltaïques quand cela perturbe la lisibilité des toits dans le périmètre SPR¹³³. A ce titre, une plus grande souplesse est souhaitée par la commune au regard de la possibilité de disposer de panneaux de teinte rouge nuancé qui se rapproche de la tonalité de la tuile de terre cuite bourguignonne. D'autres interventions sont possibles ponctuellement : changement des vitrages et menuiseries avec des matériaux de meilleure qualité thermique¹³⁴ ou opérations d'isolation intérieure ou des combles.

Dans le cadre des rénovations/restaurations réalisées sur la période, la commune a mené des travaux limitant la consommation énergétique : isolation pour la conservation des œuvres et changement des vitrages au musée des Beaux-Arts, isolation intérieure et des combles avec

¹³⁰ La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 prévoit l'obligation de mise en œuvre d'actions de réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments existants à usage tertiaire, en fixant des paliers de réduction de consommation d'énergie : 40% de réduction d'ici à 2030, 50% en 2040 et 60% d'ici à 2050.

¹³¹ Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019.

¹³² Des investissements sont réalisés sur le parc immobilier de la commune comme par exemple la rénovation des groupes scolaires, le déploiement de panneaux solaires sur divers bâtiments publics dans le quartier de la Fontaine d'Ouche, le raccordement de nouveaux équipements municipaux au réseau de chaleur urbain.

¹³³ L'ABF peut dans ce cas préconiser une implantation non visible du domaine public.

¹³⁴ Les matériaux de remplacement des menuiseries sont réglementés par le SPR. Les règles ont toutefois été assouplies, en accord avec l'ABF, pour permettre l'utilisation du PVC sur des bâtiments non repérés pour leur intérêt patrimonial, bien que situés en secteur protégé.

de l'ouate de cellulose au cellier de Clairvaux, changement de menuiseries au palais des Ducs et installation d'une solution de chauffage par géothermie profonde à l'hôtel Bouchu dit d'Esterno. Dans le cadre de travaux à venir, une étude énergétique¹³⁵ a été menée en vue de la rénovation de la bibliothèque Colette et de nouvelles modalités de chauffage sont envisagées pour l'église Notre-Dame et la chapelle de l'Assomption avec le renouvellement du système de chaudière et la mise en place de mobiliers chauffants pour éviter la dispersion de la chaleur. Ainsi, la commune considère que le plus grand levier d'économie d'énergie est l'intervention sur les lots techniques (chauffage, eau chaude sanitaire, ventilation).

Pour conclure, la commune souhaite intégrer les enjeux de transition énergétique aux monuments historiques comme pour le reste de son parc immobilier mais elle est contrainte par les régimes de protection qui s'appliquent et limitent l'utilisation des techniques classiques.

7.1.2 Une connaissance précise de l'état du patrimoine fondée sur un suivi régulier et la réalisation de diagnostics

7.1.2.1 En tant que maître d'ouvrage, la commune s'appuie sur des compétences internes et externes pour l'entretien et la restauration

Au sein de la commune, la gestion et la valorisation du patrimoine, étroitement liées, sont réparties entre plusieurs directions : bâtiments, urbanisme, culture et valorisation du patrimoine.

Les travaux d'entretien sont réalisés soit par les équipes du service entretien/maintenance de la direction des bâtiments et énergie, mutualisé avec la métropole, soit par des entreprises titulaires des accords-cadres à bon de commandes pour l'entretien courant. Pour les travaux d'ampleur, la commune dispose d'un accord-cadre à marchés subséquents. En cas de particularité avérée nécessitant un savoir-faire spécifique, elle a recours à d'autres entreprises après consultation. Ainsi, par l'existence de ces marchés, la commune ne rencontre pas de difficultés à trouver des entreprises compétentes pour intervenir sur son patrimoine monumental.

La direction des bâtiments et de l'énergie assure la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration. Les maîtrises d'œuvre sont confiées à des architectes du patrimoine par le biais de consultations aboutissant parfois au recrutement d'un architecte en chef des monuments historiques (musée des Beaux-Arts, église Notre-Dame, chapelle Sainte-Croix de Jérusalem). La commune dispose aussi d'un marché de maîtrise d'œuvre patrimoniale¹³⁶ avec un architecte du patrimoine pour les petites opérations de travaux. Le souhait pour le futur marché est d'avoir plusieurs attributaires pour une meilleure réactivité.

Dans le cadre de la gestion et du suivi, la commune entretient des relations régulières avec les services de l'État (DRAC) et notamment avec la conservation régionale des

¹³⁵ Aucun audit énergétique n'a été réalisé sur les monuments historiques jusqu'à maintenant.

¹³⁶ Le taux de rémunération varie de 10,26% à 13,224% en fonction du coût des travaux.

monuments historiques (CRMH)¹³⁷. La DRAC assure le contrôle scientifique et technique pendant les phases de conception et de chantier. En outre, des permanences mensuelles sont organisées entre les services de la collectivité et de l'ABF pour évoquer les projets en secteur protégé et notamment les travaux sur le patrimoine monumental.

7.1.2.2 Un suivi plus fin du patrimoine, dont l'état est globalement satisfaisant à l'exception de cinq monuments

La commune ne dispose pas d'un document unique permettant de visualiser l'état sanitaire de son patrimoine monumental. Elle estime que la veille régulière, la maintenance courante et l'usage des bâtiments permettent de suivre cet état.

Ainsi, les travaux réalisés entre 2018 et 2023 sur les monuments historiques sont recensés et valorisés au sein de l'actif de la commune et chaque monument dispose d'une fiche inventaire.

Plusieurs démarches ont été initiées récemment afin de disposer d'une connaissance plus fine de l'état du patrimoine. En premier lieu, la commune a conclu en 2023 un marché « entretien et petits travaux des monuments historiques » avec une entreprise de cordistes compétente pour le patrimoine protégé, qui réalise, en amont de l'entretien des monuments, un diagnostic. Ont ainsi été diagnostiqués le site Victor Dumay, l'hôtel le Compasseur, l'église Notre-Dame¹³⁸, les halles centrales, la bibliothèque Colette et musée Rude¹³⁹, l'ancienne église Saint-Philibert¹⁴⁰, la porte Saint-Pierre et la grande chapelle. En second lieu, sont effectués des relevés en trois dimensions par drone permettant un diagnostic visuel des monuments et surtout des zones difficilement accessibles. Ces visualisations sont ensuite transmises aux maîtres d'œuvre. Trois monuments sont à ce jour concernés (l'église Saint-Philibert, l'église Notre-Dame et le théâtre du parvis Saint-Jean).

Au regard du diagnostic national réalisé par le ministère de la culture en mars 2024 « L'état sanitaire des immeubles inscrits et classés au titre des monuments historiques », sur 32 monuments, 16 sont en bon état, 10 en état moyen et six en mauvais état : les églises Notre Dame, Saint Philibert et Saint-Etienne, le fort de la Motte Giron, le parc de la Colombière et la croix Mâchefer (cf. annexe 6). Ce dernier monument a toutefois fait l'objet d'une restauration complète en 2024. Ainsi, à l'exception de ces cinq monuments jugés en mauvais état, l'état sanitaire des monuments de la commune est plutôt satisfaisant.

7.1.2.3 La réalisation de diagnostics récents préfigure les investissements à venir

Des diagnostics sanitaires sont réalisés lorsqu'il existe d'une part un projet de rénovation émanant de l'usage des biens et d'autre part lorsque l'état des monuments est dégradé. Le mauvais état du bien est identifié par la récurrence des interventions de maintenance correctives et le signalement de l'apparition de désordres structurels.

¹³⁷ A ce titre, des échanges ont lieu concernant des œuvres pour lesquelles la commune souhaite déposer des dossiers de protection.

¹³⁸ La couverture nécessite une reprise complète et la charpente présente des signes de vétusté.

¹³⁹ Le bâtiment est considéré en très mauvais état.

¹⁴⁰ Etat dégradé de la charpente ancienne, couverture à reprendre entièrement, façades en mauvais état.

Consécutifs à la fin de gros chantiers, une revue des monuments a été réalisée à travers notamment de nombreux diagnostics et études intervenus en fin de période :

- La bibliothèque municipale (collège des Godrans) : diagnostic de la salle Eiffel en 2020.
- L'hôtel de Vogüé : diagnostic des menuiseries extérieures réalisé en 2024¹⁴¹.
- Le Fort de la Motte Giron : diagnostic structurel réalisé en 2024.
- Le Cellier de Clairvaux¹⁴² : diagnostic et études sur la structure, la charpente et la toiture en 2024.
- La salle de Flore (ainsi que les salons et couloirs attenants) du Palais des ducs : études et diagnostic réalisés en 2024¹⁴³.
- La bibliothèque Colette et le musée Rude : diagnostic de 2024¹⁴⁴.
- Le Grand Théâtre : diagnostic réalisé en 2024 en vue des travaux de restauration des espaces d'accueil du public, travaux de restauration des façades et couvertures¹⁴⁵ et mise en accessibilité et sécurité¹⁴⁶.
- L'église Notre-Dame et la chapelle de l'Assomption¹⁴⁷ : de nombreuses études ont été conduites dont un premier diagnostic concernant uniquement la chapelle de l'Assomption réalisé en 2022 par un architecte en chef des monuments historiques, puis en 2024, le diagnostic et les études menés par le même architecte¹⁴⁸ ont porté sur l'ensemble église Notre-Dame et chapelle de l'Assomption, considéré comme un tout.

Focus sur le diagnostic de l'église Notre-Dame/chapelle de l'Assomption

Le diagnostic de 2024, accompagné de nombreuses études concernant notamment les sculptures, les vitraux ou encore les peintures murales, précise que si le diagnostic structurel n'est pas préoccupant, l'attention est portée sur la stabilité au vent des tourelles et un possible défaut de stabilité des pignons du transept. Un constat alarmant est fait sur la toiture du chœur et l'ensemble nef, transept et chapelles. Aucuns travaux n'ont été réalisés depuis ceux portant sur la charpente et la couverture en 1993.

Le diagnostic préconise deux phasages différents nécessitant une maîtrise d'œuvre unique pour l'ensemble des phases de restauration. Les travaux à réaliser sur l'église sont considérés comme prioritaires à ceux de la chapelle. Le phasage 1 a pour ordre les travaux les plus urgents alors que le phasage 2 organise les travaux en fonction des zones pour limiter les coûts de dépose des échafaudages. Le phasage 1 comprend 7 phases et le phasage 2 comprend 9 phases.

Le diagnostic mentionne pour ces deux édifices la nécessité de disposer d'une vision prospective de long terme en termes de conservation « Ces approches pourront servir de fondement à un schéma directeur de restauration pour cet édifice insigne de l'architecture médiévale nationale et européenne. »

¹⁴¹ L'état des menuiseries est considéré de passable à médiocre. Le chiffrage réalisé comprend une intervention de remplacement minimaliste à hauteur de 439 836,64 € HT, soit 527 803,97 € TTC, et une variante comprenant une intervention maximaliste à hauteur de 751 298,72 € HT, soit 901 558,46 €.

¹⁴² Sont identifiés des travaux indispensables de conservation et de restauration. N'est pas mentionné dans le diagnostic Tome 1 l'état général en conclusion.

¹⁴³ Diagnostic électricité de juin 2024 : travaux à hauteur de 150 623 € HT, soit 180 747,60 € TTC puis estimation sommaire du diagnostic global : 1,8 M€ HT soit 2,2 M€ TTC.

¹⁴⁴ Sont constatés un certain nombre de désordres mais aucun problème structurel.

¹⁴⁵ Ce sont les façades et toitures qui sont inscrites au titre des MH.

¹⁴⁶ Le chiffrage des 6 lots s'établit à hauteur de 564 109,90 € HT, 676 931,88 € TTC pour les extérieurs (a minima) ; 2,2 M€ HT, 2,7 M€ TTC version maximaliste (la totalité avec l'intérieur : 5 M€ HT).

¹⁴⁷ Diagnostic et études réalisées en 2022 pour la chapelle de 3,7 M€ TTC : deux tranches de travaux (tranche ferme 2,1 M€ TTC : enveloppes extérieures, tranche optionnelle 1,6 M€ TTC pour les travaux intérieurs).

¹⁴⁸ Il s'agit du même architecte en chef des monuments historiques que pour les travaux réalisés sur la cathédrale Saint-Bénigne.

- L'ancienne église Saint-Philibert : diagnostic et études réalisés en 2023 et 2024 faisant suite à plusieurs diagnostics réalisés dans les années 1990 et 2010 dont le dernier en 2017.

Focus sur le diagnostic de l'église Saint-Philibert

Le diagnostic réalisé en 2023 révèle un état très dégradé à la limite de l'état de péril en raison de problèmes structuraux majeurs portant notamment sur la charpente et les piliers. Ces derniers sont menacés par la remontée d'eau salée par capillarité en raison de la pose dans les années 70 d'une dalle de béton imperméable, détruite par la suite, ayant engendré cette concentration dans les murs et piliers. La présence de sel résulte des nombreux usages de l'église après sa désaffectation à la révolution. Elle fut notamment une écurie et un lieu de stockage et de dépôt de vivres (sacs de viande salée entreposés entre 1850 et 1921).

En raison de son état, l'église a été fermée en 1977. Des travaux d'étalement, de démolition de la dalle de béton et des expérimentations diverses puis une campagne de travaux de réalisation de barrières étanches sous les piliers réalisée en 2007-2008 ont permis la réouverture. L'église n'a toutefois pas fait l'objet de travaux de restauration d'envergure depuis 1990 tant au niveau de l'intérieur que de l'extérieur. Elle menace ruine depuis 15 ans. Le diagnostic de 2023 a identifié que les piliers actuels ont perdu 40 % de leur capacité porteuse et mentionne des interventions d'urgence à mener puis d'autres moins urgentes concernant à la fois l'extérieur et l'intérieur du bâtiment.

Certains diagnostics portent sur l'ensemble du monument, d'autres n'en concernent qu'une partie, en fonction du besoin. Les diagnostics sanitaires sont réalisés par des maîtres d'œuvre externes (architectes du patrimoine) retenus dans le cadre d'une consultation. Une restitution est ensuite effectuée auprès de la DRAC pour les grosses opérations comme pour les églises Notre-Dame et Saint-Philibert.

Les monuments non diagnostiqués font l'objet d'une maintenance courante et ne sont pas considérés comme nécessitant un diagnostic au regard de leur état. Sont toutefois prévus deux études et diagnostics pour 2025 : une étude structurelle de la coupole de l'église Sainte-Anne¹⁴⁹ et le théâtre du parvis Saint-Jean¹⁵⁰.

Pour conclure, la chambre invite la commune à aller au bout de sa démarche de suivi de son patrimoine monumental en complétant son tableau de pilotage par l'indication de l'état sanitaire de chacun des monuments, notamment grâce aux diagnostics réalisés.

Malgré l'état globalement satisfaisant du patrimoine monumental de la commune, les diagnostics réalisés ont permis d'identifier plusieurs chantiers urgents tels que ceux des églises Notre-Dame et Saint-Philibert qui nécessiteront des investissements importants de conservation pour la collectivité.

¹⁴⁹ Le musée d'art sacré qui s'y trouve est fermé du fait d'un désordre important.

¹⁵⁰ Aspect visuel encrassé et délitement de certaines pierres de taille, pas de problème structurel.

7.1.3 Un effort financier important illustré par deux opérations d'ampleur

7.1.3.1 Un investissement soutenu en faveur du patrimoine monumental sur la période

Sur la période sous contrôle 2018-2024¹⁵¹, d'après les chiffres transmis¹⁵² par la commune, les crédits d'investissement en faveur du patrimoine monumental ont représenté 48,1 M€, ce qui équivaut à 40 % des dépenses en faveur du parc immobilier de la commune (121,6 M€) et 18 % des dépenses d'équipement sur la période 2018-2023 (216 M€).

Tableau n° 29 : Dépenses d'investissement en faveur du patrimoine monumental sur la période 2018-2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (Prov 02-25)	Total
Dépenses d'investissement en faveur du patrimoine monumental ¹⁵³	11 961 219	9 037 623	880 407	3 088 892	5 284 471	7 607 459	10 256 940	48 117 012
Dépenses d'investissement en faveur du parc immobilier de la commune	18 270 777	19 399 229	12 314 798	11 591 992	18 984 124	23 760 652	17 289 311	121 610 882

Source : CRC d'après données commune – comptes 2313 (constructions), 238 (avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles) et 2031 (Frais d'études) retraités avec exclusions de certaines dépenses exclues, pas de comptes 21.

Sur la période, les dépenses d'investissements en faveur du patrimoine monumental ont connu un niveau annuellement soutenu et notamment sur les exercices 2018 et 2019 et sur les exercices 2023 et 2024. Entre 2018 et 2024, la moyenne annuelle est de 6,9 M€, ce qui représente annuellement 115 € par m² de monuments historiques.

Les crédits de fonctionnement des monuments historiques de 2018 à 2024 s'élèvent quant à eux à 542 830 €¹⁵⁴, soit une moyenne annuelle de 80 000 €, contre 17,9 M€ (2,6 M€ annuels) pour l'ensemble du parc immobilier de la commune. Quant aux charges d'énergie des monuments historiques, elles se sont élevées à 5,9 M€ sur la période 2018-2023, soit plus d'1 M€ annuel, en hausse constante (37,3 M€ sur l'ensemble du parc immobilier).

¹⁵¹ Les chiffres de l'exercice 2024 sont provisoires. La fin de l'instruction s'est terminée avant l'adoption du CA 2024. Sur la période 2018-2023 (chiffres définitifs), les crédits d'investissement en faveur du patrimoine monumental ont représenté 37,9 M€, soit une moyenne annuelle de 6,3 M€, ce qui équivaut à 36% des dépenses en faveur du parc immobilier de la commune (104,3 M€) et 18% des dépenses d'équipement (216 M€).

¹⁵² Il n'existe pas de tableau spécifique de suivi des travaux réalisés sur les MH. Les crédits d'investissement en faveur du patrimoine monumental et du parc immobilier de la commune sont issus d'un retraitement manuel effectué sur la base d'une extraction du logiciel financier.

¹⁵³ Les monuments historiques sont éclatés entre plusieurs fonctions.

¹⁵⁴ Hors charges d'énergie. Ont été retenus et retraités les comptes : 615221/615228 : entretien et réparations sur les biens immobiliers, 6156 Maintenance hors machines et outillages.

La commune a perçu des subventions sur la période, avec notamment des montants très importants versés par l'Etat et la région sur les exercices 2018 et 2019 en ce qui concerne le musée des Beaux-Arts :

Tableau n° 30 : Subventions perçues sur la période (2018-2024)

Recettes publiques (en €)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prov 02-25)	TOTAL
État (DRAC + FNADT + Dotation de soutien à l'investissement local + fond vert)	2 095 544	1 934 542	1 069 906	147 372	139 634	170 299	64 939	5 622 235
Région	1 481 767	1 267 833	10 000	40 000	45 000	400 000	1 385 093	4 629 693
Département	11 112							11 112
Dijon Métropole	875 978	1 392 000	398 522					2 666 500
Autres (Fred, INRAP)			30 000		70 000	6 113		106 113
Total	4 464 401	4 594 375	1 508 428	187 372	254 634	576 412	1 450 031	13 035 653

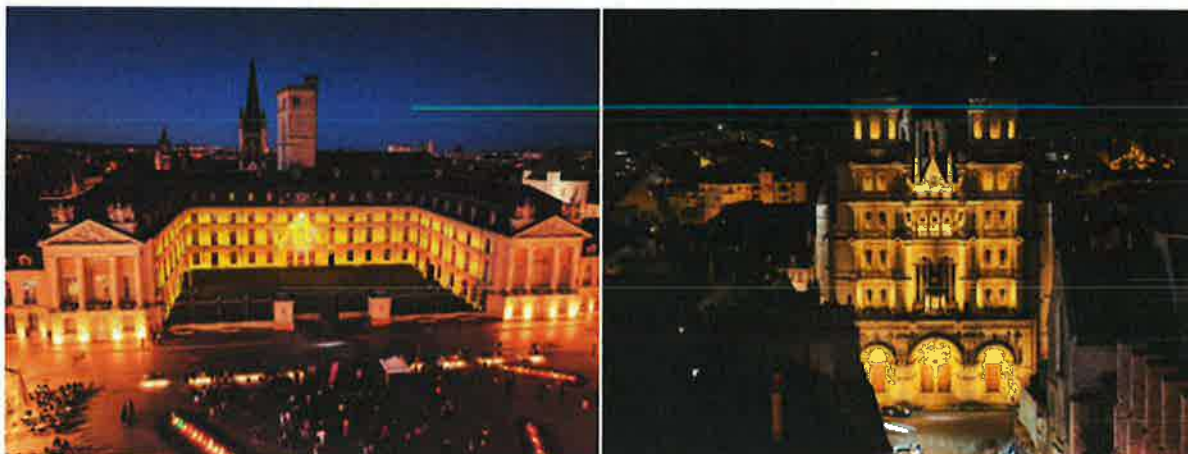
Source : CRC d'après données de la commune

Au total, entre 2018 et 2024, pour la restauration du patrimoine monumental communal (bâtiments inscrits et classés confondus), le taux de subvention de l'Etat a représenté 12 % des dépenses d'investissement réalisées, celui de la région Bourgogne-Franche-Comté 10 % et celui de la métropole 6 %, soit un total de 28 %. Quant aux recettes d'ordre privé, la commune n'en a pas bénéficié pour la restauration de ses monuments protégés. Elle espère, une fois le projet déterminé, pouvoir présenter un dossier au titre de la fondation du patrimoine pour l'église Saint-Philibert. Ainsi, sur la période, a pesé sur la commune, un reste à charge élevé à hauteur de 72 % de ses dépenses (35 M€).

Afin de mettre en valeur le patrimoine monumental, en 2024, la commune a installé un nouveau système d'éclairage dénommé « les reflets d'or » sur l'axe liberté entre les places Darcy et Saint-Michel avec la mise en lumière de la Porte Guillaume, de l'église Saint-Michel, du palais des ducs et des États de Bourgogne pour un montant de 2 M€¹⁵⁵.

¹⁵⁵ 320 000 € reçus de la part du FEDER et 250 000 € par la région.

Photo n° 3 : Mise en lumière du Palais des ducs et de l'église Saint-Michel



Source : commune, © Ville de Dijon / François Weckerlé

Pour conclure, la commune a mené, sur la période, une politique d'investissement soutenue en faveur de son patrimoine monumental. Au vu de l'importance de celle-ci, la chambre l'invite à identifier les dépenses réalisées en faveur des monuments historiques dans le cadre de son tableau de pilotage des monuments historiques afin de disposer du suivi et de l'historique du réalisé aux côtés des dépenses projetées.

7.1.3.2 Des dépenses d'investissement caractérisées surtout par la réalisation de deux opérations d'ampleur

Focus sur la restauration du musée des Beaux-arts (2010 – 2019), un vaste chantier sur dix ans

Le musée des Beaux-Arts se situe dans l'aile orientale de l'ancien palais des ducs et des Etats de Bourgogne qui abrite aujourd'hui l'hôtel de ville, les archives municipales et l'office du tourisme. Initialement château ducal adossé au castrum, le palais des ducs a été reconstruit à partir de 1365 avec l'arrivée au pouvoir du premier des ducs Valois, Philippe le Hardi. Lors du rattachement de la Bourgogne au royaume de France en 1477, l'hôtel ducal est renommé « logis du roi », fait de nouveau l'objet de travaux d'agrandissement et d'embellissement et deviendra au XVII^e siècle le palais des Etats de Bourgogne. L'aspect actuel sera atteint à la veille de la révolution française. Il fut classé au titre des monuments historiques en 1926.



Le musée des Beaux-Arts, l'un des plus anciens de France, a été fondé par décret des Etats de Bourgogne en 1787 et ouvert au public en 1799. Il dispose de vastes collections de l'Antiquité, du Moyen Âge, de la Renaissance mais aussi du XVII^e au XXI^e siècles. Dans l'une des salles les plus emblématiques « la salle des Tombeaux des Ducs de Bourgogne », se trouvent les tombeaux des ducs Philippe le Hardi et Jean Sans Peur.

La rénovation du musée, souhaitée dès 2001, a été initiée en 2005 par la réalisation de nombreuses études préalables aux travaux. L'objectif de ce projet était l'agrandissement avec la volonté de présenter un nombre plus important d'œuvres, d'améliorer leur présentation et leur assurer une conservation optimale¹⁵⁶ ainsi que l'ouverture du musée sur la ville et une accessibilité aux personnes à mobilité réduite. Deux architectes dont un architecte en chef des monuments historiques ont été choisis pour mener ces travaux d'ampleur.

La première phase de rénovation a débuté en 2008 et s'est achevée en 2013 avec l'inauguration en septembre du parcours Moyen Âge et Renaissance. La deuxième phase de rénovation s'est ensuite tenue de fin 2015 à 2019 et a consisté en la rénovation des 50 salles du parcours permanent présentant les collections de l'Antiquité au XXI^e siècle. Elle fut inaugurée le 16 mai 2019. L'ampleur du chantier a nécessité en amont de longues études puis une préparation exceptionnelle avec notamment le déplacement des œuvres. Le musée n'a toutefois été fermé complètement que pour les derniers mois de travaux permettant un accès au public tout au long du chantier.



En tout, c'est un peu plus de 63 M€ qui ont été investis entre 2005, le début des études et 2020, les derniers paiements réalisés. Pour cette opération, la commune a bénéficié de subventions publiques à hauteur de 36 M€, représentant 57 % des dépenses. En parallèle, la commune a construit de nouvelles réserves pour 5 M€.

Sur la période de contrôle 2018-2024, c'est 22,5 M€ de crédits investis pour le musée dans le cadre d'une AP/CP créée en 2015 et clôturée en décembre 2021 pour un montant total de 36,5 M€ dépensés¹⁵⁷. Sur cette même période, la commune a perçu 10,4 M€ de subventions (DRAC, région, Dijon Métropole).

¹⁵⁶ Mise en place d'un système de climatisation et d'humidification de l'air adéquat.

¹⁵⁷ L'AP/CP s'élevait à 39,8 M€ TTC.

Focus sur la restauration de l'hôtel Bouchu dit d'Esterno, devenu siège de l'Organisation internationale de la vigne et du vin : un chantier conséquent réalisé en 17 mois



Source : © Ville de Dijon / François Weckerlé

Construit entre 1641 et 1643 à l'initiative de Jean Bouchu, président du parlement de Bourgogne, il servit de résidence familiale puis devient la propriété de la commune de Dijon en 1884. Mis à disposition de l'armée jusqu'en 2001, il accueille ensuite plusieurs organismes, services municipaux et associations.

Candidate retenue¹⁵⁸ face à Reims et Bordeaux pour accueillir le siège de l'organisation internationale de la vigne et du vin, la commune de Dijon (OIV) (cf. annexe 7) mène une profonde restauration de l'hôtel historique¹⁵⁹ de 2022 à 2024. Les objectifs de cette restauration portent sur la restauration du clos et couvert, l'aménagement des volumes intérieurs au vu des besoins

exprimés par l'OIV et le réaménagement du jardin.

Une opération dont le montant a évolué de 50 %, passant de 11,5 M€ TTC à 17,3 M€ TTC

La maîtrise d'ouvrage est confiée à la SPLAAD dans le cadre d'une convention de prestations intégrées approuvée par délibération du conseil municipal du 27 septembre 2021. L'enveloppe financière prévisionnelle s'élevait à 10,8 M€ TTC comprenant la rémunération de la SPLAAD à hauteur de 360 000 € TTC (soit 3 %). A cette enveloppe s'ajoutent des dépenses directes de la commune (relevés architecturaux, premières études préalables) de 100 000 € TTC et une marge de 5 %. Par délibération du 27 septembre 2021, une autorisation de programme à hauteur de 11,5 M€ TTC a été créée, prévoyant des cofinancements à hauteur de 4 M€ (2 M€ de l'Etat et 2 M€ de la région), soit un reste à charge de la commune de 7,5 M€. L'autorisation de programme a finalement été actualisée par délibération du 19 juin 2023 à hauteur de 17,3 M€ TTC, soit plus 5,8 M€. Un avenant 2 à la convention avec la SPLAAD a été délibéré au conseil municipal du même jour.

Les raisons relatives à l'augmentation du montant sont la forte progression du poste des travaux (+ 4,6 M€ HT) et des ajustements du programme opérationnel : l'indice de révision BT01 passé de 121,4 en janvier 2022 à 130,6 en mars 2023, une modification du programme en fonction des besoins de l'OIV et des travaux induits¹⁶⁰, les contraintes liées à la complexité du chantier (calendrier très serré, espaces avec des accès restreints, travaux complexes) engendrant une faible réponse des entreprises à l'appel d'offres et pour finir, l'augmentation mécanique des frais annexes calculés sur le montant des travaux (révision des prix, maîtrise d'œuvre¹⁶¹, assurances). L'enveloppe relative à la restauration de l'hôtel particulier a augmenté de plus de 50,5 %. Fin 2024, 16,9 M€ de crédits ont été dépensés, reste 136 000 €

¹⁵⁸ Lors de l'assemblée générale du 25 octobre 2021, l'OIV a approuvé le transfert de son siège à Dijon. La décision est notamment fondée sur la mise à disposition de la commune de bâtiments historiques prestigieux situés dans le périmètre du site patrimonial remarquable, l'intégration de la commune au patrimoine mondial de l'UNESCO à travers l'inscription des climats de Bourgogne et la présence de la chaire Unesco vitivinicole.

¹⁵⁹ Les critères pris en compte dans ce choix : - un site remarquable dont l'image reflète l'activité de l'organisation, - un site avec des capacités foncières et un aménagement répondant aux besoins, - un bâti rénové et disponible dans les délais impartis et - un site indépendant et accessible.

¹⁶⁰ Le repositionnement de la grande salle de réunion en amphithéâtre dans le sous-sol du bâtiment (confortement de la structure du bâtiment et prise en charge du mobilier fixe de l'amphithéâtre), le remplacement intégral des menuiseries extérieures, l'installation d'une solution de chauffage par géothermie profonde en raison de l'augmentation des coûts de l'énergie et pour des questions environnementales.

¹⁶¹ Une procédure d'appel d'offres restreint pour la désignation de la maîtrise d'œuvre a été engagée à la place de la procédure d'appel d'offre ouvert initialement prévue, impliquant des indemnités plus importantes pour les candidats admis à présenter une offre (100 000 €).

en 2025, soit un total de 17,1 M€ TTC. Le cofinancement s'étant finalement limité à 2 M€ versés par la région, le reste à charge de la commune s'est élevé à 15,1 M€ TTC, soit plus de 100 % d'augmentation.

Le bien a été livré en octobre 2024 après 17 mois de travaux et le bilan définitif de l'opération sera réalisé à la fin de l'année 2025 mais une économie d'environ 200 000 € est prévue par la SPLAAD.

Un ratio coût travaux très élevé

Le montant total des travaux de restauration de l'hôtel a représenté un ratio de 8 060 € au m², expliqué notamment par la commune par le niveau de prestige attendu pour accueillir une organisation internationale. La restauration de l'hôtel Bouchu est un exemple en matière de démultiplication des coûts : une rénovation totale sur l'ensemble des surfaces présentant pour certaines des pathologies structurelles (sols, murs, plafonds, façades, toiture en ardoise refaite à neuf, charpente en bois en partie remplacée, fenêtres, extérieurs...) ainsi que des opérations de désamiantage et de déplombage, l'inscription du monument au titre des monuments historiques et l'accueil du siège d'une organisation internationale impliquant des prestations haut de gamme. En comparaison, des rénovations pour une surface à peu près équivalente présentent un ratio bien inférieur à l'hôtel Bouchu : le coût de la rénovation de la bibliothèque dans l'ancienne église Saint-Etienne, classé au titre des monuments historiques, est estimé à 2 190 €/m², la rénovation de deux groupes scolaires non protégé a fait état d'un ratio entre 1 200 €/m² et 1 375 €/m².

Un bail emphytéotique administratif conclu entre la commune de Dijon, l'OIV et l'Etat

Dans l'attente de la réception de l'hôtel Bouchu, une convention temporaire du 2 décembre 2022 mettait à disposition de l'OIV, la salle des actes de l'hôtel Despringles.

Selon l'article L. 1311-2 du CGCT, le bail emphytéotique administratif (BEA) peut être conclu par une collectivité territoriale en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général (un intérêt public local) relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation d'un édifice du culte ouvert au public à une association culturelle. Il constitue un outil de valorisation du domaine des collectivités territoriales ou de l'Etat. L'installation de l'OIV est considérée par la commune comme une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. En outre, la commune considère que l'accueil du siège est un atout majeur pour la commune en matière touristique et économique permettant un renforcement de la notoriété et du rayonnement international de Dijon.

Le bail¹⁶² conclu le 4 novembre 2024 pour une durée de 50 ans porte sur la totalité du site de l'Hôtel Bouchu d'Esterno cadastré section CX n°94 de 2 962 m² et n°63 de 350 m² (1 et 3 rue Monge) mais aussi sur le site de la « Salle des Actes » constituant le Volume n°1 de l'Hôtel de Grandmont/Despringles cadastré section CX n°48 (47 rue Monge). Il est conclu que l'hôtel Bouchu et l'hôtel Despringles resteront accessibles au public lors des journées européennes du patrimoine et que pour le second, la salle des actes pourra être mise à disposition de la commune pour une durée de 15 jours par an sur demande. Le jardin, autrefois public, est aujourd'hui à l'exclusivité de l'OIV.

Le bail a été conclu entre la commune et l'OIV ainsi que l'Etat français en tant qu'intervenant. En effet, ce dernier prend en charge l'ensemble du loyer au titre « d'une contribution volontaire de l'Etat hôte ». Le bail emphytéotique ne prévoit pas de modalités de résiliation. Seul le propriétaire peut y mettre fin en cas de manquement du preneur ou la fin anticipée peut avoir lieu dans le cadre d'une résiliation amiable.

¹⁶² Par délibération du 27 juin 2022, a été décidée la désaffectation et le déclassement du domaine public des sites de l'hôtel Bouchu et de la salle des actes de l'hôtel Grandmont.

Une redevance permettant presque d'amortir les coûts des travaux réalisés malgré leur augmentation

Une redevance annuelle pour les trois volumes précités a été fixée par délibération du conseil municipal du 19 juin 2023 après avis actualisé¹⁶³ des domaines du 7 juin 2023 préconisant une redevance annuelle de 340 000 € hors charge. Le montant a été établi en tenant compte du coût de l'opération, comprenant notamment un amortissement de travaux relatifs à la restauration patrimoniale et historique du bâtiment et aux aménagements réalisés au vu des activités de l'organisation.

Pour calculer le montant, a été pris en compte le coût total de la restauration tels que chiffré dans l'avant-projet définitif d'octobre 2022, soit 11 880 176 € HT, auquel a été retranchée la subvention de la région pour un montant de 2 M€, soit un total de 9 880 176 € HT. Deux redevances d'un montant différent sont fixées sur deux périodes de 25 ans. Pour calculer les deux redevances, le financement des travaux a été envisagé de la sorte : - un autofinancement de 3,6 M€ lissé dans la redevance sur une durée de 25 ans et la possibilité d'un emprunt de 6 217 000 € à 3 % sur 25 ans (coût du crédit : 8,9 M€) lissé dans la redevance sur la totalité du bail (50 ans). Est également prévue une redevance d'un montant total forfaitaire de 2 M€ pour provisions à fins de grosses réparations appliquée sur la deuxième partie du bail de 25 ans. La redevance totale s'élève à 14,6 M€, 325 040 €/an dans la première phase et 258 020 €/an dans la seconde phase, soit une moyenne annuelle de 291 780 €.

Indépendamment des biens compris dans le bail (hôtel Bouchu et hôtel Despringles) s'ajoute à la redevance un montant annuel forfaitaire de 32 000 € pour la mise à disposition à l'OIV de salles de grande capacité (salle Alain Millot à Heudelet pour un forfait annuel de 10 journées consécutives et salle des Etats au Palais des Ducs pour une journée) pour la tenue ponctuelle des comités pléniers. Le loyer total s'établit donc à 16,2 M€, soit 357 040 €/an dans la première phase et 290 520 €/an dans la seconde phase (323 780 € de moyenne annuelle).

Pour comparer le montant de la redevance à la valeur indiquée dans l'avis des domaines, 340 000 € assortie d'une marge d'appréciation de 15 %, il ne faut toutefois tenir compte que de la redevance fixée dans le cadre du bail qui porte sur l'hôtel Bouchu et la salle des actes de l'hôtel Despringles. En effet, contrairement à ce qui est indiqué dans l'avis des domaines, le forfait annuel de 32 000 € ne concerne pas la location de la salle des actes mais bien d'autres salles mises à disposition par la commune. Ainsi, la redevance moyenne annuelle mentionnée de 323 780 € n'est pas exacte pour effectuer la comparaison avec l'évaluation faite par l'avis, c'est celle de 291 780 € qu'il faut retenir. Malgré cette discordance, la redevance fixée par la commune reste dans la marge de négociation de 15 % mentionnée dans l'avis (340 000 – 15 % = 289 000).

Le bail prévoit l'impossibilité de modifier le montant de la redevance en cas de modification du montant de l'avant-projet. Pourtant, la délibération prévoyant le montant de la redevance a été prise à la même date, le 19 juin 2023, que la délibération tenant compte de l'avenant 2 impliquant une augmentation importante du montant par rapport à l'avant-projet d'octobre 2022. Si cette évolution avait été retenue, le montant moyen de la redevance (hors location supplémentaire des salles de la collectivité¹⁶⁴) aurait été annuellement de 343 277 €, soit un total de 17,2 M€¹⁶⁵ sur 50 ans (+ 2,6 M€). La commune aurait bénéficié dans ce cas d'une plus-value.

La redevance, selon le bail, doit toutefois être révisée de plein droit chaque année en fonction de la variation de l'indice des activités tertiaires publié par l'Insee.

¹⁶³ Un premier avis avait été demandé en 2022, la redevance envisagée à ce stade par la commune s'élevait à 181 000 €. L'avis actualisé porte également sur la salle des actes.

¹⁶⁴ En comprenant les 32 000 € de forfait, la redevance annuelle aurait été de 375 277 €, soit 18,8 M€.

¹⁶⁵ A la place de 14,6 M€ et 291 780 € en moyenne annuelle.

Le bail ne dit mot des charges du bien mais dans le cadre d'un bail emphytéotique, celles-ci reposent sur le preneur. En l'absence de forfait établi en amont, la commune doit s'assurer de la refacturation de coûts qui pourraient lui être imputés directement.

Pour conclure, au vu de l'impossibilité à ce jour d'intégrer le montant définitif de l'opération dans la redevance, la commune ne pourra totalement amortir sur les 50 ans du bail l'ensemble de l'opération. Toutefois, le calcul du montant de la redevance incluait la souscription d'un emprunt comprenant 2,7 M€ d'intérêts compensant les 2,6 M€ non intégrés dans l'amortissement dans le cadre du bail. Ainsi, la redevance ayant été calculée sur le montant HT des travaux, le reste à charge pour la commune s'élève à 500 000 € : 14,6 M€ de redevance sur les 15,1 M€ TTC à la charge de la commune. Si ce reste à charge est relatif au regard de l'importance de la restauration d'un tel bien qui peut être considérée comme une bonne opération pour la commune, le montant de l'investissement a pesé sur le budget de la commune notamment lors des exercices 2023 et 2024.

L'installation de l'OIV à Dijon, un usage permanent pour l'hôtel Bouchu et l'identité vitivinicole de Dijon renforcée

La commune considère comme une chance l'installation de l'OIV sur son territoire au regard du renforcement de la notoriété pour la ville et de son rayonnement international, confortant également l'image viti-vinicole de Dijon.

L'installation de l'OIV aurait une conséquence positive sur l'attractivité de la commune du fait de l'activité propre de cette dernière et de la venue de délégations internationales. Ce fut le cas lors de l'organisation du congrès mondial de la vigne et du vin durant sept jours d'octobre 2024 à l'occasion des 100 ans de l'OIV. De nombreux acteurs s'y sont réunis : ministres de l'ensemble des Etats membres, chercheurs, scientifiques, organisations professionnelles... Toutefois, à la suite de cet événement exceptionnel, aucun événement n'est organisé à Dijon dans le cadre du programme 2025 de l'OIV.

La restauration de l'hôtel Bouchu et l'installation de l'OIV auront coûté 12,5 M€ HT, (15,1 M€ TTC) à la commune dont une partie significative devrait être amortie sur 50 ans, 2 M€¹⁶⁶ à la région et pour finir, 16,2 M€ à l'Etat (14,6 M€ pour la redevance comprenant l'hôtel Bouchu et l'hôtel Despringles et 1,6 M€ pour la location de salles supplémentaires).

Tableau n° 31 : Les dépenses d'investissement en faveur du MBA et de l'hôtel Bouchu dit d'Esterno

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Seconde tranche du musée des Beaux-Arts	11 588 000	10 221 000	653 000					22 462 000
Hôtel Bouchu dit d'Esterno – dépenses préalables et avances à la SPLAAD				627 000	2 167 000	6 324 000	7 927 800	16 955 800

Source : chambre régionale des comptes d'après les rapports des comptes administratifs 2018-2023 et données de la commune

Ainsi, sur la période de contrôle (2018-2024), 82 % des crédits d'investissement identifiés en faveur du patrimoine monumental ont été consacrés à ces deux opérations d'ampleur. Ce sont les deux seules autorisations de programme en matière de monuments historiques.

¹⁶⁶ La subvention de la région a été donnée directement à la commune. Sur 2 M€, ont été perçus, en 2023 : 400 000, en 2024 : 1,2 M€ et en 2025 reste à percevoir : 400 000 € en 2025.

Ont été menés parallèlement des travaux de rénovation et d'entretien réguliers sur les autres monuments protégés (la première phase de travaux du Grand Théâtre pour environ 3 M€, la rénovation de la chapelle Sainte-Croix de Jérusalem pour 1 M€, les travaux d'aménagement du CIAP, des études et travaux d'accessibilité pour le Parvis Saint-Jean, des études pour la restauration de l'église Notre-Dame, la chapelle de l'Assomption et l'église Saint-Philibert, des études et la maîtrise d'œuvre pour la rénovation du Cellier de Clairvaux, la maîtrise d'œuvre pour les travaux de rénovation du Fort de la Motte Giron, des travaux sur l'église Saint-Pierre, sur la bibliothèque Godrans, sur l'hôtel de Vogüé ...). Ces investissements sont toutefois sans commune mesure avec les deux opérations précitées.

Ainsi, la chambre constate qu'au vu de l'ampleur de l'investissement qu'implique la restauration d'un tel patrimoine, des choix ont été faits en faveur de ces deux monuments, guidés par l'usage culturel pour l'un et l'installation d'une organisation internationale pour l'autre.

7.1.3.3 La nécessité d'anticiper les investissements à venir et notamment la restauration des églises Notre-Dame et Saint-Philibert

D'autres monuments nécessitent des travaux importants de restauration, n'ayant pu être réalisés dans la période sous revue. La commune identifie les priorités des études et travaux en fonction, d'une part, de l'état sanitaire des bâtiments et d'autre part, des usages de ces biens. En ce qui concerne l'état, les priorités sont en rang 1 : les églises Saint-Philibert, Notre-Dame et la chapelle de l'Assomption, en rang 2 : le cellier de Clairvaux et l'église Sainte-Anne, en rang 3 : le Fort de la Motte Giron. Quant aux usages, les priorités identifiées sont les suivantes : en rang 1 : l'église Saint-Etienne, en rang 2 : le Grand Théâtre et la salle de Flore, en rang 3 : les Halles centrales.

Bien que la commune ne dispose pas d'une stratégie patrimoniale globale ni d'un schéma directeur immobilier, la direction des bâtiments utilise depuis 2023 un tableau de projection des dépenses en matière de monuments historiques recensant les besoins identifiés et les estimations financières, ce qui permet de disposer d'une planification assez fine de l'entretien et de la restauration des monuments protégés. Sans cesse évolutif en fonction des besoins et études réalisées, ce document de travail, dans sa version à fin 2024, évalue les travaux à réaliser sur les monuments historiques à l'horizon 2032, à hauteur de 55,5 M€, soit une moyenne annuelle de 6,2 M€.

En 2025, au-delà de l'entretien courant et régulier du patrimoine monumental, plusieurs nouveaux chantiers et projets sont lancés : une importante opération de rénovation et de réaménagement de la bibliothèque Colette¹⁶⁷, des études et travaux de mise en sécurité des églises Notre-Dame, Saint-Philibert et chapelle de l'Assomption, la poursuite des travaux réalisés sur le Grand Théâtre avec la préparation de la deuxième phase, la rénovation de la salle de Flore et des locaux attenants, des travaux d'embellissement des façades du parvis Saint-Jean, la rénovation et la mise en accessibilité du cellier de Clairvaux, la restructuration des espaces

¹⁶⁷ Une autorisation de programme (2025-2028) d'un montant de 5,8 M€ TTC a été créée par délibération du 27 janvier 2025 pour les travaux de rénovation-réaménagement de la bibliothèque qui devraient notamment permettre de doubler l'espace actuellement dédié à la bibliothèque et d'en faire « une agora citoyenne ».

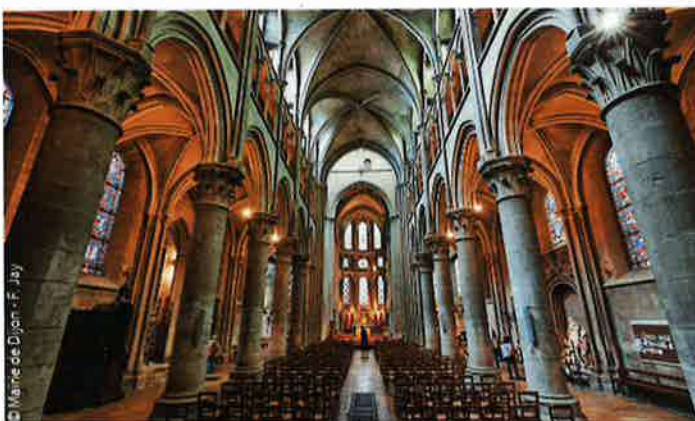
de travail de la bibliothèque municipale bâtiments dit « Godrans » et les travaux extérieurs sur le fort de la Motte Giron.

Le budget primitif 2025 prévoit 57,25 M€ de dépenses d'équipement incluant 6 M€ en faveur des monuments historiques, soit 11 % de l'ensemble¹⁶⁸, illustrant un niveau toujours soutenu.

Au regard des études menées jusqu'en 2024 sur l'église Saint-Philibert et celles combinées pour l'église Notre-Dame et la chapelle de l'Assomption, de premiers travaux ont été initiés. Si les travaux de restauration comme envisagés par les diagnostics étaient lancés, il s'agirait des deux investissements les plus importants à réaliser dans les années futures pour la commune en termes de patrimoine monumental.

Focus sur la rénovation de l'église Notre-Dame, la chapelle de l'Assomption et l'église Saint-Philibert : deux chantiers d'ampleur à étaler dans le temps

L'église Notre-Dame, assimilée à une petite cathédrale, fut édifiée au XIII^e siècle, entre 1220 et 1240 et a été consacrée le 8 mai 1334. L'édifice gothique a été complété à plusieurs reprises du XIV^e siècle au XVII^e siècle avec notamment la création d'un clocher au-dessus de sa tour croisée, l'adjonction de l'horloge du Jacquemart¹⁶⁹ par le duc de Bourgogne Philippe le Hardi en 1383, ainsi que les décors intérieurs (peintures murales, aménagement du chœur par le sculpteur Dubois de 1694).



L'église fut classée au titre des monuments historiques lors de la première liste de 1840. Elle a connu une profonde restauration au XIX^e siècle du fait de son état dégradé et de la volonté de lui rendre son état d'origine avec la suppression de modifications et enrichissements des époques postérieures à la construction, dans un but d'authenticité et d'unité. Seul le jacquemart a été conservé. Ce fut

toutefois aussi une phase de réinterprétation avec notamment la création d'un ensemble de vitraux et d'une tour lanterne sommée d'une flèche. Pour assurer la continuité du culte, la chapelle de

¹⁶⁸ En effet, des projets d'ampleur sont lancés ou se poursuivent en parallèle ; sont inscrits au BP 2025 : les opérations sur les groupes scolaires, le début de la rénovation du Parc des expositions avec le lancement des diagnostics préalables, la poursuite de travaux d'aménagement du jardin du port du Canal et la requalification de l'axe Monge/Bossuet, les travaux de la maison des associations, les travaux d'économie d'énergie sur les bâtiments avec le changement de modes de chauffage, le soutien à l'équipement sportif, les participations d'équilibre dans le cadre d'opérations d'urbanisme, le projet OnDijon.

¹⁶⁹ Il s'agit de l'un des plus anciens jacquemart français (automate représentant un personnage sculpté en bois ou en métal indiquant les heures en frappant une cloche avec un marteau).

l'Assomption a été édifiée entre 1877 et 1882. Des travaux ont ensuite été conduits régulièrement jusqu'en 1980.

Ainsi en l'absence de travaux d'entretien de l'église depuis cette date et au regard de son état pouvant être considéré comme dégradé, le diagnostic initié par la commune en 2023, réalisé en 2024, mentionne des travaux très importants. Le chiffrage à l'appui indique entre 25 et 28 M€ TTC, ce qui ne comprend pas le coût global des travaux à réaliser.

Dans un premier temps, seuls des travaux de mise en sécurité de l'église Notre-Dame et de la chapelle de l'Assomption ont été décidés par délibération en date du 23 septembre 2024 pour les exercices 2025 et 2026. Les travaux, pour un coût financier prévisionnel de 1,59 M€ TTC auxquels s'ajoutent 326 500 € TTC d'études, concernent quatre volets : - la purge et la mise aux normes de réseaux électriques et des éclairages ; - la sécurisation et la détection incendie avec la mise en place d'un système de sécurité incendie et le déploiement de colonnes sèches, - la sécurisation des cheminements et des accès, - la mise en place d'un contrôle d'accès pour l'intrusion.

Un nouveau travail doit être réalisé en 2025 avec le cabinet d'architecture sur les phasages proposées dans le diagnostic afin de prioriser certains travaux (travaux de toiture, système d'écoulement des eaux pluviales, éléments de structure), au vu de l'ampleur du chantier et du coût à engager. Ce chantier d'ampleur, déjà intégré dans le tableau de recensement de la direction des bâtiments à hauteur de près de 40 M€, nécessitera une programmation pluriannuelle faisant notamment l'objet d'une autorisation de programme comme ce fut le cas pour le Musée des Beaux-Arts.

L'église Saint Philibert, fondée dans la seconde moitié du XII^e siècle, est la plus ancienne église de Dijon et la seule d'architecture romane. Les fouilles archéologiques¹⁷⁰ réalisées en 2024 ont permis de découvrir un caveau du XV^e ou XVI^e siècle, des cercueils en bois du XIV^e au XVII^e siècles et un sarcophage en calcaire d'époque mérovingienne (VII^e, VIII^e siècles). Furent également découverts à cette occasion des vestiges d'une église de l'an mille. Liée à l'histoire viticole de Dijon, Saint-Philibert fait partie des monuments ayant été mis en valeur dans le cadre de la candidature au patrimoine mondial de l'Unesco.

Au regard de leur caractère très urgent, les travaux sur la charpente (couverture chapelle nord et bas-côté) ont été engagés en 2024 à hauteur de 300 000 € pour lequel la commune dispose d'un financement de l'Etat.

En 2025, doit être lancée la procédure de sélection d'un maître d'œuvre qui devra notamment proposer une solution pour les piliers après la réalisation de nouvelles études¹⁷¹. Les travaux sont envisagés à ce stade pour près de 6 M€ mais ce budget devrait évoluer largement en fonction de la solution choisie pour les piliers. Sur cette base, la commune espère déposer d'un dossier à la fondation du patrimoine.



Source : © Ville de Dijon / François Jay

L'importance des travaux à venir sur le patrimoine protégé de la commune et notamment les deux églises Notre-Dame et Saint-Philibert, appelle à la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements dans laquelle les monuments historiques trouveraient toute leur place. La chambre encourage, en outre, l'initiative de la commune de mettre en place à

¹⁷⁰ Une commande de fouilles sur 3 mètres de profondeur a été effectuée auprès de l'INRAP avec lequel la commune a conclu une convention. L'étude géotechnique avait pour objectif de mesurer l'impact du sel sur l'église. L'ensemble des fouilles menées par la commune ont représenté en 2024 1,5 M€.

¹⁷¹ Plusieurs expérimentations ont été menées. Il est envisagé un étayement et une reprise en sous-œuvre des piliers.

l'avenir une autorisation de programme globale portant sur les monuments historiques afin de projeter les dépenses à réaliser, préparer la conciliation entre les travaux et les usages et disposer de plus de lisibilité pluriannuelle.

7.1.3.4 L'impact des monuments historiques sur l'évolution du coût de l'assurance de la commune

En 2024, la commune dispose de deux contrats d'assurance « dommages aux biens et risques annexes ». Sont assurés à ce titre l'ensemble des monuments historiques protégés propriétés de la commune et le dortoir des bénédictins dont elle est locataire.

Concernant le contrat de première ligne, la limitation générale d'indemnité est de 49 999 000 €. De 2018 à mi-2020, la commune disposait d'un prix au m² avoisinant les 0,450 € pour plus de 650 000 m² de surface assurée¹⁷². La commune a vu son contrat d'assurance résilier au 8 juillet 2020, engendrant la conclusion d'un nouveau contrat. Le prix au m² est passé à 0,627 € puis à 0,67328 € en 2023. Une nouvelle résiliation est intervenue au 31 décembre 2023. Le nouveau contrat conclu en 2024 dispose de prix différents au m² en fonction des bâtiments contrairement aux précédents contrats où le prix TTC au m² était similaire pour tout le patrimoine. Pour une surface moins importante à assurer (609 121 m² en 2024 contre 640 594 m² en 2023¹⁷³), la prime d'assurance annuelle est passée de 431 441,76 € en 2023 à 1 265 546,88 €. Ainsi les bâtiments identifiés les plus à risques, notamment certains monuments historiques (palais des ducs, bibliothèque municipale, théâtre municipal), ont une prime au m² plus importante pouvant aller jusqu'à 9,18 € au m² pour le théâtre (contre 1,50 €/m² pour le reste du patrimoine). Ainsi, la prime pour les monuments historiques a connu une augmentation importante entre 2018 (38 607,75 €) et 2024 (286 464,39 €).

Concernant le contrat de deuxième ligne, la limitation générale d'indemnité est de 19 999 000 € et la franchise est constituée de la limitation contractuelle d'indemnité du contrat de première ligne, soit 49 999 000 €. Quatre bâtiments sont concernés : la bibliothèque municipale, le palais des ducs, l'auditorium et le palais des congrès. A la suite des deux résiliations, la prime d'assurance est passée de 21 130,20 € à 88 266,70 € au 1^{er} janvier 2024.

La commune n'a connu que deux sinistres sur ses monuments historiques depuis 2018 : des dégradations volontaires sur le palais des ducs lors de violences urbaines (indemnisation de 25 790,45 €) et des dégradations sur la toiture et les intérieurs de l'hôtel de Vogüé (indemnisation de 1 498,43 €).

Au vu de l'évolution en 2024 des primes en fonction des risques qui pèsent sur les différents monuments, la chambre constate que la commune subit un surcoût d'assurance lié entre autres à ses monuments historiques.

¹⁷² 698 671 m² en 2018, 650 992 m² en 2020.

¹⁷³ La diminution de surface résulte essentiellement d'un travail de vérification des périmètres depuis la mise en place des services communs en 2018 d'une rationalisation, de la suppression de doublons et des transferts Ville de Dijon/Métropole.

7.2 ... impliquant une stratégie de valorisation dynamique dont l'incidence sur l'attractivité de la commune est favorable

7.2.1 Un plein usage des monuments historiques, malgré les contraintes

7.2.1.1 Un usage pour chacun des monuments historiques, garant de leur conservation

La commune de Dijon associe toujours la restauration des monuments historiques à l'usage de ces derniers. Ce fut le cas notamment pour le musée des Beaux-Arts et pour l'hôtel Bouchu avec l'installation du siège de l'OIV¹⁷⁴. L'hôtel de Vogüé a également fait l'objet de travaux intérieurs sur la période en vue d'accueillir les équipes de la direction des musées. Peut être considérée comme une exception l'église Saint-Philibert qui faisait office de salle d'exposition temporaire depuis les années 70 et servait également de résidences d'artistes. Elle n'a, pour l'heure, pas de destination à l'issue de sa restauration, si les travaux sont engagés. Pour le moment, l'urgence a pris le dessus sur l'usage futur en raison de l'état très dégradé du bâtiment.

En outre, tous les musées de la commune sont installés au sein des monuments historiques : musée des Beaux-Arts, musée d'Art sacré, musée de la Vie bourguignonne, muséum d'Histoire naturelle, musée Rude.

Ainsi, tous les monuments protégés au titre des monuments historiques pouvant être occupés ont un usage (cf. annexe 6). Cela résulte aussi de changements d'usage lorsque cela est nécessaire. Bien antérieurement à la période de contrôle, l'église Saint-Jean, construite au XV^e siècle puis désacralisée en 1972, est choisie pour accueillir à partir de 1974 le théâtre Dijon-Bourgogne, centre dramatique national. L'église Saint-Etienne a également fait l'objet d'un changement d'usage en abritant dès 1947 le musée Rude dans le bras nord du transept et le chœur puis à partir de 2007 la bibliothèque municipale dans la nef.

D'autres évolutions d'usage sont en cours. Ce sera de nouveau le cas, après la rénovation-réaménagement engagée en 2024, de la bibliothèque Colette « La Nef » ayant vocation à devenir une agora citoyenne, un tiers-lieu avec services du quotidien et culturels en développant notamment le volet numérique. Le musée de la Vie bourguignonne connaîtra également une évolution par la transformation des espaces inutilisés en centre de documentation et bibliothèque des musées.

La chambre relève les choix qui sont faits par la commune en matière de gestion de ses monuments historiques, ce qui a pour conséquence le plein usage des monuments historiques. En effet, un monument historique « habité » et ouvert au public dispose en général d'une meilleure conservation.

¹⁷⁴ L'hôtel Despringlès a également trouvé un usage puisqu'il est loué à l'OIV dans le cadre du BEA.

7.2.1.2 Les limites identifiées en termes d'usage des monuments historiques

Plusieurs limites sont identifiées par la commune en matière d'usage des monuments historiques notamment en ce qui concerne l'accueil du public. Certains bâtiments ne peuvent être ouverts au public en raison de l'absence de sorties de secours engendrant des risques en termes de sécurité. C'est le cas par exemple du site Liberté des archives municipales. Les normes d'accessibilité aux personnes handicapées ne sont pas toujours respectées en raison d'un point de vue technique, pour exemple, la bibliothèque d'étude et du patrimoine. Pour finir, il y a des inconvénients en termes de confort d'usage, tant l'été que l'hiver, qui ne pourraient être résolus que par de lourds travaux, rarement compatibles avec les contraintes de préservation portées par la DRAC. C'est le cas d'un bien occupé par la commune appartenant à l'Etat, le bâtiment du Musée archéologique.

Ainsi, en conclusion, l'accueil du public dans des conditions optimales au sein des monuments classés ou inscrits nécessite la plupart du temps des opérations de rénovation complète longues et coûteuses comme par exemple le musée des Beaux-Arts pour lequel l'ensemble de ces éléments a été pris en compte dès l'origine du chantier.

7.2.1.3 Des usages qui nécessitent une mise en accessibilité des monuments

Malgré les contraintes structurelles attachées aux monuments historiques en termes d'accessibilité, la commune mène ces dernières années des travaux en termes de mise en accessibilité qui lui permettront de répondre à la réglementation pour les bâtiments accueillant du public. Les travaux réalisés sous la période du contrôle ont porté sur la mise en accessibilité du parvis Saint-Jean, du Grand théâtre, de la salle de Flore mais également du musée des Beaux-Arts.

Au-delà de l'accessibilité des bâtiments, dans le cadre du programme de visites réalisées par la commune, ont été créés des outils d'accessibilité des parcours à l'égard de tous les publics : vidéos en langue des signes françaises ou avec audiodescription, maquettes tactiles, livrets de visite en Facile à lire et à comprendre (FALC). Des formations des équipes sont réalisées en ce sens. En ce qui concerne la CIGV, les personnes en situation de handicap visuel, auditif ou mental peuvent visiter l'ensemble des expositions présentant le Repas gastronomique des Français grâce à un parcours adapté. La commune a ainsi obtenu la labellisation tourisme et handicap en mars 2025 pour le CIAP et le pôle culturel. Chaque année est organisée la semaine dijonnaise des handicaps durant laquelle sont programmées notamment des visites culturelles.

7.2.2 Un patrimoine reconnu nationalement et internationalement grâce à des labels et dont la valorisation est portée par plusieurs acteurs

7.2.2.1 Un patrimoine mis à l'honneur par le label Ville d'art et d'histoire et par la reconnaissance au titre du patrimoine mondial de l'Unesco

Dijon dispose d'un rayonnement international grâce à l'intégration de son SPR au sein du périmètre du bien inscrit au titre du Patrimoine mondial de l'Unesco (cf. annexe 8). Cette dernière lui a également permis d'affirmer son identité de ville vitivinicole. Les climats¹⁷⁵ de Bourgogne ont rejoint la liste du patrimoine mondial, depuis le 4 juillet 2015, qui compte 53 biens inscrits sur le territoire national, 1 223 biens dans le monde, début 2025. Pour qu'un site soit inscrit sur la liste, il doit avoir une valeur universelle exceptionnelle et satisfaire à au moins un critère sur les dix définis. Le parcours en six étapes a nécessité huit années de travail. Selon la commune, cette inscription a renforcé les échanges avec la DRAC. La commune participe à la réalisation d'un guide référentiel d'étude pour la préservation de la valeur universelle exceptionnelle par l'association en charge de l'animation du territoire des Climats du vignoble de Bourgogne. En outre, Dijon participe à la valorisation du repas gastronomique des français, inscrit sur la liste du patrimoine culturel immatériel de l'humanité par l'Unesco depuis 2010, à travers la CIGV.

La ville de Dijon bénéficie d'un conventionnement avec le ministère de la culture au titre de Ville d'art depuis 1979, puis de Ville d'art et d'histoire¹⁷⁶ depuis 2008. Cette convention rappelle les réalisations et définit les objectifs de la commune : valoriser le patrimoine et promouvoir la qualité architecturale, développer une politique des publics (sensibilisation des habitants, initiation du jeune public et accueil du public touristique) ainsi que les moyens : recourir à un personnel qualifié avec notamment le recrutement d'un animateur de l'architecture et du patrimoine, présenter une exposition permanente sur la ville (CIAP), assurer la communication, la diffusion et la promotion de l'architecture et du patrimoine. La convention prévoit aussi les engagements de l'Etat et ceux de la commune dont la création d'un comité du patrimoine. Ce dernier, mis en place par la commune, se réunit annuellement. Chaque année est effectuée une demande de subventions relative aux projets d'actions culturelles ou d'outils de valorisation.

¹⁷⁵ « Les climats sont des parcelles de vignes précisément délimitées sur les pentes de la côte de Nuits et de Beaune, au sud de Dijon. Elles se distinguent les unes des autres par leurs conditions naturelles spécifiques (géologie, exposition, cépage...) qui ont été façonnées par le travail humain et peu à peu identifiées par rapport au vin qu'elles produisent. Ce paysage culturel est composé de deux éléments : le premier couvre des parcelles viticoles, les unités de production associées, des villages et la ville de Beaune. Cette première composante représente la dimension commerciale du système de production. La seconde composante est le centre historique de Dijon qui matérialise l'impulsion politique donnée à la formation du système des climats. Le site est un exemple remarquable de production viti-vinicole développé depuis le haut Moyen Âge. » <https://whc.unesco.org/fr/list/1425>.

¹⁷⁶ Créée en 1985, le label « Villes et pays d'art et d'histoire » est attribué par le ministère de la culture aux territoires ou communes qui, « conscients des enjeux que représente l'appropriation de leur architecture et de leur patrimoine par les habitants, s'engagent dans une démarche active de connaissance, de conservation, de médiation et de soutien à la création et à la qualité architecturale et du cadre de vie ».

Le renouvellement de la convention est en cours afin de préciser les futurs objectifs. Le label s'inscrit dans la dynamique préexistante de la commune, donne un point de repère et permet de clarifier les objectifs de la direction de la valorisation.

7.2.2.2 Le rôle central de la direction de la valorisation du patrimoine

Pour répondre aux exigences du label, la commune a recruté un animateur de l'architecture et du patrimoine dès 2010. En 2015, a été créée une direction des musées et de la valorisation du patrimoine. Puis, fut créée la direction de la valorisation du patrimoine composée au départ de trois agents puis huit agents au 31 décembre 2024 avec un recrutement supplémentaire en 2025. Elle est chargée des actions associées au label et de la valorisation du repas gastronomique des français par la CIGV (suivi scientifique du pôle culturel) ainsi que des climats de Bourgogne. Elle travaille en étroite collaboration avec la direction des musées, des bâtiments, de l'urbanisme et avec l'office du tourisme.

La direction est associée à toutes les actions de restauration du patrimoine bâti protégé pilotées par la direction des bâtiments. Ce fut notamment le cas pour la restauration de la chapelle Sainte-Croix de Jérusalem. Elle participe à la réunion mensuelle entre la direction de l'urbanisme et l'ABF par le biais de l'animateur de l'architecture et du patrimoine. Ainsi, cette association, dès la phase de conservation, permet un travail sur les usages en amont des projets.

La direction pilote en propre la restauration et la valorisation des œuvres dans l'espace public (partage avec la direction de la culture pour les œuvres contemporaines) et les statues dans les églises (exemple de la sculpture polychrome abîmée de l'église Notre-Dame). Elle assure la formation pour les guides conférenciers du territoire et travaille sur des supports communs avec l'Office du tourisme¹⁷⁷ (ex : refonte de la brochure de la chouette, élaboration des scénarios de visite).

Plusieurs actions relèvent de la direction de la valorisation du patrimoine :

- le CIAP « le 1204 », inauguré en 2022 et intégré au projet de la CIGV (voir partie idoine). Géré en régie, il propose un parcours d'exposition permanente et des expositions temporaires¹⁷⁸ renouvelées chaque année valorisant le patrimoine de la ville. Il est en accès libre tous les jours et y est installée une antenne de l'office du tourisme. Le CIAP dispose d'une dimension pédagogique pour le jeune public.
- une programmation culturelle et événementielle : de nombreuses actions sont menées tout au long de l'année : des visites, des parcours (promenades dans la ville) des rencontres, des ateliers, des événements insolites mêlant culture et sport visant un large public et notamment les habitants. La volonté est de faire connaître la ville avec une gratuité des activités.
- l'organisation de manifestations spécifiques mettant en valeur le patrimoine monumental dans le cadre d'événements tels que les journées européennes du patrimoine, les journées nationales de l'architecture, le printemps des cimetières, les journées européennes de l'archéologie. Dans le cadre des journées européennes du patrimoine, des sites habituellement fermés au public sont ouverts (hôtel Despringles, salon du Palais des Etats,

¹⁷⁷ L'office du tourisme, compétence de Dijon Métropole, a pour mission la mise en place d'outils et de visites valorisant le patrimoine dijonnais à destination des touristes. Site internet.

¹⁷⁸ Pas de catalogue d'exposition mais des brochures présentant la thématique de l'exposition.

cellier de Clairvaux, Saint-Philibert, fort de la Motte Giron, Hôtel Bouchu dit d'Esterno) avec la programmation de visites et d'animations impliquant notamment la mise en place d'une signalétique ponctuelle, une préparation des lieux et un système de sécurité avec des agents.

- une action pédagogique spécifiquement destinée au jeune public : visites, ateliers, cycles d'activités en lien avec le programme de l'éducation nationale. S'ajoutent des projets d'éducation artistique et culturelle mis en place chaque année avec des établissements scolaires et des structures périscolaires et la création de dossiers pédagogiques à destination des enseignants.
- des outils divers d'interprétation du patrimoine à disposition des habitants et des touristes pour une meilleure compréhension et connaissance du patrimoine dijonnais : nombreuses brochures patrimoniales¹⁷⁹ « Ville d'art et d'histoire » à disposition au CIAP, à l'accueil de la mairie, à l'office du tourisme et en ligne (une à deux par an) ; déploiement d'une signalétique patrimoniale renouvelée à partir de mars 2024 visant notamment à signaler des monuments sur tout le territoire de la commune ; pose d'une signalétique mémorielle relative à la seconde guerre mondiale (pavés de mémoire, accompagnement de projets de publications d'associations) ; création de supports d'interprétation numériques avec l'animation de réseaux sociaux mettant en valeur le patrimoine de la commune et d'un site internet dédié ; création de jeux (puzzles, jeux de plateau, maquettes).

7.2.2.3 Un soutien communal aux nombreuses associations de défense et de sauvegarde du patrimoine

A Dijon, de nombreuses associations existent dont l'objet est la défense et la sauvegarde du patrimoine monumental de la commune. Ces dernières sont associées lors de l'organisation d'événements ou pour certains projets. Certaines sont aussi membres des instances de gouvernance du patrimoine, résultant du label Ville d'art et d'histoire (comité du patrimoine et rencontres des acteurs du patrimoine), se réunissant annuellement sous des formats divers : de la réunion plénière à la visite d'expositions.

La commune soutient le fonctionnement des associations dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens :

- l'association ICOVIL reçoit 45 000 €/an depuis 2023 : publication de documents de référence sur l'histoire de Dijon,
- la Société des amis des musées de Dijon reçoit 10 000 €/an,
- la Fédération Rempart Bourgogne-Franche-Comté avec 3 600 €/an,
- l'Association Dijon histoire et patrimoine reçoit 1 200 €/an : publie un semestriel,
- les Amis de la cathédrale avec 1 000 €/an depuis 2021,
- les Amis du château de Pouilly reçoit 200 €/an.

Des projets spécifiques sont également soutenus : l'association Eiffel pour l'organisation d'événements de valorisation du patrimoine de Gustave Eiffel, les amis de la bibliothèque diocésaine pour le soutien à la publication d'un ouvrage sur l'histoire de

¹⁷⁹ Choix de rendre le discours plus accessible à l'ensemble du public : plus de photos, brochures bilingues.

Notre-Dame, l'association triple Hélice pour la présentation d'œuvres d'art contemporain dans le cadre des journées européennes du patrimoine.

Un soutien permanent est également assuré auprès de l'association des climats du vignoble de Bourgogne, qui anime et coordonne la gestion du site des climats du vignoble de Bourgogne. La subvention accordée par la commune s'élève à 52 100 €/an.

Tableau n° 32 : Subventions versées aux associations

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
<i>Subventions de fonctionnement</i>	45 500	45 000	48 320	59 480	74 600	118 100	103 100	494 100
<i>Prestations en nature</i>	45 174	51 598	52 379	82 899	49 503	18 977	NC	300 530
Total	90 674	96 598	100 699	142 379	124 103	137 077	103 100	794 630

Source : CRC d'après données de la commune

Les subventions et les prestations en nature à destination des associations dont l'objet porte sur le patrimoine s'élèvent à presque 1 M€ sur la période 2018-2024.

7.2.3 Un patrimoine monumental qui attire, sans nuire à la vitalité de Dijon

7.2.3.1 Une bonne santé touristique liée notamment au patrimoine remarquable

Plusieurs indicateurs permettent d'évaluer l'impact du patrimoine monumental sur l'attractivité de la commune, à savoir la fréquentation des musées municipaux installés dans les monuments protégés au titre des monuments historiques, la fréquentation des monuments historiques dont Dijon est propriétaire lors de journées européennes du patrimoine ou encore les réservations effectuées pour visiter la Tour Philippe Le Bon. L'ensemble des sites visités de la commune connaissent une évolution positive sur la période, bien qu'en baisse en 2024. C'est toutefois le musée des Beaux-Arts, dont l'entrée est gratuite comme l'ensemble des musées, qui est le site le plus visité.

Graphique n° 8 : Fréquentation du patrimoine monumental sur la période 2019/2024



Source : CRC d'après données de la commune – les données complètes sont disponibles en annexe 9

Les touristes, dont le flux évolue positivement au regard notamment des chiffres de fréquentation de l'office du tourisme, sont en majorité français (environ 80 %) et issus en priorité de la région Bourgogne-Franche-Comté puis d'Ile-de-France. Concernant les touristes étrangers, bien qu'issus d'une diversité de pays, ils proviennent en premier lieu d'Allemagne et des Pays-Bas. Les flux piétons montrent également une progression de la fréquentation des rues du centre-ville avec des moyennes hebdomadaires importantes notamment pour la rue de la Liberté et autres rues adjacentes commerciales.

Tableau n° 33 : Évolution de la fréquentation de l'office du tourisme (OT)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Accueil des visiteurs par l'OT	264 987	145 342	170 124	257 104	282 039	289 234
Participants aux visites et ateliers de l'OT	22 589	6 619	24 592	37 573	34 556	39 284

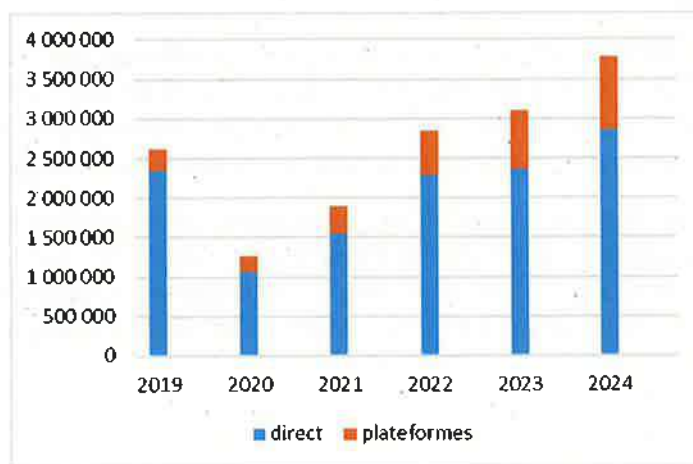
Source : données de la commune

L'évolution de la taxe de séjour à l'échelle du territoire métropolitain¹⁸⁰ sur la période 2019-2024 est un autre indicateur de l'attractivité touristique de la commune. L'ensemble de la

¹⁸⁰ Dijon représente 70 % environ de la taxe de séjour collectée sur le territoire métropolitain en direct par les hébergeurs en 2024 et 87 % de celle collectée par les plateformes.

taxe de séjour collectée¹⁸¹ en direct par l'hébergeur et par l'intermédiaire d'une plateforme (Airbnb, Booking, Gîtes de France, Leboncoin...)¹⁸² a connu une augmentation de 44 %. La commune compte, au 1^{er} janvier 2025, 43 hôtels sur son territoire représentant 2 442 chambres. En outre, quatre hôtels ont ouvert en 2023 et 2024 sur le territoire de la commune : B&B Valmy, Mama Shelter, Aloft Hôtel et Nomad, ce qui d'une part, étend la capacité hôtelière de la commune et incite les touristes à prolonger leur séjour et d'autre part, reflète la bonne santé du tourisme. Reste l'hôtel Sainte-Anne (5 étoiles) installé au cœur de la CIGV, qui devait ouvrir ses portes en 2023 et qui suite à la liquidation judiciaire du groupe hôtelier en 2024, est en vente.

Graphique n° 9 : Evolution du produit de la taxe de séjour sur le territoire métropolitain (€)



Source : graphique de la commune.

Pour conclure, l'ensemble de ces indicateurs, suivis par les services de la commune et de la métropole, permettent de constater l'attractivité touristique de la commune expliquée en partie par son patrimoine monumental remarquable.

7.2.3.2 Une ville monumentale qui ne se « muséifie » pas et dont la population continue de croître

Pour suivre l'activité commerciale au sein de la commune, la direction du commerce et de l'artisanat dispose d'une part, de données issues de la chambre du commerce et de l'industrie et d'autre part, d'informations intégrées à une base de données géolocalisées (ARCGIS)¹⁸³ qui permet de faire des extractions par quartier, par rue et par activité commerciale. Les informations sont récupérées à plusieurs niveaux : entrées des courriers à la direction du

¹⁸¹ Les données suivies par la commune sont basées sur les déclarations des hébergeurs, correspondant aux séjours réalisés sur la période. Il existe un décalage temporel entre la date à laquelle le séjour est réalisé et génère la perception de la taxe par l'hébergeur et la date à laquelle cette dernière est reversée à Dijon Métropole.

¹⁸² Airbnb représente 16 % de la taxe de séjour totale collectée en 2024 sur le territoire métropolitain et 66 % de celle collectée par les plateformes.

¹⁸³ Les données portant sur le commerce sont disponibles en lecture réduite sur le portail Data Open Dijon : <https://dijon-metropole.opendatasoft.com/pages/homepage/top>.

commerce, demande de licences, enseignes ou autres démarches administratives, recensements de terrain, suivi des DIA, échanges avec les principales agences immobilières commerciales, suivi des liquidations, redressements judiciaires ou créations d'entreprises. Grâce au suivi des projets commerciaux et des fermetures, la direction du commerce produit régulièrement le calcul du taux de vacance commerciale à l'échelle de la ville et du centre-ville. Ainsi, en octobre 2024, la commune présentait un taux de vacance commerciale de 7,65 % et de 6,77 % pour son centre-ville contre 9,77 % pour la moyenne nationale des centres-villes et 9,67 % pour la moyenne des villes. Selon l'étude Codata digest France 2024, la Bourgogne Franche-Comté se situe à 11,35 % de vacance pour les pieds d'immeubles (centre-ville). Concernant le taux de rotation, il est évalué à 6,85 % à Dijon (6,6 % en 2023 contre 12,2 % à l'échelle nationale). Ce sont les services et les cafés, hôtels, restaurants qui représentent la part la plus importante des commerces actifs.

Selon la commune, Dijon ne rencontre pas de problématique liée au logement du fait de marchés immobilier et locatif dynamiques¹⁸⁴. Selon l'Insee en 2021, le taux de logement vacant s'élevait à 7,4 %¹⁸⁵ contre 8,1 % à l'échelle nationale, le nombre de résidences principales a augmenté de 7 % entre 2015 et 2021 et le nombre de résidences secondaires de 61 %.

En outre, la commune connaît une croissance démographique plus importante que la France (+ 0,45 % annuel contre 0,30 %) sur la période 2015-2021, elle gagne 705 habitants par an. En effet, la population globale ne cesse de croître depuis les années 80, elle a augmenté de 13 % entre 1982 et 2021, quant à celle du centre-ville, elle a augmenté de 1,5 % entre 2015 et 2021¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Malgré un ralentissement en 2023, le marché immobilier dijonnais reste en bonne santé et les prix n'ont pas ou peu baissé.

¹⁸⁵ Moins 0,2 points entre 2015 et 2021.

¹⁸⁶ INSEE.

ANNEXES

Annexe n° 1. La régularité budgétaire et la fiabilité des comptes	128
Annexe n° 2. L'analyse financière	131
Annexe n° 3. Les participations d'équilibre et avances versées par la commune dans le cadre des concessions d'aménagement (2018-2024)	133
Annexe n° 4. Les ressources humaines	134
Annexe n° 5. La cité internationale de la gastronomie et du vin	140
Annexe n° 6. Les monuments historiques propriétés de la commune de Dijon	143
Annexe n° 7. L'organisation internationale de la vigne et du vin.....	146
Annexe n° 8. Le périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO	147
Annexe n° 9. La fréquentation du patrimoine monumental de la commune	148
Annexe n° 10. Glossaire.....	149

Annexe n° 1. La régularité budgétaire et la fiabilité des comptes

Tableau n° 1 : État des restes à recouvrer au 31 décembre 2023

Etat des restes à recouvrer 2023	Avant 2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Compte 40971 - Fournisseurs-Avoirs-Amiable							4 174	4 174
Compte 411 - Redevables	20 515	6 599	31 231	14 013	30 433	64 663	4 237 723	4 405 175
Compte 414 - Locataires				11	74	150	37 017	37 252
Compte 4161 - Créances douteuses	44 858	37 775	63 682	10 536	48 621	757 363	181 139	1 143 974
Compte 4411 - Subventions à recevoir amiable							17 805	17 805
Compte 4416 - Subvention à recevoir contentieux	7 652 879							7 652 879
Compte 44312 - Opération particulier avec état recettes amiables		2 956		0			73 763	76 720
Compte 44316 - Opération particulier avec état recettes contentieux		4 560						4 560
Compte 44342 - Communes recettes amiable							108 361	108 361
Compte 44352 - Groupement de collectivités recettes - Amiable							992 262	992 262
Compte 44372 - Opération particulier avec état recettes amiables				2 390			10 620	13 010
Compte 4621 - Créances sur cessions d'immobilisation - Amiable							1 240 005	1 240 005
Compte 46721 - Débiteurs divers amiables	3 350		17 711		38	167	772 591	793 856
Compte 46726 - Débiteurs divers contentieux	2 455	6 017	469	6 204	625	6 573	5 724	28 067
Compte 4751 - Recettes sur rôle - Redevables sur rôle							875 185	875 185
Total	7 724 056	57 908	113 093	33 154	79 790	828 916	8 556 369	17 393 286
Total des créances irrécouvrables - Compte 654		85 129	57 358	54 614	59 333	65 603	24 440	346 478

Source : chambre régionale des comptes à partir des documents transmis par le comptable public. Les 7,65 M€ avant 2018 au compte 4416 correspondent à des titres de 2016 dont le redevable est l'agence de service et de paiement et qui sont payés selon un échéancier.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution des dépenses et recettes de fonctionnement

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne 2018-2023
Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement / aux crédits ouverts	96%	97%	93%	95%	96%	96%	96%
<i>Dont charges à caractère général</i>	96%	95%	84%	93%	93%	92%	92%
<i>Dont dépenses de personnels</i>	97%	98%	96%	97%	99%	99%	98%
<i>Dont autres charges de gestion courante</i>	96%	98%	96%	97%	97%	97%	97%
Taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement / aux crédits ouverts	104%	103%	105%	104%	104%	103%	104%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs de la commune.

Tableau n° 3 : Taux d'exécution des dépenses et recettes d'investissement

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne 2018-2023
Taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement sans les restes à réaliser / aux crédits ouverts	46%	47%	45%	45%	54%	68%	51%
Taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement avec les restes à réaliser / aux crédits ouverts	47%	52%	52%	56%	61%	83%	58%
Taux d'exécution des recettes réelles d'investissement sans les restes à réaliser / aux crédits ouverts	87%	106%	92%	91%	98%	97%	95%
Taux d'exécution des recettes réelles d'investissement avec les restes à réaliser / aux crédits ouverts	87%	106%	92%	91%	98%	97%	95%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs de la commune.

Tableau n° 4 : Part des opérations sous AP/CP dans les dépenses d'équipement de la commune

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
BP - Total des dépenses d'équipement	35 555 530	37 228 700	35 999 825	36 141 695	43 155 625	64 010 140	61 951 825	57 252 910	371 296 250
BP - Dépenses d'équipement en AP	14 867 400	10 971 220	2 012 000	2 783 200	14 326 100	22 707 060	23 220 836	22 625 680	113 513 496
BP - Dépenses d'équipement hors AP	20 688 130	26 257 480	33 987 825	33 358 495	28 829 525	41 303 080	38 730 989	34 627 230	257 782 754
% des dépenses d'équipement	42%	29%	6%	8%	33%	35%	37%	40%	31%
CA - Total des dépenses d'équipement	35 719 484	38 769 322	33 821 010	40 272 861	44 697 018	49 615 629			242 895 325
CA - Dépenses d'équipement en AP	13 723 843	14 094 673	2 730 755	2 927 581	11 049 293	18 044 218			62 570 363
CA - Dépenses d'équipement hors AP	21 995 641	24 674 649	31 090 255	37 345 281	33 647 725	31 571 411			180 324 962
% des dépenses d'éq.	38%	36%	8%	7%	25%	36%			26%

Source : chambre régionale des comptes à partir des budgets primitifs et des comptes administratifs de la commune.

Tableau n° 5 : Échantillon des restes à réaliser 2023 contrôlés par la chambre régionale des comptes

N° d'engagement	Comptes	Attributaires	Objet	Montants	Constats CRC	
2023-029871			Phase Diag Parc Eiffel	31 148,94		
2023-030541	2031	Attributaire n°1	Parc Eiffel - AVP	51 048,22	Le contrat passé avec l'attributaire pour la tranche ferme est de 431 69,28 € HT. Dans la situation n° 3 du 30/11/2023, le montant de la tranche ferme est repris. Par ailleurs, les restes à réaliser sont affectés au seul attributaire initial alors que les montants des engagements pour les tiers sous-traitants devraient être mentionnés. Au lieu d'un engagement de 431 696,28 € HT soit 518 035,54 € TTC, l'engagement n'a été que de 147 056,40 € TTC. Le RAR aurait dû être de 453 176,30 € TTC au lieu de 82 197,16 € TTC.	370 979,14
2023-009876	204181	Attributaire n°2	Pour l'acquisition d'équipement	30 000,00	Engagement conforme	
2023-017940	20421	Attributaire n°3	Pour l'acquisition de vélos triporteurs multi-activités	25 000,00	Engagement conforme	
2023-020911	2312	Attributaire n°4	Rénovation du terrain	37 688,75		
2023-0022466	2312	Attributaire n°5	synthétique du stade	84 992,99	Engagement conforme	
2023-27688			Stade de la Maladière - Travaux TF	389 333,05		
2023-028373			Stade de la Maladière - Travaux TO1	22 231,20		
2023-028375	2312	Attributaire n°6	Stade de la Maladière - Travaux TO2	42 230,40	Engagement conforme	
2023-028376			Stade de la Maladière - Travaux TO3	48 900,00		
2023-028377			Stade de la Maladière - Travaux TO4	12 844,52	Engagement conforme	
2023-00536	2313	Attributaire n°7	Base nautique Lac Kir - Lot n°9 Menuiseries intérieures bois	245 148,17	Engagement conforme	
2023-16224	2313	Attributaire n°8	GS Anjou Travaux amélioration énergétique	102 263,79	La répartition entre attributaire et sous-traitants n'a pas été effectuée	
		Attributaire n°9		388 837,20		
		Attributaire n°10		239 694,79		
2023-34139	2313	Attributaire n°11	Construction de vestiaires Stade Trimolet en construction modulaire type containers	47 000,00	La répartition entre attributaire et sous-traitants est effectuée. Mais erreur dans le tableau des RAR : le montant à reprendre pour LVD était de 543 620,20 € TTC et non de 388 837,20 € TTC en l'absence de tout mandatement.	154 783,00
Total				1 798 362,02		525 762,14

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'annexe du compte administratif 2023, du compte de gestion et des échanges avec la commune

Annexe n° 2.L'analyse financière

Tableau n° 1 : Évolution des ressources d'exploitation entre 2018 et 2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation simple
Domaine et récoltes (dont redevances de stationnement et Forfait de post-stationnement à/c 2018)	617 257	1 381 585	1 109 683	1 480 196	1 861 998	1 799 046	191%
Dont stationnement et location voie publique (70321 anciennement 73154)	590 042	559 610	421 211	718 022	1 106 679	1 226 610	108%
Dont occupation domaine public (70323 anciennement 731)	161 832	385 787	189 296	148 821	220 385	157 868	-2%
Travaux, études et prestations services	9 042 345	9 174 262	5 908 731	7 840 807	9 051 684	9 911 648	10%
Dont redevances des services (Comptes 706...)	8 872 872	8 679 229	5 531 823	7 322 008	8 383 024	9 147 698	3%
Dont produits des activités annexes (Abonnements et ventes d'ouvrages)	106 127	485 383	323 233	483 055	628 898	729 776	588%
+ Mise à disposition de personnel facturée	836 570	439 437	376 759	360 373	454 257	414 911	-50%
Dont rembat auprès Métropole -Henras + service proximité citoyenneté (70846)	433 533				32 276	81 017	-81%
Dont mise à disposition de personnel autres organismes (70848)	403 037	439 437	376 759	360 373	421 891	333 893	-17%
+ Remboursement de frais	1 798 817	1 726 037	1 492 527	987 750	2 258 850	1 774 904	-1%
Dont CCAS (Charges : électricité, chauffage, affranchissement...)	49 708	41 686	47 764	36 432	27 636	47 971	-3%
Dont Dijon Métropole (Frais flotte véhicule)	714 210	627 758	550 481	275 063	1 420 864	849 537	19%
Dont Tiers (impôts fonciers, assurances, charges)	1 034 764	1 056 592	894 146	676 255	810 350	877 568	-15%
= Ventes diverses, pdts des services et du domaine et remboursements de frais (a)	12 294 989	12 721 321	8 887 700	10 669 125	13 626 789	13 900 508	13%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	1 995 573	1 346 312	2 043 135	1 734 612	2 530 059	2 243 020	12%
Dont revenus des immeubles C/ 752	1 189 840	675 831	669 287	670 635	677 929	665 163	-44%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	262 196	2 012 403	810 589	598 102	1 316 145	918 614	250%
+ Subventions et autres produits non récurrents (exceptionnels) à compter de 2018	8 083	1 219	1 478	554 593	3 128	3 954	-51%
= Autres produits de gestion courante (b)	2 265 851	3 359 933	2 855 203	2 887 307	3 849 331	3 165 589	40%
= Ressources d'exploitation (a+b)	14 560 840	16 081 255	11 742 902	13 556 432	17 476 120	17 066 097	17%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune

Tableau n° 2 : Le financement des investissements de la commune de Dijon entre 2018 et 2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Total investissements	34 685 622	38 630 934	34 372 894	41 675 254	48 476 918	51 472 385	249 294 007
CAF nette ou disponible	21 358 683	27 417 783	33 557 822	27 021 827	24 378 432	21 322 329	155 056 875
+ Fonds de compensation de la TVA	3 824 441	4 239 864	5 289 695	4 023 645	4 526 365	4 283 503	26 167 513
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	6 023 123	7 211 720	3 735 593	8 800 809	3 409 967	5 817 511	34 998 723
+ Produits de cession	4 952 026	339 400	113 630	5 961 917	597 781	1 309 861	13 274 616
+ Autres	10 914 296	431 939	393 751	1 402 283	1 480 202	692 290	15 314 761
Financement propre disponible	47 072 569	39 640 707	43 090 491	47 210 481	34 392 747	33 405 494	244 812 488
Besoin de financement	12 406 947	1 009 773	8 717 597	5 535 227	-14 084 171	-18 066 891	-4 481 519
Emprunts nouveaux	5 000	0	0	0	45 000	0	50 000
Variation du fonds de roulement	12 411 947	1 009 773	8 717 597	5 535 227	-14 039 171	-18 066 891	-4 431 519

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune

Tableau n° 3 : Grands axes des opérations d'investissement sur la période (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Urbanisme, rénovation urbaine, écoquartiers et acquisitions foncières	6 829 000	2 743 000	4 999 000	1 911 000	5 864 000	9 764 000	32 110 000
Équipements culturels et de rayonnement de la ville	13 930 000	13 816 000	4 804 000	17 552 000	9 629 000	9 585 000	69 316 000
Travaux d'investissement divers sur les équipements sportifs	1 649 000	3 466 000	4 889 000	3 626 000	4 285 000	7 446 000	25 361 000
Rénovation du patrimoine scolaire (dont restaurants scolaires)	3 480 000	3 749 000	4 174 000	3 954 000	7 749 000	6 627 000	29 733 000
Aménagements de l'espace public, amélioration et/ou mise en valeur du patrimoine et des divers bâtiments municipaux	1 267 000	1 621 000	2 844 000	3 265 000	8 194 000	5 009 000	20 579 000
Maitrise de l'énergie	1 675 000	2 312 000	2 574 000	1 256 000	1 814 000	3 635 000	13 266 000
Investissements numériques et gestion connectée	2 226 000	4 027 000	2 469 000	2 667 000	1 981 000	2 742 000	16 112 000
Équipements sociaux, de la jeunesse et de la petite enfance	662 000	1 390 000	2 343 000	1 841 000	1 367 000	2 079 000	9 682 000
Action économique et commerce	247 000	1 489 000	989 000	1 233 000	564 000	591 000	5 113 000
Budgets participatifs – investissements annuels	277 000	349 000	169 000	35 000	197 000	223 000	1 250 000
Investissements en matière de sécurité et tranquillité publiques	61 000	100 000	204 000	147 000	145 000	175 000	832 000

Source : rapports des comptes administratifs 2018-2023.

**Annexe n° 3. Les participations d'équilibre et avances versées par la commune
dans le cadre des concessions d'aménagement (2018-2024)**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BP 2024	Total versé	Subvention globale	Reste à verser
Participation d'équilibre Territoire Grand Sud – <u>Lot 1</u> Ecoquartier Arsenal	924 000				1 000 000	1 000 000	1 000 000	3 924 000	9 026 120	5 102 120
Avance TGS Arsenal								2 000 000		
Participation d'équilibre Territoire Grand Sud – <u>Lot 4</u> Amora			2 000 000		1 200 000	1 000 000		4 200 000	5 601 254	1 401 254
Avance TGS Amora				2 000 000	6 000 000			8 000 000	(-7800 000)	
Participation d'équilibre Territoire Grand Est – <u>Lot 1</u> Ecoquartier Jardin des maraichers					1 000 000	1 000 000	1 000 000	3 000 000	10 365 283	7 365 283
Avance TGE Ecoquartier Jardin des maraichers								1 000 000		
Participation d'équilibre Territoires Grand Est – <u>Lot 4</u> site des Poussots					1 260 000			1 260 000	1 260 000	0
Avance Site des Poussots				2 000 000				2 000 000		
Participation d'équilibre – ZAC FO	1 500 000							12 900 000	12 900 000	
Participation d'équilibre – Carrières blanches								0	440 189	440 189
Avance Carrières blanches								1 000 000		
Participation d'équilibre – ORU des Grésille				1 764 473		1 000 000	150 000	2 914 473	3 499 378	584 905
Total										14 893 751

Source : CRC d'après CA 2018-2023 et BP 2024

Annexe n° 4. Les ressources humaines

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs pourvus de la commune de Dijon

Filières - Effectifs pourvus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (BP)
Administrative	415	284	279	239	206	208	202
Technique	1029	972	923	708	627	612	619
Sociale et médico-soc.	256	253	256	247	255	249	251
Sportive	44	37	39	39	38	40	40
Culturelle	259	253	276	266	276	294	290
Animation	115	112	113	115	119	112	115
Police	65	65	64	65	74	82	85
Autres emplois	1	1	1	1	0	0	0
Total	2183	1977	1950	1681	1595	1596	1601

Source : chambre régionale des comptes à partir du tableau des effectifs des comptes administratifs de la commune (annexe B9)

Tableau n° 2 : Emplois transférés à Dijon Métropole en ETP par année

Filières - Effectifs transférés	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Administrative		-122		-41,3	-27,3	-4	-194,6
Technique		-29,8		-176,2	-115,2	-3	-324,2
Soc. et médico-soc.		-1			-3		-4
Sportive							0
Culturelle		-1					-1
Animation						-1	-1
Police							0
Autres emplois							0
Total	0	-153,8	0	-217,5	-145,5	-8	-524,8

Source : chambre régionale des comptes à partir des éléments communiqués par la commune

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs de Dijon Métropole en 2018 et 2024

Exercices	Emplois budgétaires	Effectifs pourvus	Augmentation par année	Transferts de personnel de Dijon à la Métropole	Augmentation nette
2018 (CA)	460,51	359,01			
2019 (CA)	642,97	546,77	187,76	163,5	24,26
2020 (CA)	683,97	593,97	47,2		47,2
2021 (CA)	914,97	836,37	242,4	228	14,4
2022 (CA)	1085,64	1001,68	165,31	166,5	-1,19
2023 (CA)	1116,39	1024,04	22,36	14	8,36
2024 (BP)	1139,39	1021,48	-2,56		-2,56
Evolution 2018-2024	678,88	662,47	662,47	572	90,47

Source : Comptes administratifs de Dijon Métropole (Annexe B9)

Tableau n° 4 : Détail des composantes de l'évolution des charges de personnel (chapitre 012) de la commune entre 2018 et 2024 : mesures à caractère général décidées au niveau national

En €		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Augmentation de la valeur du point d'indice					1 109 724	1 587 741	1 400 000	4 097 465
Accord PPCR / revalorisation des grilles / rattrapage SMIC		383 325	192 545	398 842	750 756	336 557		2 062 025
Garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)		8 611	5 341	-3 481	41 601	47 309		99 381
Cotisations sociales	Réévaluation indemnité compensatrice CSG Décret 2017-1889 du 30 décembre 2017, article	20 298	25 265	6 898	6 791	11 011		70 263
	Passage de 5% à 4,05% du taux UNEDIC en octobre 2018	-64 448						-64 448
	Augmentation de la contribution employeur à la CNRACL						400 000	400 000
	Contribution IRCANTEC des apprentis : suppression au 1er janvier 2019 de la contribution IRCANTEC des apprentis dorénavant prise en charge directement par l'Etat.	-16 411	-13 536					-29 947
	Contribution Accidents du Travail	-68 476	12 025	-2 838	-11 386	-11 604		-82 279
	Contribution Centre de Gestion		5 394					5 394
	Contribution CNFPT (dont suppression pour les mois de nov. & déc. 2020)		-82 683	82 683	22 384	23 621		46 005
	Pension civile pour les fonctionnaires de l'Etat détachés		-9 508					-9 508
	Sous-Total	-129 057	-63 043	86 743	17 789	23 028	400 000	335 480
Autres	Primes COVID		214 600	-214 600				0
	Mise en place de l'indemnité pour rupture conventionnelle			58 182	-45 420	77 282		90 044
	Prime inflation (versement d'une aide exceptionnelle de 100 €)				210 700	-210 700		0
	Création des indemnités de fin de contrat (Prime précarité)			133 191	240 079	36 453		409 723
	Prime pouvoir d'achat					464 694		464 694
	Jour de carence (écart par rapport au CA année précédente)	1 987	64 754	-20 772	-8 703	-37 420		-154
	Participation employeur transport domicile/travail (écart par rapport au CA année précédente)	-8 023	-25 884	3 667	-3 822	15 174		-18 888
	Forfait mobilité durable					82 908	44 000	126 908
Sous-Total		-6 036	253 470	-40 332	392 834	428 391	44 000	1 072 327
TOTAL		256 863	388 313	441 772	2 312 704	2 423 026	1 844 000	7 666 678

Source : chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par la commune.

Tableau n° 5 : Détail des composantes de l'évolution des charges de personnel (chapitre 012) de la commune entre 2018 et 2024 : mesures catégorielles décidées au niveau national et glissement vieillesse technicité (GVT)

En €		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Séjour (Revalorisation de certains cadres d'emplois de la filière médico-sociale + Complément de traitement indiciaire)					115 853	2 537		118 390
Revalorisation RI policiers municipaux				63 810	22 576	5 720		92 106
S/Total		0	0	63 810	138 429	8 257	0	210 496
Glissement vieillesse technicité		1 366 584	1 127 715	1 185 087	899 235	819 008	820 000	6 217 629
Total		1 366 584	1 127 715	1 248 897	1 037 664	827 265	820 000	6 428 125

Source : chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par la commune.

**Tableau n° 6 : Détail des composantes de l'évolution des charges de personnel (chapitre 012)
de la commune entre 2018 et 2024 : mesures propres à la commune**

En €		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Evolution des effectifs net		-1 627 366	-2 389 169	-1 091 537	4 923 347	378 677	998 249	1 192 201
Dont évolution des effectifs brute		-9 146 228	-3 020 611	-4 061 021	-12 786 078	378 677	998 249	-27 637 012
Dont transfert de personnel à la métropole		-7 518 862	-631 442	-2 969 484	-17 709 425			-28 829 213
Régime indemnitaire	Régularisation de 3 mois de complément de régime indemnitaire avant transfert des agents à Dijon Métropole au 01/01/2019	36 573						36 573
	Suppression des indemnités de leçons de Solde complément de régime indemnitaire avant mise en place RIFSEEP au 01/01/2022	-38 535	-74 254					-112 789
				437 398	-437 398			0
	Mise en œuvre RIFSEEP				864 280	655 917		1 520 197
	Sous-Total	-1 962	-74 254	437 398	426 882	655 917	0	1 443 981
Action sociale Employeur	Participation employeur à la protection sociale	-69 612	-20 200	-42 450	-33 205	33 734	1 200 000	1 068 267
	Participation employeur au CAS et au CNAS	-71 751	-54 122	-10 617	-136 480	-1 527		-274 497
	Aide sociale au personnel (écart par rapport au CA année précédente)	-228	-15 682	11 329	-20 608	-12 090		-37 279
	Capital décès (écart par rapport au CA année précédente)	-15 187	13 976	-1 644	2 019	31 359		30 523
	Sous-Total	-156 778	-76 028	-43 382	-188 274	51 476	1 200 000	787 014
	Dont part liée aux transferts de personnel à la Métropole	-124 900	0	-21 600	-306 000	0	0	-452 500
	Solde hors transferts	-31 878	-76 028	-21 782	117 226	51 476	1 200 000	1 239 514
Autres	Validations de services	82 583	37 196	-61 964	82 817	-112 162		28 470
	Heures effectuées par les professeurs de conservatoire pour le Pôle d'Enseignement de Musique de Bourgogne	40 490	-43 052	2 063	-26 126	-7 090		-33 715
	Versement au fond de compensation du SFT	3 290	-27 239	22 868	4 655	-20 128		-16 554
	Remboursement du personnel mis à disposition de Dijon Métropole : suppression des anciennes conventions de mutualisation suite à la mise en place des services communs au 01/01/2019	-179 257						-179 257
	Allocations chômage	-40 944	-45 564	-34 736	51 916	12 421		-56 907
	Indemnités de préavis et licenciement			14 535	-10 447	-9 043		-4 955
	Frais de pharmacie et frais induits par des	29 434	-104 616	36 870	-26 826	5 369		-59 769
	Indemnités de recrutement	20 909	-51 286	-321	-2 340	49 578		16 540
	Recours à du personnel intérimaire à la cuisine centrale pour la livraison des repas	13 284	38 406	-48 042				3 648
	Convention avec l'APSALC pour la mise à disposition de 15 jeunes apprentis à l'Enfance-éducation à compter de septembre 2023					88 833		88 833
	Organisation des élections	90 211	128 559	101 774	6 503	-327 047		0
	Autres mesures non qualifiables ou	-7 560	-16 300	47 644	38 243	-48 642		13 385
	Sous-Total	52 440	-83 896	80 691	118 395	-367 911	0	-200 281
TOTAL		-1 608 766	-2 623 347	-595 230	5 586 350	718 159	2 198 249	3 675 415

Source : chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par la commune.

Tableau n° 7 : Évolution de la rémunération brute des agents de la commune de Dijon entre janvier 2018 et janvier 2024 pour les principaux cadres d'emplois

Filières	Cadres d'emplois	Janvier 2018			Janvier 2024			Evolution 2018-2024
		Nombre	Rémunération brute totale	Moyenne par agent	Nombre	Rémunération brute totale	Moyenne par agent	
Administrative	Adjointes administratifs	239	440 151	1842	126	297 061	2358	28%
	Rédacteurs territoriaux	100	258 309	2583	48	136 797	2850	10%
	Attachés territoriaux	76	251 547	3310	54	234 261	4338	31%
	Administrateurs territoriaux	4	32 925	8231	2	19 553	9777	19%
Technique	Adjointes techniques	875	1 689 144	1930	561	1 281 896	2285	18%
	Agents de maîtrise	113	295 242	2613	71	208 397	2935	12%
	Techniciens territoriaux	48	172 466	3593	14	53 253	3804	6%
	Ingénieurs territoriaux	30	173 928	5798	2	14 245	7123	23%
Police municipale	Brigadiers police municipale	45	119 692	2660	62	216 659	3495	31%
Culturelle	Adjointes du patrimoine	108	189 527	1755	128	288 153	2251	28%
	Assistants de conservation ou	90	179 963	2000	108	249 030	2306	15%
Médico-sociale	Auxiliaires de puériculture	101	219 256	2171	95	261 050	2748	27%
	ATSEM	146	271 850	1862	133	312 944	2353	26%
Sportive	Educateurs des APS	47	127 604	2715	40	128 361	3209	18%
Total		2022	4 421 604	2187	1444	3 701 661	2563	17%

Source : chambre régionale des comptes à partir des fichiers de paie de la commune. La rémunération brute inclut le régime indemnitaire hors complément IFSE, le CIA et la prime de fin d'année.

Tableau n° 8 : Évolution du compte 641 entre 2018 et 2023

en C	2018	2019	2020	2021	2022	2023
6411	Personnel titulaire					
64111	Rémunération principale	48 663 454,98	45 146 176,76	44 188 528,91	42 667 948,31	37 448 292,90
64112	SFT, indemnité de résidence	678 223,98	609 437,05	561 881,08	535 791,36	440 361,56
64113	NBI	519 309,54	485 666,47	461 674,79	458 770,64	444 192,64
64114	Indemnité inflation	0,00	0,00	0,00	0,00	141 300,00
64116	Indemnité de licenciement	4 170,54	0,00	4 954,18	58 182,24	12 762,06
64118	Autres indemnités	11 445 140,62	10 683 680,29	10 356 254,17	10 434 361,64	9 396 805,79
6412	Assistants maternelles					
64121	Rémunération principale	683 547,28	599 471,86	476 525,02	408 378,03	363 842,74
64124	Indemnité inflation	0,00	0,00	0,00	0,00	1 700,00
64128	Autres indemnités	124 291,46	139 714,10	108 294,38	85 186,80	73 315,83
6413	Personnel non titulaire					
64131	Rémunérations	6 673 422,53	6 200 459,96	6 675 535,05	6830861,41	7 209 920,60
64132	SFT, indemnité de résidence	17 307,27	17 433,75	15 386,54	8970,9	25 356,02
64134	Indemnité inflation	0,00	0,00	0,00	0,00	60 200,00
64136	Indemnités liées à la perte d'emploi	0,00	0,00	0,00	19 489,34	9 042,60
64138	Primes et autres indemnités	1 156 515,19	966 161,49	1 115 077,99	1195103,05	1 557 273,50
6414	Personnel rémunéré à la vacation					
64141	Rémunérations	278 039,76	277 295,41	171 078,11	224 041,98	261 479,46
64142	Indemnité inflation					1 000,00
6416	Bénéficiaires d'emplois aidés					
64162	Emplois d'avenir	105 762,37	0,00	0,00	0,00	0,00
64168	Autres emplois aidés	12 615,22	8 998,11	11 608,96	8 080,35	12 403,09
6417	Apprentis					
64171	Rémunérations	318 614,88	392 976,00	401 767,37	528 390,14	746 541,19
64172	Indemnité inflation					6 500,00
	TOTAL	70 680 415,62	65 527 471,25	64 548 566,55	63 463 556,19	57 275 532,74
						60 034 935,07

Source : Comptes administratifs de la ville de Dijon

Tableau n° 9 : Coût des agents recrutés pour des remplacements d'agents en arrêt maladie

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Nombre des agents recrutés pour des remplacements (en ETPT)	10,7	8,9	11,1	13,5	18,2	16,1	50,3%
Coût des agents recrutés pour des remplacements d'agents en arrêt maladie	325 220 €	298 691 €	377 426 €	445 237 €	641 209 €	597 512 €	83,7%

Source : commune de Dijon.

Annexe n° 5. La cité internationale de la gastronomie et du vin

Schéma n° 1 : Plan du site de projet de la CIGV



Source : Fiche CIGV – Dijon Métropole – Territoires et projet – Juin 2020

Tableau n° 1 : Recettes du bilan aménageur tenant compte des surfaces de plancher indiquées dans les documents annexés au permis d'aménager

Logements neufs - écoquartier	Surface de plancher (en m²)	Prix unitaire retenu par Eiffage(en €)	Total HT (en €)
Accession	16 092	560	9 011 520
Accession sociale	4 500	220	990 000
Locatifs sociaux	15 088	110	1 659 680
Résidence	11 957	400	4 782 800
Commerces	1 670	207	345 690
		TOTAL	16 789 690

Site réhabilité	Surface de plancher	Prix unitaire retenu par Eiffage(en €)	Total HT (en €)
Pôle culturel formation conférence	6 960	0	0
Pôle restauration commerces	4 060	207	840 420
CIAP	525	100	52 500
Cinéma multiplexe	7 612	75	570 900
Hôtel 4*	7 050	600	4 230 000
Résidence tourisme/logements réhabilités	5 788	800	4 630 400
Logements réhabilités	840	800	672 000
		TOTAL	10 996 220

Source : CRC d'après le permis d'aménager et ses annexes

Tableau n° 2 : Recettes du bilan aménageur issues des logements neufs – écoquartier calculées sur la base des surfaces de plancher des permis de construire

	Surface de plancher (en m²)	Prix unitaire retenu par Eiffage(en €)	Total HT (en €)
Accession	2 662	560	1 490 720
Accession sociale	0	220	0
Locatifs sociaux	11 337	110	1 247 070
Résidence	16 235	400	6 494 000
Commerces	2 000	207	414 000
		TOTAL	9 645 790

Source : CRC d'après les données de la commune issues des permis de construire

Tableau n° 3 : Recettes du bilan aménageur issues du site réhabilité calculées sur la base des surfaces de plancher des permis de construire

	Surface de plancher (en m ²)	Prix unitaire retenu par Eiffage(en €)	Total HT (en €)
Pôle culturel formation conférence	2 424	0	0
Pôle restauration commerces	4 529	207	937 503
Locaux à usage de bureaux	968	Non chiffré	0
CIAP	550	100	55 000
Cinéma d'art et d'essai uniquement	1 629	75	122 190
Cinéma multiplexe	NC	75	0
Hôtel 4*	7 945	600	4 767 000
Résidence tourisme/logements réhabilités	5 682	800	4 545 600
Logements réhabilités	0	800	0
Village C&A	1 423	non chiffré	0
		TOTAL	10 427 293

Source : CRC d'après les données de la commune issues des permis de construire ou des déclarations d'intention d'aliéner au bénéfice des propriétaires finaux

Tableau n° 4 : Recettes estimées de la deuxième phase de construction de logements neufs – écoquartier calculées sur la base de l'hypothèse retenue à ce jour

	Surface de plancher (en m ²)	Prix unitaire retenu par Eiffage(en €)	Total HT (en €)
Accession	8 000	560	4 480 000
Accession sociale	0	220	0
Locatifs sociaux	0	110	0
Résidence	12 410	400	4 964 000
Commerces	200	207	41 400
		TOTAL	9 485 400

Source : CRC d'après les données de la commune

Annexe n° 6. Les monuments historiques propriétés de la commune de Dijon

Tableau n° 1 : Monuments historiques propriétés de la commune, usage et état

Base commune	Base Mérimée	Inscrit / classé	Usage	Etat*
<i>Cellier de Clairvaux (XII-XIII^e siècle)</i>	Abbaye de Clairvaux (cellier)	Classée 1915	Salles d'expositions temporaires et d'événements, locaux associatifs	Bon
<i>Hôtel Despringles dit de Grandmont (XVII^e siècle)</i>	Ancien Hôtel de l'Académie de Dijon ou Hôtel Despringles	Classé 1994	Lieu de réunions pour l'OIV. Visitable à l'occasion des Journées européennes du patrimoine	Bon
<i>Square du Bastion de Guise (XVI^e siècle)</i>	Bastion de Guise	Inscrit 1944	/	Moyen
<i>Jardin de l'Arquebuse (Musée histoire naturelle et musée botanique) (XIV-XVII-XVIII^e siècle)</i>	Bâtiment de l'arquebuse (façades et toitures, logettes accompagnant le bâtiment, ensemble des jardins)	Classé 1964	Musées, jardins et parc	Moyen
	Castel situé dans le lycée technique du Castel (mis à disposition de la région)	Inscrit 1971	Lycée	Moyen
<i>Chapelle de la Léproserie (XII-XVIII^e siècle)</i>	Chapelle de la Maladière (ancienne)	Inscrite 1947	Lieu de culte orthodoxe	Bon
<i>Site Victor Dumay (XVII^e siècle)</i>	Chapelle des carmélites (ancienne)	Classé 1910	Bureaux des services de la Ville de Dijon, salle d'exposition temporaire	Bon
<i>Collège des Godrans (bibliothèque municipale) (XVI-XVII-XVIII^e siècle)</i>	Collège des Jésuites des Godrans	Inscrit (1925, 1927, 1972) classé (1990)	Bibliothèque municipale – salles de lecture et réserves	Moyen
<i>La Croix Mâchefer (XVI^e siècle)</i>	Croix dite Croix Mâchefer	Classée 1925	/	Mauvais
<i>Eglise Notre-Dame (chapelle de l'assomption et sacristie) (XIII- XIV-XIX^e siècle)</i>	Eglise Notre Dame	Classée 1840, inscrite 2022, classée 2013	Lieu de culte catholique	Mauvais
<i>Ancienne église Saint-Etienne / La Nef (Bibliothèque + musée Rude) (XV-XVII-XVIII^e siècle)</i>	Eglise Saint-Etienne (ancienne)	Classée 1862	Bibliothèque municipale et Musée François Rude	Mauvais
<i>Théâtre du parvis Saint-Jean (XIV-XV^e siècle)</i>	Eglise Saint-Jean	Classée 1862	Théâtre Dijon Bourgogne	Moyen
<i>Eglise Saint-Michel (XVI^e siècle)</i>	Eglise Saint-Michel	Classée 1840	Lieu de culte catholique	Moyen

Base commune	Base Mérimée	Inscrit / classé	Usage	Etat*
Ancienne église Saint-Philibert (XII ^e siècle)	Eglise Saint-Philibert (ancienne)	Classée 1862 et 1913	Pas d'usage, ouvertures ponctuelles	Mauvais
Fort de la Motte Giron (Édifié de 1875 à 1876)	Fort de la Motte Giron	Inscrit 2006	Ouverture ponctuelle au public lors de visites guidées et lors des Journées européennes du patrimoine	Mauvais
Rue Claude Ramey (halles centrales) (XIX ^e siècle)	Halles du marché	Inscrit 1975	Marché municipal	Moyen
Enclos Sainte-Anne (musée d'Art sacré et musée de la Vie bourguignonne) (XV-XVII-XVIII ^e siècle)	Hospice Sainte-Anne : - oratoire et cloître des bernardines - chapelle Sainte-Anne et ses dépendances	Inscrit 1926 et classé 1945	Musée d'art sacré et musée de la vie bourguignonne	Moyen
Hôtel de Vogüé (XVI ^e – première moitié du XVII ^e siècle)	Hôtel de Vogüé	Classé 1911	Bureaux des services. Salle d'expositions temporaires.	Bon
Hôtel Bouchu dit d'Esterno (XVII ^e siècle)	Hôtel d'Esterno	Inscrit 1928	Siège de l'OIV. Visitable à l'occasion des Journées européennes du patrimoine	Bon
Place Wilson (kiosque) (XX ^e siècle)	Kiosque à musique	Inscrit 1982	Kiosque à musique	Bon
-	Lycée Carnot	Inscrit 2010		Bon
Hôtel Le Compasseur (XVI ^e siècle)	Maison (façade)	Classé 1910	Rdc: salle de quartier / 1er étage: location	Bon
Rondpoint Edmond Michelet (Monument de la victoire) (XX ^e siècle)	Monument aux morts	Classé 2020	/	Bon
Promenade du Port du canal (obélisque) (XVIII ^e siècle)	Obélisque	Inscrit 1964	/	Bon
Palais des Ducs (Tour Philippe le Bon, Tour de Bar, cuisines ducal, bâtiments, musée des Beaux- Arts) (XIV-XV-XVII-XVIII ^e siècle)	Palais des ducs et des Etats de Bourgogne (ancien)	Classé 1926	Musée des Beaux-arts, bureaux, salles de réunion / de réception, lieu de visites guidées et commentées	Bon
Parc de la Colombière (temple d'Amour) Cours général de Gaulle (pilastres) (XVII-XVIII ^e siècle)	Parc de la Colombière et domaine contigu de la Colombière deux pylônes de l'entrée, petit temple d'amour	Classé 1925, inscription 1925, classé 1946	Parc public	Mauvais

Base commune	Base Mérimée	Inscrit / classé	Usage	Etat*
Place Darcy (Porte Guillaume) (XVIII ^e siècle)	Porte Guillaume	Classé 1938	/	Bon
Rempart (Porte Saint Pierre) (XVIII ^e siècle)	Porte Saint-Pierre (ancienne)	Inscrite 1944	/	Bon
Square Darcy (fontaine du Rosoir/réservoir et bassin) (XIX ^e siècle)	Réservoir Darcy et jardin Darcy, y compris ses clôtures et la Fontaine de Jeunesse	Inscrit 2015	Parc public et réservoir Darcy	Bon
Grand théâtre (XIX ^e siècle)	Théâtre (façades et toitures)	Inscrit 1975	Salle de spectacles	Bon
Parc de la Combe à la Serpent (ancien rucher) (XIX ^e siècle)	Rucher de la Combe à la Serpent	Inscrit 2007	/	NC
Cité internationale de la gastronomie (chapelle Sainte- Croix de Jérusalem, le 1204, Grande chapelle, grande Croix/copie du puits de Moïse) (XV-XVI-XVII-XVIII-XIX ^e siècle)	Hôpital général, ancien Hospice du Saint-Esprit	Classée 1908, 1930, inscrit 1937	Anciennes chapelles ouvertes à la visite, CIAP	Bon

Source : CRC d'après données de la commune et de la base Mérimée. * L'état des monuments résulte de « L'état sanitaire des immeubles inscrits et classés au titre des monuments historiques », publication du ministère de la culture de mars 2024.

Tableau n° 2 : Discordances identifiées avec la base Mérimée

- Dix monuments figurent dans la base Mérimée mais ne figurent pas dans la base de la commune : trois dont Dijon n'est pas propriétaire selon le relevé cadastral (ancien Hôtel de Rochefort ou Hôtel Morel-Sauvegrain, Hôtel Berbissey et Hôtel Fevret de Saint-Mesmin), quatre qui ont été vendus lors de la décennie 2010 (Hôtel Chambellan dénommé Hôtel des Ambassadeurs d'Angleterre vendu en 2010, Hôtel Jacqueron vendu en 2017, Hôtel Godran vendu en 2017, maison dites des Cariatides ou maison Pouffier vendue en 2010), deux dont la commune est propriétaire mais mis à disposition de la région (lycée Carnot et lycée du Castel), un monument ayant disparu (Château fortifié).
- Les monuments figurent dans la base de la commune mais ne figurent pas dans la base Mérimée en tant que propriété de la commune : ancien rucher au parc de la Combe à la serpent, monuments sur le site de la Cité de la gastronomie (bâtiment 1204, chapelle Sainte Croix de Jérusalem, Grande chapelle, grande Croix/copie du Puits de Moïse) identifiés comme appartenant au centre hospitalier. Pour le Palais des ducs, la base Mérimée mentionne que le département est propriétaire en sus de la commune, le relevé cadastral ne mentionne pourtant que la commune.
- Les dénominations des sites ne sont pas les mêmes entre la base Mérimée et celle de la commune.
Ex : chapelle de la Maladière et chapelle de la Léproserie.

La commune compte deux monuments historiques lorsque la base Mérimée en identifie un seul.
Ex : parc de Dijon et domaine contigu de la Colombière, dans la base Mérimée, comprenant les deux pylônes d'entrée et le temple d'Amour. La commune identifie dans sa base d'une part le temple d'Amour sur le site du parc de la Colombière, et d'autre part les pilastres, à savoir les pylônes d'entrée.

Annexe n° 7. L'organisation internationale de la vigne et du vin

Créée en 1924, l'OIV, dont le siège était situé à Paris depuis sa fondation, compte 51 Etats membres. Elle fournit aux pays producteurs et consommateurs de raisin et de vin des informations permettant de développer des réglementations, de minimiser les obstacles au commerce, de promouvoir une production durable et de protéger les consommateurs.

Ses objectifs sont les suivants :

- 1) Indiquer à ses Etats membres les mesures permettant de tenir compte des préoccupations des producteurs, des consommateurs et des autres acteurs de la filière vitivinicole.
- 2) Assister les autres organisations internationales, notamment celles qui poursuivent des activités normatives.
- 3) Contribuer à l'harmonisation internationale des pratiques et normes existantes, afin d'améliorer les conditions d'élaboration et de commercialisation des produits vitivinicoles et à la prise en compte des intérêts des consommateurs.

L'OIV dispose d'un plan stratégique sur la période 2020-2024 regroupant six axes :

- Axe I : Promouvoir une vitiviniculture éco-responsable
- Axe II : Promouvoir une activité économique suivant les principes de développement durable et de croissance et globalisation des marchés
- Axe III : Contribuer au développement social au travers de la vitiviniculture
- Axe IV : Poursuivre le développement d'un environnement normatif harmonisé
- Axe V : Faciliter la transition digitale de la filière
- Axe VI : Consolider le rôle de l'OIV comme référence mondiale scientifique, technique et culturelle

Source : site internet et l'OIV

Annexe n° 8. Le périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO

Les Climats du vignoble de Bourgogne

Périmètre inscrit au Patrimoine mondial



Source : Site internet de l'association des Climats du vignoble de Bourgogne <https://www.climats-bourgogne.com/fr/>

Annexe n° 9. La fréquentation du patrimoine monumental de la commune

Tableau n° 1 : Fréquentation des musées municipaux (monuments historiques)

Musées	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Musée archéologique	24 818	9 077	12 842	18 258	22 265	26 871
Musée des Beaux-Arts	315 592	134 995	146 680	262 654	290 458	263 644
Musée Rude	96 288	46 701	51 684	110 382	121 049	120 920
Musée de la Vie bourguignonne	37 101	16 400	17 741	31 546	36 364	38 881
Musée d'Art sacré	11 129	5 196	6 467	11 133	14 613	166

Tableau n° 2 : Fréquentation de monuments historiques lors des Journées européennes du patrimoine

Monuments historiques	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Cellier de Clairvaux	392	174	628	267	1 043	491
Eglise Saint-Philibert	2 084	880	912	1 782	1 700	2 446
Fort de la Motte Giron	777	812	802	1 107	1 020	1 531
Hôtel Bouchu d'Esterno	706	36	936	1 516	/	/
Hôtel Despringles	477	759	847	1 207	1 130	1 639
Hôtel de Vogüé	6 957	2 727	3 423	3 804	3 324	10 074
Palais des Ducs et des Etats	9 033	4 499	5 660	8 989	13 899	17 885

Tableau n° 3 : Fréquentation de la Tour Philippe-le-Bon

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tour Philippe-le-Bon	25 805	14 078	18 260	27 882	32 006	29 236

Tableau n° 4 : Indicateurs relatifs à l'office du tourisme

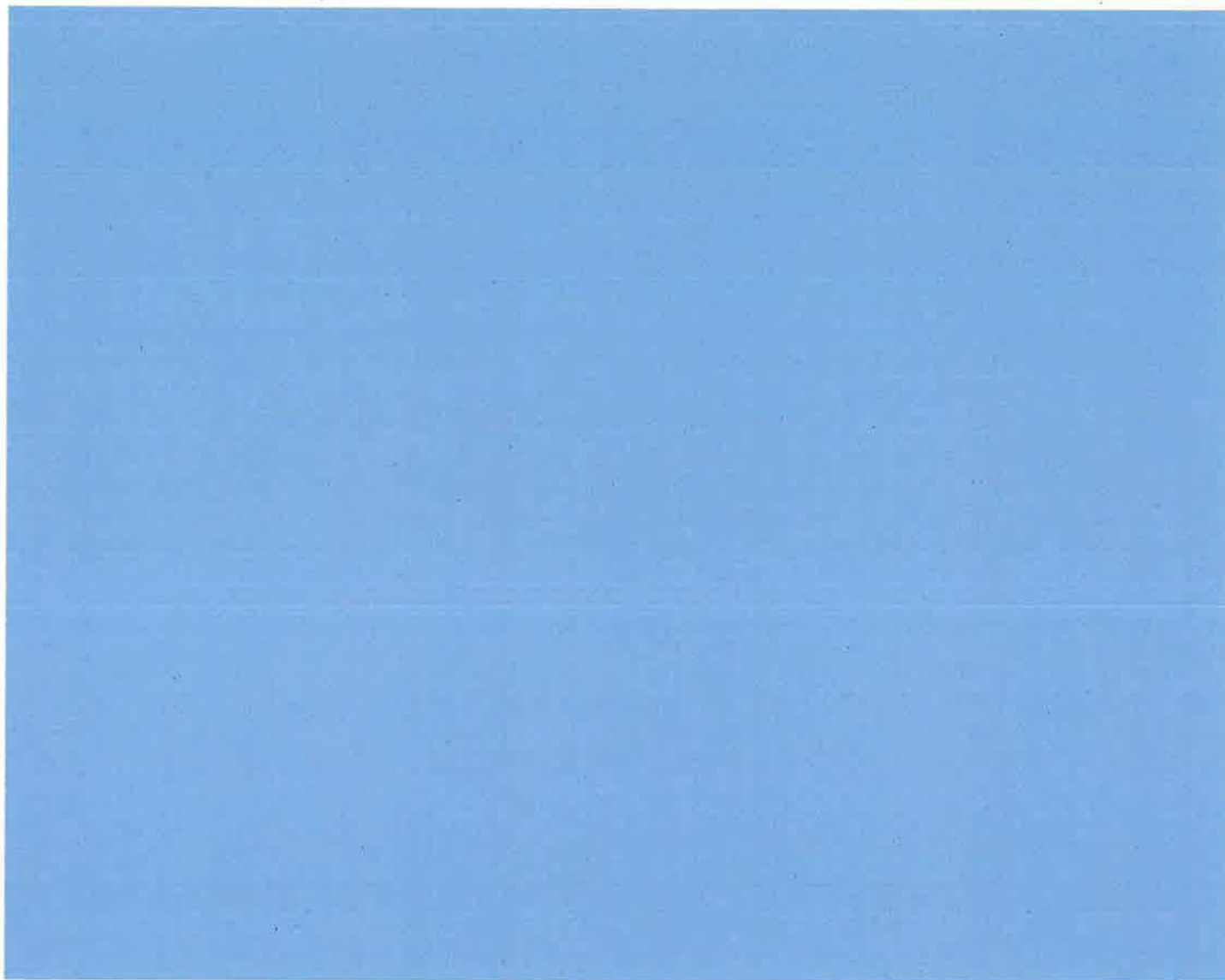
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Accueil des visiteurs par l'OT	264 987	145 342	170 124	257 104	282 039	289 234
Participants aux visites et ateliers de l'OT	22 589	6 619	24 592	37 573	34 556	39 284

Source : commune

Annexe n° 10. Glossaire

ABF	Architecte des Bâtiments de France
AMI	Appel à Manifestation d'Intérêt
AP/CP	Autorisations de Programme/Crédits de Paiement
ASL	Association Syndicale Libre
AVAP	Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine
CAF	Capacité d'Autofinancement
CCP	Code de la Commande Publique
CIA	Complément Indemnitaire Annuel
CIAP	Centre d'Interprétation de l'Architecture et du Patrimoine
CIGV	Cité Internationale de la Gastronomie et du Vin
CG3P	Code Général de la Propriété des Personnes Publiques
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CGFP	Code Général de la Fonction Publique
CRAC	Compte-Rendu Annuel à la collectivité
CREM	Conception Réalisation Entretien Maintenance
CRMH	Conservation Régionale des Monuments Historiques
DOB	Débat d'Orientation Budgétaire
DRAC	Direction Régionale des Affaires Culturelles
DRFiP	Direction Régionale des Finances Publiques
EPFL	Etablissement Public Foncier Local
ETP	Equivalent Temps Plein
FNADT	Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
GAMA	Groupe d'Analyse des Moyens aux Associations
GIPA	Garantie Individuelle du Pouvoir d'Achat
GVT	Glissement Vieillesse Technicité
IFSE	Indemnité de Fonctions, de Sujétions et d'Expertise
IHTS	Indemnités Horaires pour Travaux Supplémentaires
MFPCA	Mission Française du Patrimoine et des Cultures Alimentaires
PDA	Périmètre Délimité des Abords
PLUi-HD	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Habitat et Déplacements
POA H	Programme d'Orientation et d'Actions Habitat
PPM	Périmètre de Protection Modifiés
PSMV	Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
OIV	Organisation Internationale de la Vigne et du Vin
RIFSEEP	Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel
ROB	Rapport d'Orientations Budgétaire

RSU	Rapport Social Unique
RTT	Réduction du Temps de Travail
SEM.....	Société Est Métropole
SPLAAD .	Société Publique Locale « Aménagement de l'Agglomération Dijonnaise »
SPR.....	Site Patrimonial Remarquable
UDAP	Unité Départementale de l'Architecture et du Patrimoine
ZAC.....	Zone d'Aménagement Concerté



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

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

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte



20

Monsieur Emmanuel ROUX
Président de la Chambre Régionale des
Comptes de Bourgogne Franche Comté
28-30, rue Pasteur
CS 71199
21011 DIJON CEDEX

Dijon, le 25 juin 2025

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 16 juin 2025, vous nous avez transmis le rapport d'observations définitives établi par la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne Franche-Comté à la suite du contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Dijon engagé en juin 2024 pour les exercices 2018 jusqu'à la période la plus récente.

Nous notons tout d'abord que le rapport conclut aujourd'hui à une "*situation financière très satisfaisante*" alors que le rapport d'observations précédent, datant de 2016 et portant sur les exercices 2008 et suivants, mentionnait que la situation financière de la commune ne suscitait pas d'inquiétude particulière exception faite de l'endettement.

Au-delà de l'examen très détaillé des différents actes de gestion de la collectivité, sur lequel nous reviendrons ensuite, l'ampleur des thématiques embrassées par le contrôle invite en premier lieu à une appréciation globale des constats faits par la Chambre.

Notre engagement, et celui de l'ensemble de la Municipalité reconduite depuis 2001, au profit du développement et du rayonnement du territoire est illustré par les constats effectués par la Chambre en matière d'opérations d'aménagement et relatifs au patrimoine monumental et à la Cité Internationale de la Gastronomie et du Vin.

Dans chacun de ces domaines, la Municipalité s'est montrée déterminée à dépasser les difficultés pour transformer la Ville.

Les enjeux liés à la gestion des friches, qu'elles soient industrielles, militaires ou hospitalières ont été majeurs ces 25 dernières années pour le territoire, tant du point de vue économique qu'en termes d'urbanisme ou de qualité de vie au quotidien.

La Chambre mentionne justement la contribution des opérations d'aménagement à la résolution des friches urbaines (reconversion Arsenal et anciennes minoteries, site Amora, anciens abattoirs, site Parker, reconversion Heudelet,...) et relève utilement que l'aménagement constitue le deuxième poste d'investissement de la collectivité derrière les investissements réalisés en faveur des équipements culturels sur la période 2018-2023. Elle note également l'importance des engagements financiers encore en cours, tout en remarquant que la collectivité a anticipé le lissage du coût de ces opérations.

Si la Chambre relève le risque financier pesant sur la commune dans ce cadre, il est important de rappeler l'intérêt social, sociétal et environnemental de ces opérations. Bon nombre de territoires urbains, en France, ont eu en effet à subir les conséquences délétères de la subsistance sur le long terme de larges friches et/ou de l'insuffisante attention portée à l'évolution des quartiers politique de la Ville.

Lorsque la Chambre mentionne, ainsi, l'intégration au bilan de l'opération Arsenal, en 2022, de deux équipements publics (un pôle de vie sociale et un gymnase multisports) pour 7,95 M€ HT, on ne peut analyser cette décision qu'en prenant en compte la nécessité de proposer aux habitants un cadre de vie favorisant les dynamiques collectives et le lien social. On peut par ailleurs signaler que la population des usagers de ces équipements excèdera de beaucoup celle de l'opération d'aménagement dans laquelle ils s'insèrent.

La Ville de Dijon souhaite, dans ce cadre, comme elle l'a fait pour le quartier Heudelet (la Chambre a relevé la reprise par la Ville de la réalisation des voiries définitives face à la carence de l'aménageur, qui a dû verser une compensation financière), accompagner l'implantation de nouveaux habitants de manière apaisée, alors même que la durée des travaux d'aménagement et de construction, mais aussi les aléas inhérents à ce type d'opération, peuvent engendrer des difficultés du quotidien.

Il est également nécessaire de rester à l'écoute de l'évolution des aspirations de nos concitoyens en matière de cadre de vie tout au long de la conduite des opérations d'aménagement. Si permettre à toute personne de disposer d'un logement digne reste une priorité sociale, la qualité environnementale des réalisations et la participation de chacun à définir de nouvelles manières d'habiter la Ville sont aujourd'hui des attentes largement partagées.

Les espaces verts et naturels relèvent de ces besoins de plus en plus affirmés : confrontés au réchauffement climatique, les habitants ont désormais besoin de vivre dans des quartiers plus végétalisés. Les programmes de plusieurs opérations d'aménagement ont donc été revisités pour y augmenter les espaces de pleine terre et la végétalisation. Cela a, bien sûr, eu un impact sur les bilans d'opération.

Tout en respectant le cadre juridique et financier des opérations d'aménagement, pour lesquelles la Chambre relève l'information régulière du conseil municipal, la Ville de Dijon souhaite ainsi adapter celles-ci au plus juste des demandes des citoyens, dans toute leur complexité et leur diversité.

La situation particulière du projet de l'Ecocité des jardins des Maraîchers doit de ce point de vue être mentionnée. La Chambre a noté le coût du changement de programme, mais quel aurait été celui à long terme du maintien d'une situation bloquée ? La Ville a fait le choix exigeant de la recherche d'une solution de compromis, dans l'intérêt général.

L'appréciation de l'action de la Ville en matière d'aménagement aurait par ailleurs pu être complétée par la mention, pour ce qui concerne les quartiers "Politique de la Ville", du projet Response, conduit au sein du quartier de Fontaine d'Ouche.

Coordonnée par Dijon Métropole en partenariat avec la ville finlandaise de Turku et inscrite dans le cadre du programme européen Horizon 2020, cette initiative positionne Dijon comme un laboratoire vivant de la transition énergétique, avec des solutions transférables à d'autres quartiers européens confrontés aux défis de la rénovation urbaine et de la transition énergétique.

Concernant l'opération d'aménagement de la Cité de la Gastronomie et du Vin, la Chambre relève la réussite que constitue ce projet en termes de requalification d'*"un site emblématique en conjuguant patrimoine, architecture contemporaine et intégration harmonieuse dans le tissu urbain."*

Elle mentionne *"la réalité des aléas de mise en œuvre contraignant finalement la collectivité à intervenir financièrement pour en garantir la viabilité"*.

Nous regrettons cependant que l'ampleur des difficultés rencontrées par la Ville dans la conduite de cette opération majeure n'ait pas été mieux relevée par la Chambre.

En effet, ce projet a fait l'objet de recours répétés devant la juridiction administrative, l'ensemble des décisions rendues ayant été, in fine, favorables à la collectivité.

Ces procédures ont entraîné un retard important dans le planning des opérations, et ont conduit à la réalisation d'une partie des ouvrages en pleine crise sanitaire, ainsi qu'à l'ouverture des équipements dans un contexte post-covid particulièrement dégradé en termes de fréquentation touristique, commerciale et culturelle.

Enfin, la réalisation d'une partie de l'éco-quartier a été fortement pénalisée par la crise immobilière encore en cours.

Nous ne parlons pas ici de simples contrariétés dans la conduite du projet, mais d'obstacles majeurs qui auraient été de nature à faire échouer l'opération sans la capacité d'adaptation dont nous avons su faire preuve.

Lorsque la Chambre évoque le coût pour la Ville de la Cité de la Gastronomie, il pourrait être précisé que nous avons limité l'investissement municipal à la partie culturelle et aux aménagements d'espaces publics (contrairement par exemple à la Cité du Vin de Bordeaux, ayant coûté plus de 80 M€ HT et dont l'investissement a été financé à 80% par des fonds publics).

Concernant le choix de l'outil d'aménagement, il nous semble indispensable de noter qu'une concession aurait conduit la Ville à prendre des risques supplémentaires au-delà du rachat des équipements publics. La Chambre met en avant, dans le même rapport, le risque financier qui pèse sur les opérations d'aménagement menées en concession.

La décision de la collectivité a par ailleurs été de laisser leurs responsabilités d'exploitants aux acteurs économiques privés. C'est à eux qu'il revient de s'adapter et de faire évoluer leur offre pour répondre aux mieux aux attentes des différentes catégories de public. Certains ajustements se feront certainement avec le temps, comme ils se font dans les espaces commerciaux du centre-ville.

Bien évidemment une transformation urbaine de cette ampleur ne se réalise pleinement que sur le temps long, et aucun bilan définitif ne peut être établi avec seulement quelques années de recul, sachant que, non seulement l'aménagement n'est pas terminé, ce qui n'apporte pas encore au quartier toute l'animation et la fréquentation qu'il pourra avoir demain, mais que ce n'est pas en trois ans que toutes les habitudes des habitants et des visiteurs se modifient.

L'absence d'ouverture de l'hôtel du fait de la défaillance de son investisseur principal (Groupe Naos), alors que cet établissement de 125 chambres et doté d'espaces de séminaire devait ouvrir en 2023, prive à ce jour la CIGV d'une clientèle attendue. On peut espérer qu'un accord soit trouvé entre les parties prenantes afin que ces locaux magnifiquement restaurés trouvent leur usage.

Sans la Cité de la Gastronomie et du Vin, la Ville se serait privée d'un atout qui compte déjà pour le rayonnement de la Ville et de la Métropole : parmi les arguments de la candidature de Dijon pour obtenir la délocalisation du siège de l'Organisation Internationale de la Vigne et du Vin, l'ouverture de la CIGV a renforcé notre crédibilité.

La Chambre relève enfin que *"(s)i la forme du projet est aboutie, la commune ne pourra faire l'économie d'une réflexion stratégique, en lien avec les partenaires économiques présents sur le site, sur les conditions nécessaires à réunir pour permettre un rayonnement de la cité conforme aux ambitions de départ."*

Le départ des services hospitaliers du site de l'Hôpital Général aurait pu prendre l'allure d'une catastrophe pour le territoire. Nous en avons fait émerger un projet ambitieux, en lien étroit avec l'Etat, et sommes déterminés à nous mobiliser pour en assurer la pérennité et le développement.

C'est dans le même esprit que la Ville s'est emparée des enjeux financiers et de conservation de son patrimoine monumental, particulièrement important.

Au-delà des risques et des contraintes, tant juridiques que techniques, nous avons su valoriser des sites emblématiques, comme le Palais des Ducs et des Etats de Bourgogne ou l'Hôtel Bouchu dit d'Esterno, en y développant des projets d'envergure au profit de l'attractivité de notre territoire : Musée des Beaux-Arts rénové et Organisation Internationale de la Vigne et du Vin pour les deux exemples cités.

Comme le relève la Chambre, la préservation et la restauration du patrimoine viennent ainsi dynamiser l'attractivité du centre historique de Dijon, tant pour ses visiteurs que pour ses habitants, loin d'une vision "muséifiée" de la ville.

La Ville se saisira, en responsabilité, des prochains sujets à ouvrir concernant la conservation de son patrimoine monumental, notamment pour ce qui concerne les églises Notre Dame et Saint Philibert, dans la continuité d'une vision vivante et valorisante de ces lieux historiques, qui sont davantage une opportunité qu'une charge pour la commune.

L'ambition de l'équipe municipale pour le territoire a été continue et reste inchangée. Cette ambition ne s'est pas mise en œuvre sans la préoccupation particulière d'une gestion publique transparente et de qualité.

La Chambre relève ainsi, comme évoqué ci-dessus, *"(u)ne situation financière très satisfaisante"* et note que *"(l)a qualité globale de la tenue des comptes peut être soulignée"*.

Alors que les déficits et la gestion publics deviennent une préoccupation centrale pour nos concitoyens et une source d'inquiétude pour la pérennité de notre modèle de société, la Ville de Dijon a su, au travers notamment des diverses crises qui ont traversé ce mandat, de la Covid-19 à l'explosion des coûts énergétiques et de l'inflation en général, garantir ses équilibres financiers et la qualité durable de ses services publics.

Dijon n'a ainsi heureusement pas eu à connaître ces dernières années les situations relevées dans d'autres territoires : fermetures de services publics ou recul du soutien au tissu associatif, ce dernier ayant été maintenu à un niveau élevé, comme la Chambre le précise (102 € par habitant en 2023 contre 81 € en moyenne sur le panel retenu par la Chambre).

Nous nous sommes attachés, sans augmentation de la fiscalité locale, à stabiliser l'épargne de la commune et la Chambre remarque ainsi que la capacité d'autofinancement nette (soit la ressource effectivement mobilisable pour investir) de la Ville de Dijon se trouve en 2024 à un niveau deux fois supérieur à celui des communes de sa strate.

Cette situation très favorable en cette fin de mandature, associée à l'effort extrêmement conséquent réalisé en termes de désendettement, permet à la Ville de Dijon, comme le remarque la Chambre, de disposer de *"marges de manœuvre à moyen terme"*.

Avec 100,6 M€ de dette à fin 2024, la commune de Dijon est désormais, ainsi que le relève la Chambre *"l'une des moins endettées de France"* parmi les villes de taille similaire.

Parmi les dépenses des collectivités, sont particulièrement regardées au niveau national les évolutions de la masse salariale et des effectifs. La Chambre note à ce propos une *"maîtrise des effectifs liée notamment à une forte mutualisation des services avec la Métropole"* et une *"évolution globale de la masse salariale (qui) dépend en partie de facteurs externes"*, la Chambre attribuant 44% de l'évolution de ce poste de dépenses sur la période 2018/2024 à des mesures nationales qui se sont imposées à la commune, et 35% au GVT (glissement vieillesse technicité).

Nous regrettons cependant que le contrôle de la Chambre se soit quasi exclusivement concentré sur la gestion administrative des personnels, sans examiner la politique de la Ville de Dijon en matière de ressources humaines.

En effet, si nous considérons que la mutualisation des services entre la Métropole et la Ville a été un succès en termes de performance de nos services publics, nous sommes également particulièrement attachés à la mise en œuvre d'une politique RH socialement responsable et porteuse de sens.

Les politiques de formation, d'évolution des carrières et d'accompagnement des parcours professionnels, essentielles en matière de gestion des ressources humaines et pour maintenir le bon fonctionnement des services publics, ne sont pas analysées ou remises en perspective avec les lignes directrices de gestion des ressources humaines de la collectivité.

De même, la politique de maintien dans l'emploi, largement reconnue dans le cadre de la labellisation diversité de l'AFNOR aurait pu être mentionnée. La double labellisation égalité et diversité de l'AFNOR, obtenue en 2018 et renouvelée en 2022, est aussi ignorée par le contrôle de la Chambre alors qu'elle constitue un indicateur sur la qualité de certains axes de gestion des ressources humaines tout comme les démarches accompagnées par l'AFNOR dans le cadre de la Responsabilité Sociétale des Organisations.

Au terme de ces premières considérations, nous vous invitons à prendre connaissance ci-après des éléments plus techniques qu'il nous semble nécessaire d'apporter en réponse à vos observations.

Tout d'abord, en complément des indications apportées par la Chambre en introduction page 16 concernant le taux de chômage, il semble pertinent d'ajouter que la zone d'emploi de Dijon compte 394 800 habitants sur les 535 078 que compte le Département de la Côte d'Or, soit 73,8 %, (2020, site www.insee.fr) montrant ainsi le poids économique et l'attractivité de cette zone d'emploi qui englobe, bien entendu, la Ville de Dijon.

1 La qualité de l'information budgétaire et comptable

La Chambre relève « globalement le respect des dispositions législatives et réglementaires (article L2312-1 du CGCT) » en matière de production des rapports budgétaires avec, « en particulier, la qualité des rapports produits à l'appui des débats d'orientations budgétaires organisés au cours de la période sous revue et des rapports de présentation des budgets primitifs et des comptes administratifs ».

S'agissant de la présentation de la structure des effectifs, de l'évolution des dépenses de rémunération et de la durée du temps de travail qui figurent dans l'annexe du ROB, la Chambre relève qu'elle ne comporte *in fine* pas ladite structure. Il en est de même pour la structure des rémunérations.

La Ville de Dijon pensait produire une annexe suffisamment étayée en toute transparence en se focalisant sur le budget à venir. Mais pour encore plus de clarté, la Ville prend acte de la remarque de la Chambre et s'engage à produire :

- une rétrospective sur les 2 dernières années et une projection pour l'année à venir des effectifs sur emplois permanents par cadre d'emplois (ces données sont toutefois aisément accessibles à l'annexe B9 concernant le tableau des effectifs présenté à l'occasion de chaque compte administratif).

		Année N-1	Année N	Année N+1
Rémunération	SFT			
	NBI			
	Traitement			
	Primes et indemnités			
	Astreintes			
	Heures supplémentaires			
Charges patronales (comptes 633 et 645)				
Autres				
Total chapitre 012				

- une rétrospective sur les 2 dernières années et une projection pour l'année à venir sur la structure des rémunérations type

De même, la Ville de Dijon indiquera le nombre de personnes concernées par le régime de temps de travail faisant exception aux 1 607 heures et le nombre d'heures supplémentaires prévisionnelles.

La Ville de Dijon prend également bonne note de la possibilité évoquée par la Chambre de mettre à disposition du public les comptes certifiés mentionnés à l'article L 2313-1-1 du CGCT des organismes non dotés d'un comptable public pour lesquels elle détient plus de 33 % du capital, a garanti un emprunt ou a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat.

Selon la Chambre, la rubrique du site internet consacrée aux conseils municipaux ne serait pas aisée d'utilisation pour 3 raisons :

- 1 – recherche de délibération qui s'effectue principalement par séance de l'assemblée délibérante
- 2 – recherche par mot-clé dans la partie « actes réglementaires » qui n'est pas assez sélective
- 3 – ordre du jour des séances passées en ligne en préambule seulement depuis 2021

D'une façon générale, la Ville de Dijon n'a été destinataire d'aucune réclamation sur la facilité ou non à utiliser la rubrique du site internet, en précisant que cette rubrique est accessible pour la Ville de Dijon, mais également pour son CCAS, le Grand Dijon puis Dijon Métropole. Ces informations disponibles sur les délibérations et les actes réglementaires le sont année par année depuis 2005. A titre de comparaison, le détail par année débute seulement en 2020 sur le site de la Cour des Comptes.

La recherche par mot-clé, nécessairement subjective, est, certes, disponible à partir de la seule zone portant sur les actes réglementaires, mais les mots-clés saisis portent à la fois sur les actes réglementaires ainsi que sur les délibérations (point 2 ci-dessus) en relevant que le classement des délibérations par session du conseil municipal apparaît parfaitement cohérent (point 1 ci-dessus) compte-tenu de la possibilité de passer par une recherche par mot-clé.

Concernant le point 3, l'ordre du jour qui figure en préambule de chaque session depuis 2021 porte bien sur l'ordre du jour de la session concernée et non sur une séance passée comme l'indique la Chambre.

En matière de régularité budgétaire et de fiabilité des comptes, il convient de souligner que « *(c)ertaines opérations examinées par la Chambre sont menées de manière satisfaisante et ne soulèvent aucune observation* ». Très concrètement, cela concerne :

- l'optimisation du recouvrement des recettes
- des restes à recouvrer stables dans le temps et un ratio de pertes sur créances irrécouvrables en concordance avec le niveau des restes à réaliser
- de bons délais globaux de paiement systématiquement en dessous de 30 jours maximum sur l'ensemble de la période sous contrôle
- un faible taux de rejet des mandats
- une gestion satisfaisante des comptes d'attente
- le respect des règles prudentielles concernant les garanties d'emprunt.

La Chambre « *relève, sur l'ensemble de la période contrôlée, que les prévisions budgétaires sont globalement précises et bien anticipées en dépenses de fonctionnement* ».

S'agissant des recettes de fonctionnement, il est inexact de considérer que, comme le souligne la Chambre, les prévisions budgétaires « *font l'objet d'estimations particulièrement prudentes, au-delà de ce qui est usuellement pratiqué dans le secteur local* » au regard des taux d'exécution constatés a posteriori et, de fait, en ayant connaissance après coup des événements qui ont pu impacter ou non les recettes de fonctionnement, d'autant plus que, en moyenne, le dépassement par rapport à la prévision n'est que de 4 %, ce qui reste faible.

Il est important de se remettre dans le contexte difficile qui prévalait lors de l'élaboration des budgets primitifs concernés par la période sous contrôle, contexte qui a été impacté par différents systèmes de participation au redressement des finances publiques, par la crise sanitaire liée au COVID, et par la forte augmentation de l'inflation et de son impact en particulier sur les dépenses énergétiques. Dans ces conditions, la prudence était effectivement de mise.

La Ville de Dijon rappelle également que ces taux de réalisation élevés relèvent en partie de la responsabilité de l'Etat, en particulier en raison des informations erronées communiquées à la collectivité en matière de prévisions de bases fiscales. A cet égard, les millésimes 2023 et 2024 ont été marqués par des anomalies majeures dans les bases fiscales de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et sur les logements vacants (THLV) avec plusieurs millions d'euros de recettes supplémentaires en année N annoncés à la collectivité au dernier trimestre de la même année N. La commune ne pouvait donc en aucun cas prévoir ces recettes au moment du BP N construit plus d'un an auparavant. Concrètement :

- 2024 (cumul THRS/THLV) = 2,13 M€ de produits supplémentaires (par rapport au produit prévisionnel figurant à l'état 1259 notifié en mars 2024) communiqués par la DGFIP le 21 octobre 2024
- 2023 (cumul THRS/THLV) = 3,6 M€ de produits supplémentaires (par rapport au produit prévisionnel figurant à l'état 1259 notifié en mars 2023).

Dans les deux cas, la DGFIP n'avait effectué aucune pré-alerte plus tôt dans l'année laissant entendre que de tels niveaux de recettes supplémentaires allaient arriver en fin d'année. Ces sommes importantes ont donc constitué une surprise totale pour la Ville et ne pouvaient en aucun cas être anticipées un an plus tôt au moment de la construction des BP 2023 et 2024 (cela a d'ailleurs été le cas à l'échelle nationale pour l'ensemble des communes).

Dans ce nouveau paradigme marqué par la multiplication des crises, la hausse des incertitudes, et les difficultés de l'Etat lui-même à communiquer des données fiables (non seulement de manière pluriannuelle, mais également de manière infra-annuelle), la Ville de Dijon construit donc, de manière assumée, ses prévisions de recettes en étant raisonnablement prudente.

Rien ne serait en effet pire, en termes de pilotage budgétaire, qu'une prise de risque excessive en termes de budgétisation qui pourrait ensuite se traduire par un surcalibrage des dépenses réelles de fonctionnement (considérant que davantage de marges de manœuvre seraient disponibles), avec, ensuite, de mauvaises surprises en exécution budgétaire. Cf. par exemple le BP 2021 construit au deuxième semestre 2020 en pleine crise sanitaire sans réelle visibilité sur ce qui se passerait l'année suivante (poursuite des confinements ? quel degré d'ouverture des services publics municipaux et donc quel niveau de recettes des produits des services ?, etc.).

Au-delà des éléments ci-dessus, la Ville tient également à rappeler plusieurs points spécifiques à la période contrôlée expliquant ce taux de réalisation finalement élevé :

- un marché immobilier particulièrement dynamique au début de la période considérée (jusqu'en 2022), avec des recettes de Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO) historiquement élevées. Pour autant, à l'automne N-1, les recettes à encaisser par la commune en N et à inscrire au BP N sont extrêmement délicates à prévoir (aucune communication d'informations par l'Etat concernant les transactions, etc.). La commune adopte donc une budgétisation prudente. La Chambre n'aurait sans doute pas manqué d'émettre un commentaire si la Ville de Dijon avait construit des budgets primitifs sur des hypothèses excessivement optimistes en matière de DMTO.
- une recette exceptionnelle de DMTO de 5,232 M€ encaissée en 2020 suite à une transaction immobilière très importante concernant les locaux du centre commercial de la Toison d'Or (et qui, compte-tenu de l'absence d'informations transmises par l'Etat, n'était pas connue au moment de la construction du BP 2020).
- les intérêts de placements (depuis 2023) : par définition, en début d'exercice, la Ville ne connaît pas les barèmes de placement de l'année à venir. Et, surtout, elle ne peut pas anticiper combien elle sera susceptible de placer précisément sur la totalité de l'année. Le calibrage des recettes inscrites au BP est donc effectué de manière prudente.
- les recettes de fiscalité directe locale : depuis 2017 et la réforme/révision des valeurs locatives des locaux professionnels, ces dernières ne sont plus soumises à l'actualisation légale des bases (applicable uniquement pour les locaux d'habitation et industriels et égale, pour une année N, à la variation de l'IPCH entre novembre N-2 et N-1). Pour les locaux professionnels hors industriels, cette évolution est essentiellement effectuée en fonction de la variation des loyers, et est beaucoup plus délicate à anticiper que l'actualisation légale. Par ailleurs, les rôles supplémentaires ne sont, par définition, pas anticipables et ne font donc, par prudence budgétaire, l'objet d'aucune inscription budgétaire.
- la réforme de la taxe communale sur la consommation d'électricité menée par l'Etat au cours de la période de contrôle (suppression de l'ex TCCFE remplacée par une part communale de la TICFE nationale) et qui a fortement complexifié les prévisions budgétaires.
- la difficulté à anticiper précisément les montants à encaisser auprès de la Caisse d'Allocations Familiales en année N (compte-tenu des mécanismes complexes de fonctionnement de la CAF avec acomptes en N, soldes en N+1, etc.).

Cette mise en perspective illustrée du cadre dans lequel sont établies les prévisions de recettes de fonctionnement et la modicité du dépassement en exécution réelle de ces mêmes prévisions, doit conduire à les qualifier de justement prudentes, une analyse purement factuelle des pourcentages sans prise en compte du contexte conduisant à porter un jugement en décalage avec la réalité.

Par ailleurs, la Chambre relève un taux moyen d'exécution « *des dépenses d'investissement* » de 51 % (58 % avec les RAR) qui cible les dépenses réelles d'investissement, y compris le chapitre 16.

Or, dans les calculs de ratios, il est usuellement fait référence aux dépenses d'équipement qui comprennent les seuls chapitres 20, 21, 23 et 204.

Sur la base du périmètre retenu par la Chambre des dépenses réelles d'investissement au sens large, il convient de retirer les crédits effectivement non consommés à la clôture de l'exercice et qui avaient été fléchés dans les rapports budgétaires des budgets supplémentaires et des décisions modificatives comme n'ayant pas vocation à être utilisés. De la sorte, le taux moyen d'exécution s'établit à 76 % et non à 51 %. Ce même taux moyen intégrant les RAR est de 86 % et non de 58 %.

La Ville de Dijon va poursuivre le recours aux autorisations de programme (AP) dès lors que les informations nécessaires à l'utilisation de cet outil sont disponibles, en particulier le cadrage budgétaire qui découle des études techniques et des choix politiques effectués. Ainsi, à titre d'exemple, les « *équipements petite enfance* » évoqués par la Chambre comme justifiant la création d'une AP nécessitent de travailler à une programmation relativement fine des bâtiments à traiter, à l'instar de ce qui a été fait pour les groupes scolaires dans le cadre de l'AP Ambition éducative. En d'autres termes, il semble indispensable de remettre du sens dans l'approche au recours à cet instrument budgétaire qui doit être utilisé à bon escient.

C'est ainsi que la Ville de Dijon a bien prévu la création d'AP pour différentes opérations identifiées et documentées permettant d'objectiver ces créations. Cela va concerner l'opération Dancing, le Palais des Congrès et des Expositions ainsi que le volet monuments historiques sur la base des études et réflexions en cours sur le patrimoine monumental communal et qui restent à affiner.

Le dossier CIAP ne répondait pas au critère du montant minimum fixé par le règlement budgétaire et financier pour créer une AP.

Enfin, la Ville de Dijon s'interroge sur le fait que, selon la Chambre, la présence de l'AP faciliterait « *la mobilisation de financements externes* », la Ville ne constatant aucune difficulté à mobiliser les aides financières auprès de ses différents partenaires pour le financement de ses opérations, que celles-ci soient ou non gérées en AP.

Nous prenons bonne note de la recommandation de la Chambre en vue d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement, demande qui pourra s'envisager dans le cadre du mandat municipal à venir à l'issue des élections de mars 2026.

En matière de contrôle interne et externe, la mise en place d'une fonction d'audit et de maîtrise des risques au sein de la Direction du conseil et de l'évaluation intègre la réalisation de cartographies des risques, la formalisation d'un plan de contrôle et, selon les criticités des risques associés, la mise en place de guides de procédures. Ces travaux ont vocation à concerner prioritairement la dimension de contrôle interne comptable et financier.

A cet égard, le conseil métropolitain de Dijon Métropole a approuvé par délibération du 27 mars 2025 la création d'un poste non permanent d'attaché territorial pour mener à bien le projet « Audit et maîtrise des risques » de la Direction du conseil et de l'évaluation (direction mutualisée Ville-Métropole).

La délibération précise que le projet porte sur le déploiement d'un dispositif d'identification et de maîtrise des risques financiers, accompagné d'une fonction d'audit interne et externe. Dans ce cadre, il est prévu de réaliser une cartographie des risques pour les services et les satellites, menant à la construction et à l'animation d'un plan de contrôle interne.

L'agente recrutée dispose d'une expertise particulière dans la maîtrise des risques financiers rencontrés par les collectivités et dans les méthodes d'audit interne et externe.

En réponse à la recommandation n°3, le déploiement d'une cartographie des risques financiers et d'un plan de contrôle interne intégrera les régies d'avances et de recettes et leur contrôle permanent et périodique, associant la Direction des finances et la Direction du conseil et de l'évaluation en lien avec le Service de Gestion Comptable.

Nous ajoutons que la Collectivité s'est engagée en avril 2025 dans la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle allégé en partenariat avec le Service de Gestion Comptable de Dijon métropole. L'évaluation, qui porte sur la fiabilité et l'efficacité de l'organisation et des procédures des services en charge du traitement de la paie de la Ville de Dijon, est réalisée par une équipe mixte. La représentante de l'ordonnateur au sein de cette mission est la chargée d'audit et de maîtrise des risques au sein de la Direction du conseil et de l'évaluation.

Des réflexions ont été engagées en vue de signer éventuellement une convention de Services Comptable et Financier (CSCF) entre la Ville de Dijon et la DRFIP. Ces réflexions s'inscrivent cependant dans un contexte de divergence d'interprétation juridique de la valeur de certains actes entre la DRFIP et l'ordonnateur qui a conduit ce dernier à réquisitionner le comptable public. Compte tenu du fait que la DRFIP a récemment admis le bien-fondé de l'interprétation de la collectivité, il sera possible de reprendre les échanges sur le contenu d'une telle convention. S'agissant spécifiquement de la possibilité d'inclure dans la CSCF une fiche action dédiée au contrôle interne comptable et financier, la DRFIP n'est directement concernée que par le contrôle des RIB, les autres volets relevant spécifiquement de l'ordonnateur. Prévoir une telle fiche action dans la CSCF pourra s'envisager s'il est souhaité étoffer le contenu de ce document contractuel dont la vocation principale est, en définitive, de servir d'outil de communication.

En matière de restes à réaliser (RAR), la Chambre a relevé ce qu'elle considère être des anomalies à partir de l'échantillon contrôlé.

La Ville entend rappeler ci-dessous les éléments de réponse qui ont déjà été apportés mais non pris en compte, à tort, par la Chambre :

- Phase Diag Parc Eiffel (erreur dans le tableau en annexe : 431 69,28 €HT)

Si la Ville ne conteste pas le fait que l'engagement faisant l'objet d'un RAR sur le titulaire aurait dû être réparti entre titulaire et cotraitants, elle s'oppose à l'analyse effectuée par la Chambre sur le montant du RAR. En effet, la Ville de Dijon a souhaité en 2023 n'engager que certaines phases (AVP et DIAG) qui correspondaient aux prévisions de déroulement de cette opération sur l'année 2024 et a donc prévu au BP 2025 les crédits nécessaires pour les autres phases.

Concrètement, l'explication donnée à l'équipe de contrôle pour le RAR de 31 148,94 € TTC pour un marché attribué de 431 696,28 € HT trouve son origine dans l'engagement de l'opération en 2023 par phases :

- 1er engagement (phase AVP) de 96 589,55 HT (APS de 72 442,16 € HT + APD de 24 147,39 € HT), soit 115 907,46 € TTC

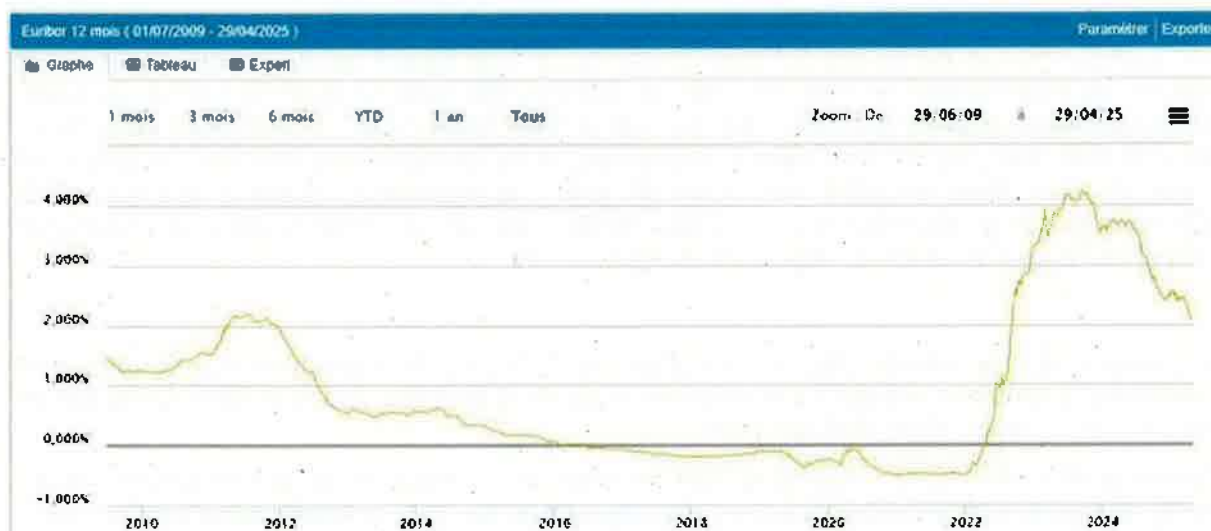
- 2ème engagement (phase DIAG) de 25 957,45 € HT, soit 31 148,94 € TTC, montant qui a été reporté car aucune facture n'avait été déposée en 2023.

- Construction vestiaires Stade Trimolet

Il y a bien eu 2 RAR pour un montant total de 154 783 € correspondant à des avances (nature 238 qui ne figure pas dans le tableau annexé au rapport), à savoir 59 923,70 € pour le tiers Guintoli (sous-traitant) et 94 859,30 € pour le tiers LVD Energies (titulaire). Suite à la faillite du titulaire, la solution de l'installation de containers maritimes a été abandonnée et, en conséquence, les RAR (titulaire et sous-traitant) ont été soldés début 2024.

S'agissant de la remarque de la Chambre concernant l'absence de provision en lien avec l'un des emprunts structurés et le niveau de l'Euribor 12 mois qui "dépassait les 4 % à la fin de l'année 2023", il est indispensable de remettre les éléments en perspective pour ne pas laisser penser que la situation se dégrade.

Ci-dessous la courbe de variation de l'Euribor 12 mois depuis le début de l'emprunt concerné en 2009 :



Et l'historique des taux payés sur le prêt 200904/2009042 (catégorisé 2E) :

01/07/2010	1,39%
01/07/2011	2,25%
01/07/2012	1,31%
01/07/2013	0,61%
01/07/2014	0,59%
01/07/2015	0,56%
01/07/2016	1,56%
01/07/2017	0,00%
01/07/2018	0,00%
01/07/2019	0,00%

01/07/2020	0,00%
01/07/2021	0,00%
01/07/2022	1,22%
01/07/2023	4,19%
01/07/2024	3,71%

Sur la période passée, de 2009 à 2024, les intérêts payés sont équivalents à ceux d'un prêt à taux fixe à 1,09 %, avec le même profil d'amortissement. Ce taux moyen est largement inférieur aux conditions qu'aurait obtenu la Ville de Dijon en 2009 si elle avait souscrit un prêt à taux fixe. L'échéance payée en 2023, à 4,19%, intervient après deux années 2022 et 2023 de forte inflation et de remontée des taux, qui s'est depuis normalisée. Si la Chambre souhaitait citer le niveau de l'Euribor 12 mois atteint en 2023, elle aurait dû, pour une information objective des élus et du public, citer également les niveaux des années précédentes, en particulier lorsque cet indice était négatif et que le taux payé par la Ville de Dijon était de 0 %.

Plus généralement, la Ville de Dijon est effectivement en cours de réflexion en vue de formaliser une politique de provision obligatoire et volontaire adaptée à la réalité de son activité et fonction de l'estimation des risques réellement encourus.

La bonne gestion des deniers publics ne doit, en effet, pas conduire à ce que l'application à la lettre de dispositions réglementaires parfois éloignées de la vie réelle conduise à monopoliser des crédits budgétaires dès lors que l'ordonnateur est convaincu d'être dans son bon droit. A titre d'exemple côté Dijon Métropole, il n'avait pas été provisionné la somme de 210 000 € sollicitée par une requérante tombée sur une place dijonnaise car aucun défaut de chaussée ne pouvait être opposé à la collectivité, ce que le tribunal administratif a confirmé en rejetant la demande indemnitaire.

Autre approche côté Ville de Dijon concernant Dijon Congrexpo où le risque portait essentiellement sur le bilan de clôture de la DSP et sur des postes de dépenses classiques inscrites dans le cadre budgétaire habituel pour ces dépenses (la part d'indemnisation pure restant mesurée). Il s'agit ici d'un cas où, dans un contexte extrêmement tendu avec le délégataire sortant, la Ville a considéré par prudence qu'il fallait solder cette DSP avec un tiers de confiance, le juge ou un médiateur judiciaire, ce qui a été le cas pour Dijon Congrexpo.

Par ailleurs la Ville privilégie dans de nombreux contentieux risqués, par exemple dans le litige contre Dijon Congrexpo, la voie amiable encouragée par le juge administratif. Or, les comptes sont publics et tout fléchage formel de fonds dans des actes publics est de nature à placer la collectivité dans une position fragilisée lorsqu'elle essaye de sortir de contentieux difficiles par voie amiable, voie qui d'ailleurs tend à limiter l'aléa judiciaire et la nécessité de provisions.

La Ville de Dijon prend note de la remarque de la Chambre concernant le suivi du patrimoine et les écarts constatés avec le comptable public et rappelle, comme le précise la Chambre, que le travail au long cours d'ajustement de l'état de l'actif avec l'inventaire engagé antérieurement au présent contrôle de la Chambre se poursuit avec le Service de Gestion Comptable. A cet égard, et dans l'hypothèse où une Convention de Services Comptable et Financier serait élaborée avec la DRFIP, l'introduction d'une fiche action sur le suivi du patrimoine ferait sens s'agissant d'un travail véritablement collaboratif entre l'ordonnateur et le comptable public.

Enfin, la régularisation de pure forme évoquée dans la recommandation n°4 sera mise en œuvre en vue de soumettre à l'approbation du conseil municipal la décision de confier à l'Office de Tourisme de Dijon Métropole l'encaissement des recettes relevant de la Ville de Dijon au sein de la Cité Internationale de Gastronomie et du Vin, ainsi que la convention de reversement de ces mêmes recettes.

2 La situation financière

En matière de fiscalité locale, le taux d'imposition sur le foncier bâti de la Ville de Dijon est, comme l'indique la Chambre, le 5ème plus élevé des 14 communes du panel observé par la Chambre en 2023. Pour rappel, le taux est issu de la somme des taux communaux et départementaux 2020, du fait de la réforme nationale qui a conduit à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Le taux du département de la Côte d'Or était alors le 4ème plus élevé du panel.

La Ville n'est, en tout état de cause, pas responsable de la réforme nationale, laquelle a effectivement conduit à la concentration de la fiscalité communale sur les propriétaires, et l'abandon de tout lien fiscal entre les habitants non-propriétaires et la commune.

A cette occasion, il est également rappelé que la taxe d'habitation sur les résidences principales était l'une des 5 plus basses parmi la quarantaine de villes de plus de 100 000 habitants hors Paris en raison d'une politique d'abattements très favorable aux contribuables dijonnais.

L'appréciation portée par la Chambre consistant à prendre simplement acte de la stabilité des taux d'imposition entre 2018 et 2023 et à insister sur le fait que "la fiscalité locale est élevée à Dijon (...)" doit être mis en perspective avec les effets de la dernière réforme de la fiscalité locale.

Le taux de foncier non bâti de la Ville de Dijon est, certes, élevé, mais il est à mettre en relation avec les bases très faibles de la Ville en matière de foncier non bâti (385 277 €, soit les troisièmes plus faibles bases parmi les 14 communes du panel évoqué par la Chambre). Le produit de foncier non bâti perçu par la commune a été de 357,5 k€ en 2023, représentant une part très minoritaire du produit des impôts directs perçus par la Ville, sans parler du poids de cette recette rapportée à l'ensemble des recettes de fonctionnement de la collectivité.

TFPNB 2023	Base	Taux	Produit
GRENOBLE	803 833	105,53%	848 235
DIJON	385 277	92,79%	357 515

NIMES	635 360	83,76%	532 455
CLERMONT-FERRAND	280 977	63,97%	179 883
SAINT ETIENNE	830 215	42,28%	350 946
TOURS	624 801	40,03%	250 085
ANGERS	460 868	38,57%	177 736
BREST	575 628	34,93%	201 009
TOULON	217 225	29,97%	65 032
LE HAVRE	401 896	27,50%	110 509
REIMS	1 345 399	24,10%	324 229
LE MANS	989 893	22,23%	220 020
VILLEURBANNE	439 574	17,28%	75 962
AIX EN PROVENCE	1 868 003	12,37%	230 843

En tout état de cause, les règles de liaison des taux ne permettraient pas de diminuer le taux de foncier non bâti uniquement, puisque le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties par rapport à l'année précédente.

En euros par habitants, le produit de la taxe foncière sur le bâti après application du coefficient correcteur est, pour 2023, de 779 €/hab pour la Ville de Dijon contre 747 €/hab pour la moyenne de la strate des communes de plus de 100 000 habitants (base de comparaison fiable car communément utilisée), soit un écart limité de + 4,28 % (source ministère des Finances).

En ce qui concerne les charges à caractère général, il est important de relever que le volume s'affiche à la baisse entre le compte administratif 2023 (50M€) et le compte administratif 2024 (48,6 M€), soit une diminution de 1,4 M€. Le montant inscrit au BP 2025 de 53,26 M€ doit, quant à lui, être explicité pour être compris car il intègre la très forte hausse du coût des cotisations d'assurance qui s'étaient déjà inscrites en progression en 2024, à savoir + 129 % en 2024 et +115 % en 2025 de BP à BP.

Comme le relève la Chambre, l'impact de l'inflation s'est fait fortement ressentir sur différents postes de dépenses tels que l'énergie, l'alimentation, le coût du papier dans la fabrication du magazine municipal, impact que la Ville de Dijon a pu canaliser au mieux du fait de ses choix de gestion tels que la gestion en régie de la cuisine centrale et sa politique d'achat d'énergie.

Il convient également de prendre en compte que l'évolution de ce poste de dépense est également liée à des choix politiques tels que l'effort fait en matière de tranquillité publique dont

la vidéo protection, la reprise de la gestion du Pôle Culturel de la CIGV, les manifestations d'envergure comme celles organisées autour des Jeux Olympiques 2024 et l'accueil de la flamme, la montée en puissance du "mieux manger" dans les restaurants scolaires (plus de produits bio et locaux), etc, choix permis par la bonne santé financière de la Ville de Dijon illustrée par son niveau élevé d'épargne.

Si l'on se base sur les ratios communément utilisés et qui comparent les communes avec la moyenne des communes de leur strate, soit celles de + de 100 000 habitants (source www.collectivites-locales.fr), on constate que, sur la période soumise au contrôle, le ratio des charges de fonctionnement par habitant de la Ville de Dijon est systématiquement inférieur à ce même ratio de la moyenne de la strate et s'établit ainsi, pour 2023 à 1 155 €/hab contre 1 408 €/hab pour la moyenne de la strate.

Ces indications nationales et accessibles à tous viennent utilement nuancer les informations de la Chambre issues du panel de communes défini par ses soins.

Enfin, il n'existe pas de logique financière et budgétaire à indiquer que la hausse des charges à caractère général a absorbé la baisse des charges de personnel liées au transfert de postes à Dijon Métropole.

Une telle présentation laisse à penser qu'il existe un vase communicant entre ces deux chapitres budgétaires et que la Ville de Dijon a utilisé expressément les crédits précédemment affectés aux postes transférés pour financer de nouvelles charges à caractère général.

Or, comme expliqué précédemment, les charges à caractère général, ont évolué pour des raisons propres à ce chapitre budgétaire, évolution qui aurait été identique sans transfert de postes à Dijon Métropole.

Enfin, et pour objectiver l'évolution de ces charges à caractère général au regard de l'inflation, il est nécessaire d'apporter des précisions concernant les indices pris en compte. En effet, la Chambre a retenu l'indice des prix à la consommation (IPC) et l'évolution de cet indice IPC d'environ + 16 % entre 2018 et 2023. Or, cet indice IPC est régulièrement décrié pour son caractère pas toujours fiable, exhaustif ou représentatif des postes de charges des collectivités. En retenant l'indice européen des prix à la consommation harmonisé (IPCH), l'évolution sur la même période 2018-2023 s'établit à près de 19 %. Selon l'indice élaboré par la Banque Postale dans le cadre du "panier des maires" de l'Association des Maires de France, l'évolution serait même d'environ 20 %.

La Ville de Dijon prend acte de la remarque de la Chambre concernant les conditions d'utilisation de la nature comptable 6188 "autres frais divers" et s'appliquera à limiter les dépenses imputées sur ce compte.

Concernant les éléments relatifs à la structuration de la dette, la Chambre conclut que le taux apparent de la dette de Dijon est plus élevé que les autres communes de taille identique en raison de la sortie des emprunts structurés. Or, cette situation vient essentiellement du fait que la Ville de Dijon n'a pas emprunté pendant les années 2010, années durant lesquelles les taux étaient bas. Les autres communes du panel, qui ont certainement régulièrement emprunté, ont donc pu faire baisser leur taux moyen au gré de la souscription des nouveaux financements, mais ont, en conséquence, augmenté leur encours de dette, et également généré de nouveaux

intérêts à payer, bien qu'à taux bas.

Les emprunts de la Ville de Dijon ont été souscrits avant 2008 à des périodes où les taux d'intérêts étaient plus élevés que ces dernières années, et où les conditions d'accès au financement pouvaient être plus compliquées pour les collectivités. Ces prêts sont figés à des taux élevés qui ne peuvent être renégociés ou remboursés par anticipation, sauf à générer le paiement d'une indemnité actuarielle, laquelle vient garantir l'équilibre financier pour la banque, et enlève donc tout intérêt pour la collectivité dans le réaménagement (sauf éventuellement, faire « en apparence » baisser le taux moyen de la dette, par le biais d'une capitalisation de l'indemnité ou d'un rallongement de la dette).

Ci-dessous le tableau n°19 établi par la Chambre pour comparer la charge d'intérêts de Dijon par rapport aux communes de taille identique :

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Encours de dette Dijon du BP au 31 décembre	158 210 919	149 489 886	140 439 356	131 111 339	121 189 680	110 284 094	
Taux d'intérêt apparent Dijon	3,60%	3,60%	3,70%	3,10%	3,30%	2,90%	3,37%
Taux d'intérêt apparent moyen	2,36%	2,32%	2,05%	2,28%	1,96%	2,68%	2,28%
Charges d'intérêt Dijon avec son taux apparent	5 773 180	5 369 914	5 260 906	4 046 115	4 055 178	3 184 345	
Charges d'intérêt Dijon avec taux apparent moyen	3 770 523	3 474 373	2 885 973	2 993 643	2 371 773	2 951 508	
Différence	2 002 657	1 895 541	2 374 933	1 052 472	1 683 405	232 837	9 241 845

Et ci-dessous les données actualisées avec l'hypothèse de souscription par la Ville de prêts de 15 M€ chaque année entre 2018 et 2021, quand les conditions moyennes du marché permettaient d'obtenir des taux proches ou inférieurs à 1 % :

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Nouvel emprunt (1)	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000	0	0	60 000 000

Taux nouvel emprunt(2)	1,13%	0,77%	0,55%	0,68%	2,42%	3,92%	
Encours de dette Dijon avec nouveaux emprunts	172 519 681	177 158 245	180 492 828	182 572 671	168 791 569	153 996 260	
Taux d'intérêt apparent avec nouveaux emprunts	3,42%	3,17%	3,09%	2,43%	2,63%	2,30%	2,84%
Charges d'intérêt Dijon avec nouveaux emprunts	5 898 356	5 612 929	5 576 272	4 434 390	4 439 329	3 538 216	

(1) prêt de 15 M€ sur 15 ans avec périodicité trimestrielle et amortissement progressif, souscrit au 01/01 de chaque année

(2) taux moyen des communes et EPCI > 100 000 habitants (source : Observatoire annuel de la dette de Finance Active)

En souscrivant des prêts à la fin des années 2010, à des taux plus bas, la Ville de Dijon aurait donc pu faire baisser son taux moyen et la Chambre n'aurait peut-être pas relevé l'écart avec le taux moyen des villes du panel. Mais la souscription de nouveaux emprunts, quand bien même ils auraient été à des taux inférieurs à 1 %, aurait généré de nouveaux intérêts à payer pour la Ville, ainsi que du capital à rembourser, impactant ainsi à la baisse ses niveaux d'épargne brute et nette et limitant son désendettement.

L'argument du taux apparent de Dijon plus élevé que celui de la moyenne n'est donc pas pertinent. Ce taux facialement plus élevé est lié au contexte de non-recours à l'emprunt sur une longue période, et au fort désendettement ainsi observé sur la période.

Les SWAP concernés par les instruments de couverture des risques de taux ont été souscrits par la Ville dans le contexte de l'époque de la fin des années 2000, contexte qui, comme l'a précisé la Chambre, était celui d'une forte réduction des liquidités accordées aux collectivités par les banques et d'instabilité des marchés financiers. Les opérations de couverture venaient donc couvrir à taux fixe des emprunts souscrits à taux révisables indexés sur l'Euribor. La Ville ne pouvait évidemment pas anticiper que ces index descendraient autant, jusqu'à passer en territoire négatif sur la période de 2015 à 2022, générant un surcoût pour la Ville. Il est donc aisé pour la Chambre de se placer a posteriori pour vérifier la performance d'opérations de gestion de dette et il est dommageable que la Chambre n'ait pas remis les opérations en question dans le contexte de leur souscription.

En ce qui concerne le profil d'extinction de la dette, la Ville de Dijon s'est donc fortement désendettée ces dernières années, en ne recourant pas à l'emprunt. Pour autant, elle continue toutefois de rencontrer régulièrement les établissements bancaires, pour garder un lien, et sait que son retour sur le marché de l'emprunt est attendu. Elle pourra donc, le moment venu, accéder dans de très bonnes conditions au financement bancaire. Au besoin, les nouveaux emprunts souscrits pourront l'être avec des phases de mobilisation, voire des différés d'amortissement, qui permettront de lisser la charge de remboursement en capital de la dette, au-delà du pic attendu sur les prochaines années, lié à l'encours historique de la Ville qui doit impérativement être apprécié en se remettant dans le contexte

qui prévalait lorsque ces emprunts ont été contractés.

Nous prenons bonne note de la conclusion de la Chambre sur la situation financière de la Ville de Dijon qui indique que « *La situation financière de la commune de Dijon est très satisfaisante sur la période 2018-2023 avec un très fort désendettement, un niveau d'investissement élevé financé sans emprunt grâce, en particulier, à un autofinancement plus important que les autres communes de taille démographique similaire* ».

S'agissant de la définition de la trajectoire pour l'avenir évoquée par la Chambre et explicitée par ses soins, il nous semble important de souligner que cela relève d'abord et avant tout de décisions politiques que les élus municipaux auront à prendre en actionnant ou pas les différents leviers à leur disposition.

		Département	Commune	"somme" Département + Commune		
Taux de taxe sur le foncier bâti (%)		2020			2023	Rang
AIX-EN-PROVENCE	Bouches-du-Rhône	15,05	17,64	32,69	32,69	13
ANGERS	Maine-et-Loire	21,26	32,98	54,24	54,24	3
BREST	Finistère	15,97	24,27	40,24	39,84	9
CLERMONT-FERRAND	Puy-de-Dôme	20,48	26,12	46,60	46,60	6
DIJON	Côte d'Or	21,00	29,28	50,28	50,28	5
GRENOBLE	Isère	15,90	36,73	52,63	65,79	1
LE HAVRE	Seine-Maritime	25,36	29,00	54,36	54,36	2
LE MANS	Sarthe	20,72	13,65	34,37	34,71	12
NIMES	Gard	24,65	28,55	53,20	53,20	4
REIMS	Marne	15,51	29,26	44,77	44,77	7
SAINT-ETIENNE	Loire	15,30	23,55	38,85	38,85	11
TOULON	Var	15,49	23,90	39,39	39,39	10
TOURS	Indre-et-Loire	16,48	22,46	38,94	43,44	8
VILLEURBANNE	Rhône	11,03	18,91	29,94	29,94	14

moyenne	18,16	25,45	43,61	44,86
---------	-------	-------	-------	-------

3 Les subventions et les mises à disposition de locaux aux associations

Il est tout d'abord nécessaire de relativiser le nombre des anomalies relevées par la Chambre concernant la transmission par les associations de leurs comptes ou bilan d'activité, en le mettant en perspective avec le volume financier concerné.

En effet, sur l'enveloppe globale de subventions attribuée annuellement aux associations par la Ville de Dijon (environ 15 M€), près de la moitié de cette enveloppe concerne des subventions de fonctionnement dont les mandatements sont effectués en plusieurs fois et dont le versement des soldes est conditionné à la production par l'association de ses états financiers et de son rapport d'activité.

Pour l'année 2023, sur les 364 associations référencées (418 dossiers concernés, une association pouvant se voir attribuer, pour une même année, une subvention de fonctionnement et une ou plusieurs subventions complémentaires), le montant total de subventions de fonctionnement versé sur présentation des justificatifs représente 6 944 097 € (dont 4 209 100 € pour les neuf Maisons d'Education Populaire dijonnaises), sur l'enveloppe globale de 15 330 373 € attribuée par la Ville de Dijon en 2023 (soit 45,29% du montant total des subventions attribuées).

La Ville prend cependant acte de l'utilité d'étendre ce mode de versement des subventions de fonctionnement à un nombre plus large d'associations, à partir, par exemple, d'un montant minimum de 5 000 € de subvention attribuée. Elle envisage également de renforcer la procédure de validation des demandes de subventions sur le site Internet de la Ville, et que tout dossier incomplet ou dont les pièces jointes ne sont pas à jour (comptes financiers et rapports d'activités) soit rejeté.

Concernant Zutique productions, il est inexact de dire que l'association ne produit pas ses comptes. En revanche, l'association n'avait effectivement pas adressé de documents depuis l'exercice 2021, malgré les relances des services de la Ville de Dijon.

Le responsable de l'association a été relancé le 5 février 2025, demandant la communication des comptes associatifs de la période 2022 à 2024 afin de pouvoir procéder aux versements des subventions votées en janvier.

Par courrier du 17 février, l'expert-comptable de la structure a précisé que le retard dans la production des comptes était en cours de rattrapage, et a défini un rétroplanning prévoyant une transmission des comptes 2022 en avril 2025, des comptes 2023 en mai 2025 et des comptes 2024 en juin 2025. Ce planning est tenu, avec la bonne transmission en avril 2025 des comptes 2022.

S'agissant des conventions de financement, s'il doit être précisé qu'elles comportent les mentions obligatoires prévues par l'article 10, alinéa 3 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, à savoir l'objet de la subvention, le montant de la subvention et les conditions d'utilisation de cette dernière, la Ville prend acte de la nécessité de :

- détailler davantage les conventions de financement en y intégrant notamment le programme d'actions que l'association s'engage à réaliser et les moyens à mettre en œuvre à cet effet, la nature des justificatifs à produire par l'association (bilan financier et rapport d'activité), les conditions d'évaluation des actions menées, les conditions de résiliation de la convention, etc.

- prévoir, dans les conventions de financement, le versement des subventions de fonctionnement en plusieurs fois, le versement du solde étant conditionné à la production des justificatifs par l'association
- la nécessité de prévoir des avenants aux conventions de financement lorsque des subventions complémentaires sont attribuées à une même association lors de conseils municipaux différents.

Un travail d'harmonisation des pratiques pour la rédaction des conventions de financement, pourra être engagé dès l'automne avec toutes les directions concernées. Les conventions de financement seront renouvelées progressivement afin de prendre en compte ces évolutions.

Il est cependant à noter que la rédaction des Conventions Pluriannuelles d'Objectifs et de Moyens (CPOM) a déjà été uniformisée pour tous les services et qu'elle reprend le modèle de la Circulaire Valls du 29 septembre 2015.

Concernant les conventions de mise à disposition des locaux, la Ville prend acte de la nécessité d'uniformiser et d'améliorer le contenu de ces conventions. A cette fin, il est envisagé de mettre en place un comité de pilotage afin d'harmoniser les pratiques au sein de la collectivité. Pour ce faire, la Ville s'appuiera sur les retours d'expérience du Réseau National des Maisons des Associations municipales qui gèrent, comme la Ville de Dijon, des subventions et des locaux.

La Ville de Dijon souhaite par ailleurs qu'il soit considéré que, même si le travail d'analyse financière est précieux pour la prise de décision, l'attribution de subventions ne peut évidemment pas se réaliser sur ce seul critère.

L'instruction des demandes de subventions par la Ville, s'effectue à trois niveaux :

- analyse du fonctionnement associatif de l'association,
- analyse sectorielle prenant en compte les politiques publiques locales,
- analyse financière.

Concernant la prise en compte du travail de suivi des associations mené par la Direction du conseil et de l'évaluation jugée insuffisante par la Chambre, il est précisé que le rapport annuel sur le suivi des satellites, et des associations, constitue un outil d'aide à la décision. Dit autrement, les clignotants d'alertes n'ont vocation qu'à alimenter cette décision, et le critère financier est un élément parmi d'autres.

Par ailleurs, les analyses portent sur l'année N-1 et ce délai entre la clôture des comptes et l'analyse qui en est faite peut parfois ne pas rendre compte de la situation instantanée. C'est la raison pour laquelle la connaissance du tissu associatif par les services opérationnels conduit parfois à ne tenir compte que partiellement des alertes compte tenu de l'évolution des situations ou des perspectives. Néanmoins, une réflexion est engagée par la Direction du conseil et de l'évaluation en vue de constituer une instance de suivi des structures à surveiller. Dans cette instance, les situations actuelles et futures des associations en fragilité ou, au contraire, dans lesquelles des marges de manœuvre seraient identifiées, serait régulièrement évoquée.

L'attribution d'une subvention, si elle doit tenir compte de l'analyse financière, prend donc également en considération d'autres aspects qui intéressent les politiques publiques. La Ville entend, en effet, soutenir également les associations au vu de certains critères (intérêt local, animation du territoire, lutte contre les discriminations, accessibilité au plus grand nombre, attractivité et rayonnement du territoire, renforcement des solidarités, action éducative de qualité, mise en place et développement de pratiques écoresponsables...).

Les appréciations résultant de ces trois analyses partagées sont inscrites dans les tableaux du GAMA (Groupement d'Analyse des Moyens aux Associations) et donc portées à la connaissance des élus de la majorité qui siègent à cette instance.

Concernant l'information des conseillers municipaux qui ne participent pas au GAMA, il est précisé que les commissions préparatoires au conseil municipal, qui réunissent les élus de la majorité et les élus de l'opposition, permettent de débattre sur les propositions de subventions aux associations avant leur inscription à l'ordre du jour du conseil municipal. S'il est vrai que les tableaux présentés en commission n'intègrent pas les éléments liés à la santé financière des associations, il est toutefois à noter que lors des séances de commission, afin de garantir une réelle transparence, les motivations liées aux avis défavorables sont indiquées.

La Ville prend enfin acte de la remarque concernant *« le traitement différencié des associations lors des événements qu'elle organise, notamment dans le cadre du festival des nuits d'Orient ou des jours de fête à la Fontaine d'Ouche »*. En effet, actuellement, les aides accordées aux associations pour leur participation aux deux événements cités, sont soit des prestations de service, soit des subventions, soit à la fois des prestations de service et des subventions.

Les deux manifestations étant organisées par la Ville, il est proposé qu'à l'avenir, les financements accordés aux associations dans ce cadre, soient clarifiés et bénéficient d'un traitement uniforme.

Par ailleurs, la Chambre estime *« que si un conseiller municipal sollicite un vote séparé pour une subvention il doit être fait droit à sa demande, ce qui n'est pas le cas. Par exemple, lors du conseil municipal du 28 janvier 2019, deux subventions ont été soumises au vote dans une même délibération et la demande de dissociation sollicitée a été rejetée »*.

L'observation émise sur ce point en référence à un arrêt du Conseil d'Etat du 5 juillet 2021 procède d'une erreur de lecture de l'arrêt précité.

Dans son arrêt du 5 juillet 2021 (n°433537), le Conseil d'Etat a jugé régulière l'adoption de 5 délibérations du conseil municipal de Messimy-sur-Saône par un vote unique, en l'absence de demande d'un conseiller municipal que le conseil municipal se prononce séparément sur chaque projet de délibération.

Cet arrêt du Conseil d'Etat ne peut pas être utilement cité pour dire que la demande de dissociation aurait dû être accueillie dans le cas exposé par la Chambre concernant la Ville de Dijon. En effet, il n'y a pas eu vote unique sur un train de délibérations comme dans le cas jugé par la haute juridiction.

La délibération du 28 janvier 2019 de la Ville de Dijon relative à l'attribution de subventions a fait l'objet d'une adoption conformément à l'article L.2121-20 du CGCT.

Si la Chambre, relayant la demande du conseiller, regrette que le périmètre de la délibération votée fût trop étendu, l'objet de la délibération avait bien été mis au vote par l'exécutif dans le cadre de sa compétence conformément au CGCT. C'est donc à bon droit que la demande de dissociation a été rejetée par le Maire lors de la séance du conseil municipal du 28 janvier 2019.

4 Les opérations d'aménagement

De manière générale, la Chambre a pris le parti de mentionner systématiquement le montant des participations de la commune au financement des opérations en mentionnant leurs montants hors taxes (HT) et toutes taxes comprises (TTC). Or, la mention de montants TTC peut laisser à croire aux lecteurs du rapport que la participation nette de la commune correspond au montant TTC, ce qui n'est pas le cas dans la mesure où, sur la plupart des rachats d'équipements publics, la commune a récupéré ou récupèrera la quasi-totalité de la TVA payée, selon les cas, par la voie fiscale ou via le fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Ainsi, à titre d'exemples (non exhaustifs) :

pour ce qui concerne la concession d'aménagement ARSENAL (lot n°1 de la concession Grand Sud) et les aménagements d'équipements connexes :

- la Chambre maintient la mention d'un coût cumulé de 9,55 M€ TTC pour l'acquisition du pôle social et du gymnase. Certes, elle déduit ensuite les 1,25 M€ de cofinancements obtenus sur ces investissements, mais elle omet de mentionner que la quasi-totalité de la TVA afférente sera récupérée par la Ville via le FCTVA (soit près de 1,57 M€ sur la base d'un taux de 16,404% du coût TTC). Ainsi, le coût net prévisionnel cumulé pour la Ville du gymnase et du pôle de vie sociale s'élèverait, après déduction des cofinancements et du FCTVA, à environ 6,7 M€ pour la Ville ; montant jamais affiché dans le rapport qui continue de mettre en avant un coût brut de 9,55 M€ TTC, supérieur de plus de 40% au coût net réel pour la Ville.

- si l'on déduit la totalité de la TVA récupérée via le FCTVA sur le gymnase, le pôle de vie sociale, et les autres équipements et voies publiques aménagées, le montant total net de la participation de la commune s'élève ainsi à 19,9 M€ (dont 9,03 M€ de participation d'équilibre, environ 6,7 M€ de coût net après cofinancements et FCTVA pour le gymnase Arsenal et le pôle de vie sociale, environ 1,5 M€ de coût net après cofinancements et FCTVA pour la Halle Bonnotte, et environ 2,67 M€ nets de FCTVA pour les autres équipements généraux de la concession), soit un niveau inférieur de près de 20% au montant de 24,8 M€ TTC indiqué par la Chambre qui ne correspond en aucun cas à la participation financière nette de la commune.

→ pour ce qui concerne la reconversion du site Amora (lot n°4 de la concession d'aménagement Grand Sud), le même biais méthodologique de la Chambre conduit à afficher des montants indûment gonflés de participation financière de la Ville.

- ainsi, la Chambre mentionne un « *coût global pour la commune de la reconversion du site Amora* » évalué à 13,4 M€ (soit 12,1 M€ HT), dont 7,8 M€ TTC (soit 6,5 M€ HT) pour l'acquisition du bâtiment dit « Quai 64 ».

- or, là aussi, l'affichage d'un montant TTC conduit à afficher un montant de participation de la commune artificiellement et indûment gonflé, dans la mesure où, pour l'acquisition du bâtiment Quai 64, la commune peut récupérer la quasi-totalité de la TVA ayant grevé l'acquisition, pour partie par la voie fiscale, et pour partie via le FCTVA. Ainsi, le coût net réel pour la commune de l'acquisition du Quai 64 s'élève à environ 6,5 M€, et le coût global de la commune pour la reconversion du site Amora s'élève à 12,1 M€, le chiffre de 13,4 M€ étant caduc car faisant uniquement ressortir un coût brut, sans prise en considération de la récupération de la TVA par la Ville.

→ pour ce qui concerne la prise en charge des travaux de finalisation des aménagements de l'écoquartier Heudelet en l'absence de réalisation de ceux-ci par la SEM, la Chambre met en avant un coût global de 850 K€ TTC pour la Ville. Certes, elle mentionne les 500 K€ de participation de la SEM, mais elle occulte la récupération de la TVA via le FCTVA (près de 140 K€ sur 850 K€ TTC de travaux sur la base d'un taux du FCTVA de 16,404%), et omet d'afficher le coût net réel de l'opération pour la Ville, limité à 210 K€ environ (soit 4 fois moins que les 850 K€ TTC mis en avant par la Chambre).

En résumé, et comme illustré par les trois exemples non exhaustifs ci-dessus, la présence de ce biais méthodologique et rédactionnel conduit ainsi la Chambre à indûment afficher des montants artificiellement gonflés des coûts pour la Ville de chacune de ces différentes opérations/concessions d'aménagement.

La Ville n'est pas parvenue à recouper/recalculer le montant de 78,14 M€ HT, soit 84,12 M€ TTC indiqué par la Chambre page 62 du rapport et qui correspondrait, selon elle, à la « *dépense globale pour la commune (...) sur une période longue (depuis 2004)* », au titre des « *opérations d'aménagement analysées* ». La Ville ne peut donc pas certifier l'exactitude de ces montants. En tout état de cause, au vu du biais méthodologique susvisé, et de la récupération par la Ville de la quasi-totalité de la TVA via le FCTVA ou la voie fiscale sur les équipements/bâtiments/voiries rachetés à l'aménageur, la Chambre, en prenant pour postulat que les chiffres qu'elle avance ne sont pas erronés, aurait dû afficher un coût net, sur période longue depuis 2004, d'un peu moins de 76 M€ (soit 84,12 M€ TTC avec déduction de la TVA récupérée par la Ville de Dijon, ainsi que des 2,25 M€ de cofinancements mentionnés dans le rapport).

Par ailleurs, dans le paragraphe 4.2.1, la Chambre souligne que la commune « *assure un niveau important d'avances (...) répondant au besoin de financement de l'opération et évitant, pour l'aménageur, le recours à l'emprunt et les frais financiers qui en découlent* », et cite comme exemple les 8 M€ d'avances « *pour l'aménagement du site Amora* ».

La Ville tient à rappeler que les avances de trésorerie à la SPLAAD (aménageur/concessionnaire) dans le cadre des concessions d'aménagement, et en particulier les 8 M€ pour AMORA mis en avant par la Chambre, ont été accordées au concessionnaire dans un contexte de situation budgétaire et de trésorerie confortable pour la Ville de Dijon, mise en évidence par ailleurs dans le présent rapport d'examen de la gestion de la commune sur les exercices 2018 et suivants.

En d'autres termes, dans ce contexte d'important fonds de roulement et niveau de trésorerie de la commune, le fait d'accorder ces avances n'était en aucun cas préjudiciable aux finances municipales.

En revanche, symétriquement, les avances de trésorerie accordées à la SPLAAD, et en particulier les 8 M€ dans le cadre du lot n°4 Amora de la concession d'aménagement Grand Sud, se sont avérés particulièrement utiles pour l'aménageur compte-tenu des besoins de financement de l'opération, et ont ainsi permis à minimiser les frais financiers imputés à la concession (sans que cela ne génère de frais financiers concomitants pour la Ville de Dijon, pour les raisons mentionnées ci-dessus), et donc, in fine, le besoin de participation d'équilibre de la commune (qui aurait été supérieur sans ces avances).

Il convient, de surcroît, de souligner que, sur les 8 M€ d'avances de trésorerie susvisées (ex-site AMORA), 7,8 M€ ont été remboursés par la SPLAAD à la Ville fin 2024, soit un solde résiduel de seulement 200 K€ à reverser par la société d'ici à l'échéance de la concession d'aménagement.

Toujours dans le paragraphe 4.2.1., la Chambre souligne que, selon elle, « *des acquisitions d'équipements sont décidées par la commune pour équilibrer les opérations, comme ce fut le cas du bâtiment Quai 64 du site Amora (+216% par rapport à la participation initiale) (...); engendrant un surcoût par rapport à l'engagement municipal initial* ».

La Ville ne partage pas ce constat de la Chambre, en particulier pour ce qui concerne le bâtiment du Quai 64 (site Amora). En effet, la recette de cession du bâtiment (6,5 M€ HT) figurait expressément, depuis de nombreuses années, dans les tableaux financiers intégrés aux comptes-rendus à la collectivité concédante (CRAC) dans les recettes de la concession. La possibilité de céder le bâtiment à un autre tiers qu'à la Ville de Dijon n'avait, par ailleurs, jamais été évoquée dans le cadre de la présentation des CRAC au cours des dernières années. En d'autres termes, il apparaissait clair que le bâtiment serait, in fine, à un moment où un autre de la vie de la concession d'aménagement, acquis par la Ville, ce qui a été le cas à la fin de l'année 2024. Il est donc excessif d'affirmer que l'acquisition constitue un surcoût par rapport à la participation initiale.

5 Les ressources humaines

La politique de la Ville de Dijon en matière de ressources humaines traduit une ambition forte.

Il s'agit autant d'être un acteur de l'emploi engagé sur son territoire que de placer les agents dans de bonnes conditions pour rendre le meilleur service aux usagers. Préalablement aux observations ci-dessous sur des aspects spécifiquement examinés par la Chambre régionale des comptes, dont le rapport reconnaît la poursuite de l'amélioration continue de gestion des ressources humaines, il paraît également important de rappeler que la collectivité est détentrice depuis 2018 du double Label égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et diversité délivré par l'AFNOR et reconduit en 2022.

Ce double label montre l'attention portée à une gestion orientée sur les compétences et favorisant la cohésion sociale. La ville de Dijon a une note de 88/100 à l'index de l'égalité. Ce sont également environ 80 agents de la ville qui sont retenus chaque année dans le cadre d'une mobilité interne afin de répondre à leurs aspirations à une évolution professionnelle en lien avec les besoins de la collectivité.

Par ailleurs, la politique de formation est dynamique avec 70 % des agents qui partent en formation chaque année. Cela contribue à renforcer la qualité du service rendu. Cela permet de faire évoluer les compétences des agents pour les adapter aux évolutions du service public et des postes de travail.

Il est également essentiel de souligner que, avec un taux d'emplois des personnes en situation de handicap légèrement supérieur à 9%, la ville est nettement au-dessus de l'obligation légale fixée à 6%. La ville est aussi acteur de l'insertion professionnelle des jeunes dans l'emploi notamment dans le cadre de sa politique d'apprentissage en contribuant de façon essentielle au recrutement d'une centaine d'apprentis sur la ville, la métropole et le CCAS. La ville recrute également chaque année des personnes qui accèdent à leur premier emploi dans la collectivité. Ainsi, 141 agents ont moins de 30 ans dont 41 ont moins de 25 ans.

Concernant la procédure de recrutement, nous souhaitons indiquer en premier lieu, que l'ensemble des recrutements s'effectue en application des délibérations du Conseil municipal. Ceux-ci s'effectuent sur les postes ouverts par la délibération du 23 septembre 2024 ou des délibérations complémentaires.

Dans une optique de promotion professionnelle, la ville de Dijon, en l'autorisant par délibération, a choisi de permettre le recrutement d'agents détenteurs d'un cadre d'emplois inférieur à celui du poste. Ce dispositif permet essentiellement de reconnaître les compétences acquises dans le cadre de l'expérience professionnelle par des agents de la collectivité qui disposent ainsi de perspectives d'évolutions professionnelles plus importantes.

Par ailleurs, lorsque la collectivité doit recruter des contractuels, elle l'effectue seulement dans les conditions prévues par le Conseil municipal. Si avant 2023, les autorisations étaient principalement accordées au cas par cas, désormais, les délibérations prévoient la possibilité de recruter un contractuel dès la création du poste lorsque, au regard des compétences recherchées ou des difficultés de recrutement sur le métier, il y a une probabilité élevée qu'un contractuel soit retenu.

Enfin, compte tenu du turn-over sur les postes, la collectivité a des vacances d'emplois. Celles-ci ne caractérisent pas un nombre d'emplois budgétaires au-dessus des besoins effectifs. Ces emplois vacants sont le résultat de la différence de délai entre le départ d'un agent (au plus 3 mois après sa demande, moins s'il s'agit d'un contractuel) et l'arrivée d'une nouvelle personne dans un délai qui ne peut être inférieur à 6 à 8 mois (réflexion sur la reconfiguration du poste, délai de candidatures, convocation des candidats, entretien de recrutement et délai d'arrivée).

En deuxième lieu, la collectivité s'est dotée d'un guide interne du recrutement qui articule le respect du cadre légal et la qualité du recrutement. L'intérêt de ce guide a été souligné dans le cadre des labels égalité et diversité, et les audits réalisés par l'AFNOR s'appuyant sur l'analyse de larges échantillons ont permis de reconnaître que la procédure de recrutement était performante.

Toutefois, sur plusieurs centaines de recrutements réalisés chaque année, la collectivité est parfois conduite à ne pas appliquer la procédure commune.

En effet, le processus de recrutement doit certes assurer l'équité entre les candidats mais il doit aussi s'effectuer dans un délai compatible avec les exigences de continuité du service public et selon un process qui ne mobilise pas inutilement des ressources. Ainsi, lorsque la collectivité sait qu'un poste va attirer des candidats internes de qualité en nombre suffisant, une publicité externe serait contreproductive.

Par ailleurs, la procédure de recrutement prévoit un classement des candidats à l'issue du jury de recrutement avec 3 types d'avis (favorable, réservé et défavorable). La décision de recrutement est prise au vu de ce classement et du statut de l'agent.

Ainsi, lorsqu'un agent titulaire a un avis favorable, il sera recruté prioritairement. On peut donc considérer que le classement des candidats permet d'établir le caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire lorsqu'aucun n'obtient un avis favorable du jury, ou qu'aucune candidature titulaire n'a été enregistrée. Il n'est donc pas nécessaire de formaliser un constat de carence supplémentaire à la grille de classement des candidats.

Enfin, la collectivité souhaite se donner quelques mois de réflexion sur la mise en œuvre de la recommandation n°5 puisque l'Etat envisage l'abrogation des textes qui la fonde. L'Etat souhaite en effet revenir sur l'obligation de publier systématiquement un poste occupé par un contractuel lors du renouvellement de contrat.

Cette publication est inopportune puisqu'elle intervient alors même que l'agent peut s'être engagé dans la passation d'un concours et qu'elle serait de nature à insécuriser fortement le collaborateur contractuel en poste, l'incitant peut-être à partir et obligeant la collectivité à retenir un nouveau contractuel qu'il faudra de nouveau former s'il y a peu de fonctionnaires disponibles pour l'emploi occupé.

La chambre reconnaît que la masse salariale de la commune est maîtrisée. Ce constat favorable est permis par la qualité de la gestion des effectifs qui a permis d'assurer la continuité des services, d'en développer de nouveaux, tout en améliorant le régime indemnitaire des agents, en développant une prévoyance avec un niveau de participation important de la collectivité, en versant le forfait mobilité durable et en finançant les revalorisations du point d'indice.

La chambre relève également un recours croissant aux contractuels avec une part qui augmente dans la masse salariale. Si la Ville de Dijon n'exprime aucun regret quant au recrutement de ces professionnels compétents, elle soutient aussi l'ensemble des mesures qui renforceraient l'intérêt pour les contractuels d'accéder au statut de fonctionnaire.

La collectivité a mis en place par délibération le RIFSEEP à compter du 1er janvier 2022. Les postes font l'objet d'une cotation qui détermine un niveau de régime indemnitaire. La cotation des postes constitue un cadre pour le régime indemnitaire mais n'impose pas que l'agent appartienne strictement à la même catégorie hiérarchique que la cotation du poste. En effet, la délibération est rédigée de façon cohérente avec le choix qui a été fait de permettre à des agents d'un cadre d'emplois d'occuper un emploi de catégorie supérieure.

Nous prenons acte du fait que la Chambre régionale des comptes a considéré que cela rendait peu lisible le système de cotation des postes mais dans le même temps, nous n'entendons pas nous priver de la possibilité de faciliter des parcours professionnels des agents de la collectivité.

Il faut aussi souligner que cette situation concerne seulement 73 personnes dont la cotation est supérieure au grade. Ce chiffre, faible au regard de l'effectif global, est cependant suffisamment significatif pour démontrer que la collectivité a fait le bon choix dans l'objectif d'encourager les évolutions de carrière.

Concernant les 19 agents placés dans une situation inverse, c'est-à-dire avec un grade supérieur à la cotation de leur poste, cela s'explique par le fait que la cotation des postes est intervenue en 2022, date à laquelle ces agents occupaient déjà leur grade et le poste.

Par ailleurs, si la chambre pointe quelques situations de modulation du CIA qui ne s'inscrivent pas pleinement dans le cadre de la délibération, la Ville entend préciser qu'elle ne souhaite pas que les interstices de la délibération soient utilisés pour verser une part de CIA à un agent qui ne le mérite pas. A l'inverse, la collectivité est attentive à ne pas supprimer tout le CIA d'un agent dont le comportement justifie un simple maintien de la modulation à 50 % du CIA, car sa manière de servir s'est améliorée tout en restant perfectible.

La Chambre émet également une recommandation de suppression de la prime de fin d'année pour qu'elle soit versée dans le cadre du RIFSEEP.

Versée depuis plus de 40 ans, comme la Chambre l'indique d'ailleurs, dans des conditions dont la légalité n'a jamais été contestée, elle restera versée aux agents à l'avenir de la même manière. La collectivité produira les éléments sollicités lors d'un prochain contrôle, après recherche dans les archives de l'association gestionnaire du dispositif dans les années 1970.

Nous prenons acte des observations de la Chambre sur les IFSE additionnelles. S'agissant de l'IFSE additionnelle régie, la collectivité sera amenée à clôturer ce dispositif pour reprendre le versement de l'indemnité spécifique de régisseur qui a été remise en place par l'Etat en ce début d'année, confirmant par la-même la validité du choix qui avait été opéré par la ville de Dijon dès 2021.

Concernant l'IFSE additionnelle habillement, celle-ci étant versée dans la limite des plafonds de IFSE prévus par la délibération de 2021 et pour un montant unique pour tous les agents concernés, une délibération n'apparaît pas indispensable.

La collectivité a installé de nombreux cycles de travail pour tenir compte de la diversité très importante des métiers exercés par ses agents et adapter au mieux les services publics aux besoins des habitants. Le respect de ces cycles est garanti par la hiérarchie. Il est aussi directement observable sur le terrain puisqu'il conditionne l'accessibilité des services aux heures prévues (périscolaire, crèches, musées, installations sportives, présence de la police municipale, etc.).

Il n'y a donc pas d'inquiétude sur la réalisation effective des heures de travail. Un dispositif automatisé de suivi du temps de travail pourrait certes donner l'illusion d'un meilleur contrôle formel, mais il est reconnu qu'aucun dispositif de ce type n'est de nature à empêcher toute fraude en la matière.

Enfin, la collectivité s'engage à ce que les dépassements du contingent des 25 heures supplémentaires mensuelles autorisées restent exceptionnels et limités à des situations imprévues ou à des mobilisations renforcées des équipes dans des cas très particuliers.

6 La Cité Internationale de la Gastronomie et du Vin

La Chambre relève tout d'abord que *"ce projet contribue à renforcer l'attractivité territoriale et le rayonnement de la commune et souligne la qualité architecturale des réalisations et leur intégration au tissu urbain en prolongement du centre-ville historique."*

La Chambre indique cependant que, dans le cadre du choix fait par Ville d'un Permis d'Aménager (PA), *"les obligations sont insuffisantes pour veiller aux engagements pris dans la réponse à l'appel à manifestation d'intérêt et d'autre part, que la surface de plancher maximale a grandement évolué au cours du temps"*.

Il s'agit tout d'abord de rappeler quels étaient les engagements pris.

La délibération du conseil municipal du 24 juin 2013 est claire : Il est énoncé que la Ville va organiser un appel à manifestation d'intérêt auprès d'investisseurs pour la réalisation d'une cité de la gastronomie. La programmation de cette cité est clairement déterminée ; elle comprendra 4 pôles étant entendu qu'il est précisé que cette programmation est susceptible d'évoluer. La Surface de Plancher (SdP) annoncée pour la Cité uniquement est de l'ordre de 26 000 m² dont 17 000 m² pour la réhabilitation des bâtiments existants. Enfin, il est précisé que le reste du site doit être déconstruit pour y réaliser un écoquartier.

Le cahier des charges de la consultation était annexé à la délibération. Ce dernier reprend le même libellé que celui de la délibération s'agissant de la programmation de la Cité en 4 pôles. La SdP de la Cité est également indiquée conformément à ce qui est énoncé dans la délibération.

Par ailleurs, il est précisé que chaque candidat est tenu de proposer, en sus de la réalisation de la Cité Internationale de la Gastronomie, la réalisation de l'écoquartier, la Ville se réservant ensuite la possibilité de regrouper ou non les deux projets.

Les ambitions urbaines définies pour la réalisation de la Cité de la gastronomie sont également énoncées :

- valoriser un patrimoine architectural d'exception ;
- affirmer l'intégration de la Cité Internationale de la Gastronomie dans son environnement urbain et paysager ;
- prendre en compte la gestion des flux et des déplacements assurant un fonctionnement urbain privilégiant les modes doux.

Enfin, il est indiqué que les candidats doivent être des opérateurs ayant vocation à assurer les fonctions d'investisseur et de maître d'ouvrage.

A ce stade, nous retenons que les engagements pris concernant la réalisation de la Cité de la gastronomie reposent sur les ambitions définies initialement, étant entendu que cet appel à manifestation d'intérêt (AMI) constitue en lui-même la procédure retenue pour la réalisation de la Cité de la gastronomie. La SdP de logements (la plus génératrice de recettes pour l'aménageur) annoncée a été respectée à 6% près, celle de la partie "Cité de la gastronomie" proprement dite a été adaptée en fonction des impératifs de ses programmes très spécifiques.

Il n'est pas démontré précisément en quoi les obligations du permis d'aménager sont insuffisantes pour veiller aux engagements pris tels qu'exposés ci-dessus.

En l'espèce les ambitions définies ont bien été respectées concernant la valorisation du patrimoine architectural, l'intégration de la Cité de la gastronomie dans le paysage urbain et la prise en compte de la gestion des flux et des déplacements en privilégiant les modes doux.

L'augmentation de la SdP constatée a permis de faire « atterrir » ce projet ambitieux et complexe dans sa nature.

Il est nécessaire de repréciser l'évolution du projet en termes de SdP:

Total de 66 535 m² de SdP au stade de l'offre AMI déclarée provisoire en 2014 avec :

- 20 535 m² de SdP pour la Cité
- 46 000 m² de Sdp pour l'écoquartier

Total de 67 790 m² de SdP après la phase de mise au point du projet de décembre 2014 à janvier 2016 et base de l'évaluation DNID pour la cession avec :

- 21 378 m² de SdP pour la Cité (+ 843 m²)
- 46 412 m² de Sdp pour l'écoquartier (+ 412m²)

Soit une différence de 1255 m² représentant une augmentation de 2 % par rapport à l'offre initiale

Total de 82 142 m² de SdP du PA en avril 2016 avec un maximum autorisé à 85 000 m² de SdP avec :

- 32 835 m² de SdP pour la Cité (+ 11 457 m²)
- 49 307 m² de Sdp pour l'écoquartier (+ 2 895 m²)

Il convient de comparer les m² de la phase de négociation qui a abouti à la promesse en 2016 avec ceux du PA autorisé en 2016 également soit un delta + 14 352 m² de SdP représentant une augmentation de 21 %.

Pour l'écoquartier, l'augmentation de la SdP, soit 6% environ, relève de l'ajustement entre une faisabilité donnée dans la phase de mise au point et le travail réalisé pour aboutir à un avant-projet détaillé correspondant au PA.

Pour la Cité de la gastronomie, l'écart s'explique par le rajout de constructions neuves pour répondre à la demande des preneurs:

- extension « logements réhabilités Ouche » correspondant au bâtiment de l'ex-école de médecine pour répondre au besoin du projet porté par le village by CA et Vitagora ;
- extension de hôtel pour répondre au besoin du preneur ;
- extension de la partie cinémas.

La comparaison faite avec le projet SEGER ne tient pas, car elle conduit à mettre sur le même plan une offre au stade de l'AMI avec la réalisation d'un projet au terme d'une longue phase de mise au point avec la Collectivité et les preneurs. Rien ne dit que le projet SEGER, s'il avait été retenu, n'aurait pas lui aussi évolué dans les mêmes proportions.

La sélection d'un candidat sur la base d'un AMI ne préjuge pas de l'évolution ultérieure de l'opération, et il n'est aucunement démontré que l'évolution rappelée ci-dessus ait eu une portée telle que le projet en aurait été dénaturé.

Par ailleurs, si l'augmentation de la SdP a entraîné de facto une augmentation des recettes, il convient alors de se poser la question de savoir si le poste des dépenses a aussi évolué à la hausse.

Il s'avère (source Eiffage) que le poste aménagement des VRD et espaces communs a lui aussi augmenté passant de 5,25 M€ à 8,1 M€. Les frais de justice ont également connu une forte hausse du fait de divers contentieux pour lesquels, cela a déjà été évoqué, aucune des décisions des juridictions saisies n'a été rendue en défaveur de la Ville.

De plus, au regard d'un contexte, rappelé ci-dessus et pour le moins pénalisant pour le projet, à savoir :

- crise du Covid 19 qui a conduit à un arrêt momentané du projet puis à une reprise dans des conditions induisant des sur-coûts dans la gestion du chantier de construction ;
- crise de l'immobilier induisant un portage foncier plus long que prévu ;
- augmentation significative du coût des matériaux (estimée par Eiffage à + 24%).

c'est l'ensemble de la chaîne de valeur qui a été lourdement impactée.

Si l'ensemble de ces aléas est complètement étranger au choix de la procédure d'aménagement, en l'espèce le choix d'un PA a permis de faire supporter ces aléas à l'aménageur.

En ZAC avec un concessionnaire public, c'est bien la collectivité qui, par le biais de participations, viendrait compenser ces aléas.

La Chambre évoque ensuite le fait qu'*"(u)ne concession d'aménagement aurait permis une meilleure information du conseil municipal"*.

La Chambre s'appuie sur le jugement du TA de Dijon, 16 juin 2016 (Monsieur Emmanuel Bichot c/commune de Dijon) et l'arrêt de la CAA de Lyon, 28 février 2019 (Monsieur Emmanuel Bichot c/commune de Dijon) pour évoquer la requalification du contrat conclu avec Eiffage, qui selon l'arrêt de la CAA *"vaut concession d'aménagement"*, ce qui aurait impliqué la présentation devant le conseil municipal de comptes rendus financiers ou de bilans des acquisitions et cessions.

Si telle est la qualification qui a été effectivement retenue par la Cour administrative d'appel de Lyon, il faut toutefois rappeler qu'elle ne s'est pas prononcée sur la validité du contrat en tant que telle mais a eu à traiter cette question sous l'angle de la recevabilité du recours à l'encontre de la délibération autorisant sa signature.

Au lendemain de cet arrêt de la CAA, le contrat conclu avec Eiffage restait donc juridiquement en vigueur.

La Ville de Dijon a fait le constat, dans ces circonstances, que la procédure d'AMI avait suivi les grandes étapes d'une procédure classique de concession d'aménagement, et qu'il n'y avait donc pas lieu de la reprendre depuis l'origine :

- Un avis d'appel public à concurrence a été publié au BOAMP, au JOUE, au Moniteur et dans le quotidien Les échos le 27 juillet 2013,
- Un cahier des charges décrivant précisément les attentes de la collectivité y était joint,
- Plusieurs sociétés ont candidaté,
- des demandes de compléments ont été sollicitées auprès de la société SEGER, laissant à la société EIFFAGE le même temps pour compléter sa proposition, dans le respect de l'égalité de traitement des candidats ;

- La Ville a procédé à une analyse objective des propositions des sociétés SEGER et EIFFAGE au vu des critères précisément identifiés dans le cahier des charges donnant lieu à la rédaction d'un rapport d'analyses des offres et au choix objectif de l'offre de la société EIFFAGE ; le choix du lauréat a été soumis à délibération du
- Le conseil municipal de la Ville de Dijon et validé à une large majorité (46 voix contre 3, 10 abstentions);
- L'opération d'acquisition du site et de cession au profit de la société EIFFAGE a ensuite donné lieu à une seconde délibération du conseil municipal finalisant ainsi l'opération.

Par ailleurs, au bout de trois ans de procédure, une partie significative des investissements avait été réalisée par le lauréat de l'AMI, et une résiliation du contrat passé entre EIFFAGE et la Ville aurait exposé cette dernière à un risque indemnitaire très important.

Il a donc été décidé de poursuivre l'opération sur la base du contrat en cours, qui ne permettait pas à la Ville d'imposer à EIFFAGE l'ensemble des obligations liées à un contrat de concession "classique", et notamment le rendu de bilans financiers ou d'acquisitions/cessions destinés à être soumis à l'assemblée délibérante.

Concernant la subvention du cinéma d'art et d'essai, nous souhaitons préciser que la Ville a bien l'intention d'obtenir le remboursement des 200 K€ versé à la SAS les 1001 nuits comme cela est prévu dans l'article 1 - Objet de la subvention et à l'article 3 – Condition d'utilisation de la subvention de la convention signée en juillet 2019.

Ensuite, lorsque la Chambre évoque le *"manque de définition d'un projet scientifique et culturel entre les acteurs du site"*, il nous semble nécessaire de nuancer cette affirmation.

La Cité dans son intégralité (puisque la question est posée à cette échelle) n'est pas uniquement un établissement culturel. Les acteurs privés de la Cité n'ont pas vocation à développer des projets culturels, mais bien de développer des activités commerciales en lien avec la gastronomie et le vin. Il s'agit bien là d'une des complexités de ce projet.

Par ailleurs, la mission confiée par Eiffage à l'Agence Abaque pour la réalisation des études muséographiques sous le contrôle scientifique et culturel de la Ville et du Comité d'orientation stratégique de la Cité s'apparente étroitement à la rédaction d'un PSC. Le COS a ainsi été mobilisé lors de ses séances plénières antérieures à l'inauguration pour nourrir la réflexion sur des sujets relevant d'un PSC : les marqueurs de l'identité des expositions temporaires, de la programmation culturelle, de la collaboration avec le monde de la recherche, ...

L'ensemble des éléments afférents aux travaux du COS a été transmis à la Chambre pendant la période de contrôle.

Concernant le bilan global de l'activité de la Cité, si le suivi de la fréquentation de l'ensemble du site est certes complexe (lieu ouvert, pluralité d'opérateurs, ...), la Chambre admettra cependant que la qualité qu'apporte au site son ouverture sur la Ville est sans commune mesure avec l'inconvénient constaté en termes de difficulté de comptabilisation des visiteurs.

La Ville de Dijon peut rencontrer le même type de complexité au Jardin de l'Arquebuse, site où les publics peuvent circuler dans le jardin et/ou fréquenter un ou plusieurs lieux d'expositions ou d'animation lors d'une même visite.

Les échanges intervenus lors du contrôle auront par ailleurs démontré à l'équipe en charge de celui-ci la prudence dont la collectivité fait preuve en termes d'enregistrement des visites, au travers notamment de la mise en place d'une pondération des chiffres de fréquentation.

Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement citées par la Chambre et qui ne sont pas identifiées spécifiquement pour le pôle culturel de la CIGV, il ressort des rapports budgétaires que les frais de missions et déplacement du personnel ne sont jamais ventilés par projet/poste/opération mais, pour une meilleure lisibilité, regroupés dans une rubrique dédiée au sein de la partie consacrée aux charges à caractère général (chapitre 011). Il en est de même concernant la cotisation qui est globalisée dans une ligne de crédit et pour les dépenses à caractère juridique regroupées dans les prestations. Ce choix historique de présentation n'a jamais fait l'objet de remarques, que ce soit concernant la CIGV ou bien antérieurement pour d'autres projets.

La gestion financière et budgétaire du Pôle Culturel et du CIAP est strictement identique à celle de l'ensemble des services exploités en régie directe.

Enfin, la Chambre ne peut pas rappeler l'objectif initial de ne pas faire peser sur les Dijonnais la charge financière de la CIGV, et mentionner que cet objectif n'est pas atteint, sans faire référence au contexte qui a présidé à l'abandon du projet de gestion associative du Pôle Culturel, à savoir les conséquences de la crise sanitaire mondiale du Covid-19.

Il est également important de noter, à cet égard, que la Ville de Dijon, ayant repris la gestion du Pôle Culturel dans ce contexte, a fait le choix de pratiquer la gratuité de l'accès à la Grande chapelle et de proposer des tarifs très accessibles pour l'accès aux autres expositions et ateliers-conférences, les Dijonnais en étant les premiers bénéficiaires.

7 Le patrimoine monumental

La Ville de Dijon prend bonne note de l'ensemble des constats et analyses effectués par la Chambre.

Nous souhaitons cependant attirer l'attention sur le fait que la somme de 55,5 M€ évoquée pour les travaux à réaliser sur les monuments historiques à l'horizon 2032 ne relève que de simples premières hypothèses tout à fait théoriques, puisqu'il faut considérer que :

- le volume de crédits évoqués pourra varier de manière très importante en fonction des options techniques et de mise en valeur des sites concernés ;
- le planning des opérations n'est aucunement fixé à ce jour, le lissage des coûts afférents aux opérations ne peut donc être anticipé à ce stade.

Vous remerciant pour la qualité des échanges intervenus tout au long de la période de contrôle, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre plus haute considération.

La Maire de Dijon
1^{ère} Vice-Présidente de Dijon Métropole
Conseillère Départementale de Dijon

Le Président de Dijon Métropole
Ancien Maire de Dijon
Ministre de l'Aménagement du Territoire
et de la Décentralisation

Signature numérique le 25/06/2025
de Nathalie KOENDERS
1^{ère} vice-présidente



Signature numérique le 25/06/2025
de François REBSAMEN
Président de Dijon métropole

