



Chambre régionale des comptes  
de Haute-Normandie

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**  
**SUR LA GESTION**  
**DE LA COMMUNE DE DIEPPE**

## SOMMAIRE

<b>I – PROCÉDURE</b>	1
<b>II – PRESENTATION DE LA COMMUNE</b>	1
<b>III – LA FIABILITE DES COMPTES</b>	2
<b>IV – LA SITUATION FINANCIERE</b>	3
<b>V – LES EFFECTIFS</b>	4
A - LE S CONSEQUENCES DIRECTES DE LA SITUATION ECONOMIQUE	4
B – LA STRATEGIE FACE A LA CRISE	5
<b>VI – DES MARGES DE MANŒUVRE REDUITES</b>	6
<b>VII – LA GESTION DE LA DETTE</b>	7
A – CARACTERISTIQUES GENERALES	7
B – ANALYSE DE LA STRUCTURE DES EMPRUNTS	8
<b>VIII – LES MARCHES PUBLICS</b>	9
A- METHODOLOGIE DE CONTROLE RETENUE ET APPRECIATION GENERALE	9
B – EXEMPLE DE CONSTRUCTION DE LA SALLE POLYVALENTE A USAGE SCOLAIRE DE NEUVILLE	10
<b>IX – PERSONNEL ET RELATION AVEC LE COMITE DES ŒUVRES SOCIALES</b>	11
A – LA MASSE SALARIALE – LA STRUCTURE DES EMPLOIS – LES EVOLUTIONS POSSIBLE	12
B – LA REMUNERATION DU PERSONNEL	12
1 – La rémunération et les régimes indemnitaires	12
2 - Un formalisme à renforcer en ce qui concerne la production des justifications	14
3 – Le versement d’une subvention au comité social des fonctionnaires territoriaux de la mairie de Dieppe : un fonctionnement à revoir	15
<b>X - LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES</b>	17
<b>RESUME SYNTHETIQUE</b>	20
<b>ANNEXES</b>	21

## I – PROCEDURE

Le Président de la Chambre a adressé à l'ordonnateur et à l'ancien ordonnateur une lettre d'ouverture de contrôle le 19 mars 2010. Cet examen de gestion a par ailleurs été inclus dans une enquête commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, sur « les budgets locaux face à la crise ».

Les entretiens préalables ont eu lieu les 24 juin et 2 décembre 2010 avec M. Sébastien Jumel, maire en exercice, et les 22 juin et 2 décembre 2010 avec M. Édouard Leveau, ancien ordonnateur.

La Chambre a délibéré le 8 juillet 2010 et le 13 janvier 2011 et a retenu les observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur le 20 août 2010 et le 18 février 2011, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur le 27 août 2010 et le 17 mars 2011. Le maire, par lettre enregistrée au greffe de la Chambre le 15 avril 2011, a répondu aux observations provisoires. L'ancien ordonnateur a fait de même, par lettre enregistrée au greffe de la Chambre le 25 octobre 2010.

Après en avoir délibéré le 11 juillet 2011, la Chambre a retenu les observations définitives suivantes.

## II - PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Dieppe est une ville portuaire, touristique et industrielle située au nord du Pays de Caux. La commune a été formée par la fusion de Dieppe et Neuville-lès-Dieppe le 1<sup>er</sup> janvier 1980. Neuville est érigée en section de commune avec un maire délégué et un CCAS.

Malgré l'intégration de la ville dans la communauté d'agglomération Dieppe-Maritime, elle reste adhérente à deux syndicats de bassins versants, deux syndicats mixtes en relation avec l'activité portuaire, un syndicat mixte qui gère le conservatoire à rayonnement régional, un syndicat de services informatiques et enfin un syndicat la représentant dans une SEM de logement social.

Les deux plus gros équipements culturels et sportifs du territoire, la scène nationale de Dieppe et le centre aquatique, dit « station balnéaire », ne font pas partie des équipements d'intérêt communautaire.

La commune de Dieppe comptait, en 2010, 34 449 habitants, selon l'INSEE, contre 36 600 en 1990. La baisse de la population a donc été de 6 % en 20 ans. Il s'agit d'un phénomène ancien puisque la population de la ville était de 39 500 habitants en 1975. Elle peut s'expliquer, en partie, par la difficulté croissante de trouver un emploi ; en effet le taux de chômage de Dieppe se situait en 2006 à 12,5 % alors qu'il était en Seine-Maritime de 9,9 %.

La crise économique actuelle peut menacer l'emploi à Dieppe. L'activité portuaire est en baisse, tant pour la pêche que pour le commerce.

Dans le secteur automobile, l'agglomération compte 4 500 emplois. Selon la ville, 1 500 de ces emplois seraient fragilisés. L'industrie traditionnelle est également frappée. Dans la vallée de la Bresle, le secteur de la verrerie, pourvoyeur d'emplois à Dieppe, a fortement recours au chômage partiel, de même que les secteurs de l'automobile et des matières plastiques.

Par ailleurs, la situation sociale des habitants de la ville est souvent difficile : trois quartiers de Dieppe (soit 12 000 habitants) sont classés en zone urbaine sensible et le taux d'allocataires au RMI sur le territoire de la communauté d'agglomération (8 % en 2007) est chaque année supérieur de 2 points à la moyenne de la région Haute-Normandie ; le revenu fiscal médian de la communauté d'agglomération est le plus bas des 7 communautés d'agglomération de la région.

La commune a rang de sous-préfecture, possède un casino, une scène nationale et organise tous les 2 ans un festival international de cerf-volant. En tant que ville touristique, elle est classée dans la strate des communes de 40 000 à 80 000 habitants.

### **III – LA FIABILITE DES COMPTES**

Les comptes présentés par la commune sont globalement complets et réguliers. Les comptes administratifs comportent toutes les annexes prévues par la réglementation.

Le budget principal de Dieppe était accompagné en 2008 de cinq budgets annexes :

- journaux municipaux (ouvert depuis 2006) ;
- stationnement (ouvert depuis 2003) ;
- centre d'hébergement des Roches (création antérieure à 2003) ;
- parking de la station balnéaire (ouvert depuis 2007) ;
- location de salles municipales (ouvert en 2008).

La fiabilité des comptes présentés, du point de vue qui incombe à l'ordonnateur et à ses services, est satisfaisante :

- l'état de la dette annexé au compte administratif est égal au solde du compte 1641 au compte de gestion ;
- les écritures comptables concernant les cessions d'immobilisations sont conformes aux prescriptions réglementaires ;
- les écritures concernant les intérêts courus non échus sont correctement passées ;

- les subventions transférables sont reprises chaque année.
- la commune pratique le rattachement des charges et des produits, et chaque année le compte est soldé des opérations inscrites à l'exercice précédent.
- les dotations aux amortissements et provisions ont été affectées en 2006 et 2007 par des erreurs d'imputation comptable qui n'ont pas modifié les grands équilibres des comptes.

Depuis 2004, la prévision budgétaire est assez satisfaisante. L'exécution du budget a atteint entre 57 et 73 % pour l'investissement et entre 90 et 102 % pour le fonctionnement.

En 2008, le code des marchés publics imposait un délai de paiement des achats de quarante-cinq jours maximum. Pour respecter ce délai, en l'absence de convention entre l'ordonnateur et le comptable, le mandatement doit avoir lieu en trente jours et le paiement en quinze jours. 16 % des mandats examinés par la Chambre ont été mandatés en plus de 30 jours avec des délais allant jusqu'à 90 jours.

La Chambre invite, en conséquence, la ville à améliorer la gestion du circuit de ses mandatements, en donnant à la direction des finances un pouvoir de contrôle et de relance en temps réel sur l'ensemble des services, ce qui lui permettra de veiller au respect des délais de paiement en toute circonstance et d'en assumer la responsabilité.

Malgré les quelques anomalies décrites dans ce chapitre, il apparaît que les comptes de la ville de Dieppe sont globalement fiables et que leur sincérité n'est pas mise en cause.

#### **IV – LA SITUATION FINANCIERE**

Les comptes de la ville de Dieppe sont marqués par une relative stabilité. Les charges de gestion ont augmenté entre 2004 et 2009 de 7,9 %. Les produits ont augmenté de 6,5 % pour atteindre 55 324 084 euros. Corrigées de l'inflation, ces hausses sont pratiquement nulles en termes réels.

Toutefois, les soldes intermédiaires de gestion semblent connaître, au-delà des fluctuations annuelles, une certaine érosion sur la période. Ainsi, la capacité d'autofinancement brute est en baisse de 21,4 % depuis 2004. Depuis 2006 elle est inférieure à 10 % des recettes de fonctionnement et ne permet pas de couvrir chaque année l'amortissement du capital de la dette.

Les dépenses de fonctionnement sont consacrées pour environ 50 % aux charges de personnel, ce qui est inférieur au ratio constaté dans les villes de la même strate (54 %) alors que les effectifs sont élevés (environ huit cents agents).

Les dépenses incompressibles (dépenses de personnel et charges d'intérêt) constituent, en 2009, 53 % des recettes totales de fonctionnement. Mais il faut apprécier ce taux élevé en tenant compte du fait que la commune gère directement, avec son propre personnel, la plupart des services rendus à la population.

Les produits de la fiscalité directe constituent 29 à 30 % des produits de gestion. Ils ont augmenté d'environ 9 % sur la période récente en raison de l'augmentation des bases. Les taux n'ont pas augmenté depuis 2004 ; le taux de la taxe foncière a baissé d'un point en 2005 mais à 38,90 %, il est encore largement au-dessus du taux moyen des communes de la même strate démographique qui est de 23,19 %. Quant à la taxe d'habitation, son taux se situe dans la moyenne de la strate.

En 2009, l'encours de la dette connaît une quasi stabilisation (43 579 741 euros au 31 décembre 2009, 43 111 468 euros au 31 décembre 2008, 42 244 798 euros au 31 décembre 2004). L'amortissement du capital a été de 4,5 millions d'euros en 2009 mais la commune n'a mobilisé que 5 millions d'emprunts nouveaux (67 % de la prévision budgétaire). Elle a en effet modéré ses investissements qui n'ont atteint que 70 % du niveau prévu au budget. En 2010, le rythme des investissements devait rester soutenu, et la commune devait les financer majoritairement par la souscription d'emprunts nouveaux.

Les dépenses d'équipement ont été élevées de 2005 à 2007 (20 millions d'euros en 2005, 33 millions d'euros en 2006 et 25 millions d'euros en 2007), ce qui s'explique par l'importance des principales opérations conduites, notamment la station balnéaire (piscine avec centre de thalassothérapie, parking en partie souterrain et centre de congrès) et la mise aux normes de l'usine d'incinération.

## **V - LES EFFETS DE LA CRISE**

### **A - LES CONSEQUENCES DIRECTES DE LA SITUATION ECONOMIQUE**

La crise économique a quelques conséquences concrètes sur les recettes et les dépenses de Dieppe. S'agissant des recettes, le prélèvement sur les produits des jeux au casino diminue régulièrement depuis 2006 (1,6 million d'euros en 2006, 1,1 million d'euros en 2009). La commune prévoit de nouveau une baisse en 2010. Il est cependant difficile d'imputer cette baisse à la crise économique plutôt qu'aux évolutions structurelles du marché des jeux.

D'autre part, le recul des transactions immobilières a fait baisser la recette de taxe additionnelle aux droits de mutation de 178 000 euros en 2008.

Ces deux sources de recettes ne représentent, au plus, que 5 % des ressources totales de la commune et 9 % des ressources fiscales mais, dans une situation financière déjà tendue, s'il se confirme, leur repli sera sensible.

En ce qui concerne les dépenses, la crise augmente la demande sociale. Les demandes d'aide alimentaire et financière des familles confrontées aux conséquences de la crise se multiplient. La ville a été amenée à créer de nouvelles prestations sociales d'aide à la mobilité et d'aide aux salariés victimes de la crise, mais voit aussi les budgets des CCAS gonfler en raison de l'augmentation de l'activité des aides à domicile en direction des personnes âgées et handicapées. Les subventions aux deux CCAS (Dieppe et Neuville-lès-Dieppe), qui avaient progressivement diminué depuis 2004 (1 024 861 euros), ont augmenté de 33 % entre 2008 (821 000 euros) et 2009 (1 090 000 euros). En 2010, la commune prévoyait une nouvelle augmentation (1 185 000 euros) mais considérait que cela ne suffirait pas à couvrir les besoins de la population et envisageait de réorganiser sa politique d'aides sociales.

Les effets directs de la crise sur le budget communal apparaissent certes limités (à quelques centaines de milliers d'euros au maximum) mais mal orientés aussi bien en recettes qu'en dépenses, ce qui ne peut qu'amplifier le mauvais niveau de l'autofinancement.

La ville n'a pas établi de prévisions chiffrées de l'impact de la crise à moyen terme, mais réalise une prospective pluriannuelle intégrant des prévisions de stagnation ou de baisse de certaines recettes, en lien ou non avec la crise.

La commune de Dieppe n'a bénéficié d'aucune mesure spécifique issue du plan de relance de l'Etat, et ne remplissait pas les conditions pour obtenir le versement anticipé du FCTVA en raison de la baisse du volume de ses investissements par rapport à la moyenne 2004-2007.

## **B - LA STRATEGIE FACE A LA CRISE**

La ville exprime sa préoccupation face à la raréfaction des financements croisés de l'État et des grandes collectivités partenaires et essaie de mettre en œuvre une stratégie adaptée de recherche d'économies de gestion, sans pour autant limiter son périmètre d'action.

En vue d'un transfert de nouvelles compétences à la communauté d'agglomération, la ville a, par exemple, recherché l'équilibre du service de collecte et de traitement des ordures ménagères, d'une part en augmentant ces deux dernières années le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, d'autre part en rationalisant les rythmes et circuits de collectes. En septembre 2009, une redevance spéciale a en outre été instaurée pour la collecte des déchets non ménagers, applicable aux administrations et acteurs économiques.

En matière fiscale, la commune se préoccupe de l'évolution dynamique de ses bases physiques, liée notamment à des programmes de logements et d'aménagement du territoire ambitieux. Une réflexion sur la politique d'exonération est également en cours. La municipalité a toutefois choisi de ne pas trop faire peser sur les ménages la charge des prélèvements, en raison d'un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal déjà élevé. Toujours côté recettes, la commune a aussi mis en place en 2010 une nouvelle tarification des services à la population (cantines scolaires, garderies périscolaires, accueils de loisirs, bibliothèque-ludothèque destinée à la petite enfance).

La municipalité a décidé de contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement, en particulier des dépenses de personnel. L'opportunité du maintien des postes de gestion et leur positionnement dans l'organigramme sont ainsi systématiquement examinés par l'équipe municipale lors de chaque départ d'agent à la retraite. Un tableau prévisionnel des départs à la retraite à horizon de cinq ans a été constitué pour permettre une anticipation de ces décisions. Une étude de réorganisation des services est actuellement menée par un cabinet conseil afin de repérer les compétences qui pourraient être plus efficacement utilisées.

De même, un audit énergétique des bâtiments municipaux a été réalisé pour permettre la mise en œuvre de mesures ciblées d'économies d'énergie.

La ville de Dieppe affirme sa volonté de poursuivre son développement, ce qui se traduit par des dépenses d'équipement en progression sensible en 2010.

Si certains projets d'envergure ont été ajournés, (comme la restructuration de l'avenue Gambetta, la maîtrise d'ouvrage de la Scène nationale estimée à 20 millions d'euros ou encore le pôle scientifique du château musée, d'un montant de 11 millions d'euros), la commune a toutefois décidé de réaffecter son effort d'investissement tant vers l'entretien du patrimoine existant que vers des opérations porteuses de maîtrise des coûts de fonctionnement (entretien des écoles, de la voirie, travaux d'isolation et d'économie d'énergie). Cette politique impose que la ville travaille sur l'ensemble des leviers de maîtrise de ses coûts à court, moyen et long terme afin de conserver une capacité d'autofinancement suffisante pour l'amortissement de sa dette.

## **VI - DES MARGES DE MANŒUVRE REDUITES**

La Chambre observe que les marges de manœuvre de la commune en matière d'endettement et de fiscalité sont réduites, à l'inverse de celles liées à la coopération intercommunale qu'il conviendrait de renforcer. Les charges de centralité de Dieppe sont en effet importantes et les compétences transférées à la communauté d'agglomération ont été limitées depuis sa création en 2003. Elles n'ont d'ailleurs donné lieu qu'à de rares transferts de personnels (deux agents au total) puisqu'elles étaient auparavant gérées sous forme de délégation de service public (transports, assainissement et eau).

De même, la construction et l'entretien des équipements de la ville qui pourraient avoir vocation à être transférés à la communauté d'agglomération ont été majoritairement financés par l'emprunt. A titre d'exemple, l'encours actuel de la dette de la station balnéaire, de la salle des congrès, du parking de la plage et de l'usine d'incinération représente un peu plus de 15 millions d'euros, soit 30 % de l'encours total de la ville.

La municipalité et l'exécutif de l'agglomération ont engagé des réflexions communes et cofinancé des études pour une meilleure coordination et l'étude de nouveaux transferts. Celles-ci ont donné lieu à l'élaboration d'un contrat d'agglomération d'aménagement du territoire et de schémas de développements culturels et sportifs. Cette initiative a par exemple permis le transfert du golf à la communauté d'agglomération. D'autres transferts sont également à l'étude et tout particulièrement ceux de la collecte et du traitement des ordures ménagères, des services culturels et du service d'information géographique. Le transfert de ces compétences pourrait avoir une incidence forte sur la structuration du personnel communal.

La gestion du patrimoine de la commune et la cession d'actifs du domaine privé sont aussi de nature à alléger les contraintes que fait peser la conjoncture actuelle sur les finances de la ville. Au-delà, elles reflètent également la volonté de l'équipe municipale de gérer activement l'adéquation de l'actif et du passif de son bilan sur le long terme.

La Chambre recommande à la ville de privilégier l'amélioration du fonctionnement de l'intercommunalité et la mise en œuvre des cessions d'actifs. Elle observe que ces mesures ne sont pas des réponses spécifiques aux déséquilibres induits par la crise actuelle. Cependant, elles sont susceptibles d'améliorer la situation financière de la commune en proie à des difficultés anciennes. La crise a incontestablement augmenté la pression qui pesait sur les finances de la collectivité et a imposé, de manière plus urgente que par le passé, la mise en œuvre de dispositifs de rétablissement durable de son équilibre économique. La commune s'inscrit d'ores et déjà dans cette logique de développement maîtrisé.

## **VII – LA GESTION DE LA DETTE**

### **A - CARACTERISTIQUES GENERALES**

La dette fait l'objet d'une gestion active par le service des finances de la mairie qui se fait assister par le cabinet « Finance active » depuis 2004. Ces prestations résultent d'un marché dont le coût de mise en service, en 2004, a été de 25 116 euros TTC. La commune règle un abonnement au cabinet (environ 13 000 euros HT par an) ce qui lui permet de consulter à tout moment les données en ligne sur le site et de recevoir les alertes. Le cabinet de conseil fait payer en supplément les autres prestations comme, par exemple, l'analyse complète de la dette présentée aux élus, qui est facturée 1 000 euros.

La ville est également conseillée par le cabinet KPMG pour toutes questions relatives aux finances, à la fiscalité et à l'évaluation des politiques publiques pour un coût de 27 250 euros par an (marché passé en mars 2010).

L'encours de la dette est composé en 2009 de 41 % d'emprunts à taux fixe, de 11 % d'emprunts à taux variable, de 39 % d'emprunts à taux révisable (avec options) et de deux emprunts structurés (9 % de l'encours). Cette composition a nettement évolué dans le temps : en 2004, les emprunts à taux fixe ne représentaient que 37 % de l'encours et les emprunts à taux révisable 48 %. L'observation des fournisseurs de prêts bancaires montre également une volonté de ne pas être dépendant d'une seule banque. En 2009, la commune de Dieppe a essentiellement cinq fournisseurs de crédits dont le principal est Calyon (40 %), suivi par la Caisse d'Épargne (25 %) et DEXIA (23 %). Mais cette composition n'a cessé d'évoluer depuis 2004, traduisant une baisse continue des encours obtenus auprès de DEXIA et une augmentation rapide depuis 2006 des encours CALYON.

Les taux d'intérêt moyens pour l'ensemble de la dette ont légèrement augmenté, de 3,46 % en 2004 à 4,17 % en 2008, pour redescendre à 3,24 % en 2009 principalement en raison de sensibles baisses des taux variables, en particulier pour les emprunts avec option lesquels sont passés de taux fixes à des taux variables nettement inférieurs.

## **B – ANALYSE DE LA STRUCTURE DES EMPRUNTS**

Les emprunts, qui sont classés dans la catégorie des emprunts à taux fixe, sont souvent issus de contrats pour lesquels des options différentes de tirage, à taux variable ou à taux fixe, étaient ouvertes et c'est le taux fixe qui a été opportunément retenu. Les taux d'intérêt moyens propres à cette catégorie de contrats, ont peu évolué de 2004 à 2009, passant de 3,83 à 4,07 %. Seuls deux emprunts anciens (conclus avant 1995) avaient des taux d'intérêts supérieurs à 6 %, l'un d'eux a été soldé en 2008, l'autre le sera en 2011.

Les emprunts à taux variable ont un taux moyen qui a augmenté sensiblement entre 2004 et 2008, de 3,19 à 4,40 %, mais ces taux ont diminué en 2009 pour arriver à 2,98 %. L'index le plus couramment employé est le taux du livret A plus une marge.

La commune a, en outre, dans son encours deux emprunts qui ont les caractéristiques d'emprunts structurés, ces deux emprunts représentant 9 % de la dette bancaire en 2009. Ils ont été contractés en 2003 pour 3 millions d'euros chacun. Le premier d'une durée de 15 ans, bénéficie d'un taux fixe de 3,5 % tant que le LIBOR US dollar<sup>1</sup> est inférieur à 7 %, au-delà, les intérêts sont calculés sur le LIBOR US dollar sans marge ni coefficient multiplicateur. Cet emprunt continue de faire courir un risque limité par l'absence de marge et par le faible pourcentage (5 %) qu'il représente dans l'encours de la commune.

---

<sup>1</sup> Respectivement taux de référence principaux du marché monétaire londonien, de la zone euro et de la Confédération helvétique.

Le second, d'une durée de 18 ans et qui remplaçait cinq emprunts antérieurs, se décompose en deux phases : pendant la première phase, jusqu'au premier janvier 2010, le calcul des intérêts était indexé sur l'EURIBOR 3 mois. La deuxième phase est liée à une condition relative au cours du Franc Suisse (CHF) par rapport à l'euro. Si la condition se vérifiait, l'emprunt devait être converti en CHF et le taux passé au LIBOR CHF<sup>1</sup>. La condition prévue au contrat ne s'étant pas vérifiée jusqu'en décembre 2009, l'emprunt fonctionne définitivement sur l'EURIBOR 3 mois. Son taux a évolué de 2,28 % en 2004 à 4,72 % en 2008 et il est redescendu à 0,78 % en 2009. Il ne présente donc plus de risque pour la commune.

Les données, relevées et rassemblées dans les annexes jointes, témoignent globalement d'une gestion prudente de la dette en termes de procédures, d'équilibre entre les prêteurs et de modalités de remboursement (fixe, variable, autres). La ville ne s'est pas exposée à un risque de taux ou de change déraisonnable. Les deux emprunts structurés décrits précédemment se situent à un niveau de risque moyen, mesuré 4C et 4B aux termes de la cotation retenue par la charte de bonne conduite signée en décembre 2009 par l'Etat, les représentants des collectivités territoriales et ceux des principales banques concernées. Compte tenu de l'importance modeste de ces prêts, sans coefficient multiplicateur, dans l'encours total, de la taille de la collectivité et de son niveau d'expertise interne, la ville n'a pas pris de risque excessif.

La maturité de la dette, avec une durée de moins de 6 ans, n'apparaît pas non plus excessive et la ville pourrait trouver matière à restructuration dès lors qu'une partie de son passif (dette relative à l'usine d'incinération) et de son actif (cessions envisagées) aura évolué favorablement.

## **VIII – LES MARCHES PUBLICS**

### **A – METHODOLOGIE DE CONTRÔLE RETENUE ET APPRECIATION GENERALE**

La Chambre a fait procéder à une extraction du système d'information de la collectivité de la liste complète des marchés attribués au cours de la période sous revue, soit 553 marchés représentant 46,6 millions d'euros H.T. mandatés. Les contrôles opérés n'ont pas révélé d'anomalie en matière de respect des seuils de procédure et de publicité. De même, les croisements opérés avec un second fichier relatif aux dépenses mandatées sur ces marchés n'ont globalement pas fait apparaître de distorsion significative entre les montants engagés et les montants mandatés en exécution de ces marchés.

Formellement, la Chambre appelle toutefois l'attention de la collectivité sur l'enregistrement retenu pour certains marchés, qui se limite à un numéro d'année du type « 06. », « 07. », « 08. » ou « 09. », ce qui conduit à des référencements identiques pour des marchés différents (172 marchés sont concernés).

Quatre opérations ont été analysées en détail (aménagement des VRD de l'opération Debussy, travaux d'entretien, réparations, amélioration et extension de voirie, construction d'une salle polyvalente à usage scolaire à Neuville-les-Dieppe et mise en conformité de l'usine d'incinération des ordures ménagères de la ville de Dieppe). Elles se décomposent en 17 marchés totalisant entre 5,7 (montant minimum) et 7,8 millions d'euros H.T (selon qu'il sera ou non procédé au renouvellement du marché à bons de commande de voirie.)

La qualité des opérations de passation et d'exécution de l'achat public au sein de la collectivité est globalement satisfaisante sur cet échantillon. La ville de Dieppe semble bien maîtriser les procédures applicables à ses achats en matière de publicité, par exemple, et de choix de la procédure de marché qu'elle retient. En outre, elle a sélectionné correctement les candidatures et a fait usage de critères d'évaluation des offres pondérés, conformément aux prescriptions du code des marchés publics et des différents règlements de consultation qu'elle a élaborés.

## **B – L'EXEMPLE DE LA CONSTRUCTION DE LA SALLE POLYVALENTE A USAGE SCOLAIRE DE NEUVILLE**

Le constat de quelques maladroites, relatives à la motivation du choix de l'un des attributaires sur une opération (la construction de la salle polyvalente à usage scolaire à Neuville-lès-Dieppe, dévolue pour un montant de 334 439 euros H.T.), vient cependant légèrement ternir l'appréciation favorable née de l'examen des fichiers transmis par la collectivité. Il traduit également des failles dans le processus de contrôle interne d'opérations récentes.

Au cas d'espèce, l'analyse des offres a été confiée à un prestataire externe. Deux entreprises ont remis une offre sur le lot 7 plomberie (d'un montant d'ailleurs modeste : 17 090 euros).

L'examen des mémoires techniques produits par les entreprises à l'appui de leurs offres conduit la Chambre à faire observer que les notes attribuées pour la valeur technique (déclinée en cinq sous-critères) sont faiblement motivées sur les sous-critères des moyens matériels mis à disposition pour l'exécution du chantier et des dispositions prises pour respecter le délai contractuel. Ainsi, la mise à disposition, par l'entreprise évincée, de matériels supplémentaires par rapport à l'offre de l'entreprise retenue, n'a-t-elle été ni mentionnée ni même discutée dans le rapport d'analyse des offres remis à la commission d'appel d'offres (CAO), alors que les notes attribuées sont identiques sur ce critère. De même, pour le respect du délai contractuel, l'entreprise retenue mentionne succinctement dans son offre des « *moyens humains en adéquation avec l'importance du chantier* », tandis que l'entreprise qui a été évincée s'engageait sur des éléments opérationnels nettement plus qualitatifs. Les notes attribuées dans le rapport d'analyse des offres sur ce critère sont également identiques, sans que la proposition faite à la CAO ne soit étayée par un commentaire.

Sans préjuger de la qualité technique de l'offre retenue par la commission, la Chambre observe que la motivation de ses décisions gagnerait à être renforcée, en particulier lorsque sur des offres comme celles examinées au cas d'espèce une différenciation d'un point sur l'un des sous-critères conduit à inverser le résultat de l'attribution du marché.

Dans un contexte d'élargissement des voies de recours ouvertes aux candidats, la CAO de la collectivité devrait se montrer plus attentive à la motivation de ses décisions d'attribution et au contenu des rapports d'analyse des offres qui les fondent, en particulier lorsqu'elle en confie la réalisation à un tiers.

L'exécution du marché a par ailleurs connu, sur quelques lots seulement, des dérives élevées (en pourcentage), alors que l'ensemble des 10 lots a supporté, du fait des six avenants, une hausse consolidée de 7,4 %, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

€ HT	Montant initial	Avenant	+ value
Lot 1	52 284,90 €	807,10 €	1,5%
Lot 2	28 873,40 €	1 078,89 €	3,7%
Lot 3	123 770,45 €	0,00 €	0,0%
Lot 4	15 747,00 €	366,00 €	2,3%
Lot 5	22 347,57 €	0,00 €	0,0%
Lot 6	29 158,80 €	8 732,70 €	29,9%
<b>Lot 7</b>	<b>17 090,98 €</b>	<b>11 825,21 €</b>	<b>69,2%</b>
Lot 8	19 252,00 €	2 027,50 €	10,5%
Lot 9	13 685,31 €	0,00 €	0,0%
Lot 10	12 229,35 €	0,00 €	0,0%
<b>TOTAUX</b>	<b>334 439,76 €</b>	<b>24 837,40 €</b>	<b>7,4%</b>

Conformément à l'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public, modifiant la loi Sapin, les avenants qui augmentent de plus de 5 % le montant initial de l'opération ont été soumis à l'avis simple (favorable au cas d'espèce) de la CAO, préalablement à la délibération du conseil municipal.

En l'espèce, l'avenant du lot 7 traduit une insuffisance des études préparatoires, ce qui n'a pas placé les candidats dans les meilleures dispositions pour élaborer leur offre, dans la mesure où le périmètre des prestations initialement communiqué était incomplet. La collectivité aurait dû procéder à une nouvelle mise en concurrence pour attribuer ces prestations dissociables du marché initial en raison de leur montant.

Un montant important d'avenants traduit des prestations dissociables du marché initial qui doivent être requalifiées en nouveau marché (CE, 28 juillet 1995, *Préfet de la région Ile-de-France*) et l'acheteur aurait dû les prévoir.

## **IX – PERSONNEL ET RELATIONS AVEC LE COMITE DES ŒUVRES SOCIALES**

### **A – LA MASSE SALARIALE – LA STRUCTURE DES EMPLOIS – LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES**

La masse salariale, soit les charges de personnel qui pèsent sur le budget, augmente modérément ; elle n'a toutefois pas diminué au moment de la montée en puissance de la communauté d'agglomération, mais a peu augmenté par la suite (3,6 % par an depuis 2004). Les dépenses de personnel se stabilisent autour de 51 % des dépenses réelles de fonctionnement depuis 2006.

Depuis 2003, les effectifs ont sensiblement augmenté, passant de 698 à 785 emplois temps plein (ETP) en janvier 2010, soit 818 personnes physiques (fonctionnaires et non titulaires confondus). Cependant, on constate une augmentation de la proportion des non titulaires dans les effectifs lesquels passent de 12 % en 2003 à 20 % en 2009. L'importance des effectifs s'explique par le fait que la commune exerce avec son propre personnel la plupart des services rendus à la population (garderies, restauration scolaire, crèches et centre de loisirs, bibliothèques, gestion du musée, installations sportives, collecte des déchets, propreté urbaine, voirie, et services sociaux, etc.).

Parmi ces agents 5,5 % relevaient de la catégorie A (43,1 ETP), 8,7 % de la catégorie B (68,27 ETP) et 85,8 % de la catégorie C (673,45 ETP). Cette forte proportion d'agents de catégorie C explique la relative modestie de la masse salariale malgré l'importance des effectifs.

La ville va devoir faire des choix dans les années qui viennent afin d'assurer la relève de son personnel. Les besoins vont évoluer en fonction de possibles modifications du périmètre des activités de la municipalité, dont la ville devra tenir compte. La Chambre recommande à la commune de s'engager, sans tarder, dans l'évaluation prévisionnelle de ses besoins et des coûts induits par sa politique de recrutement, en prenant en considération le périmètre évolutif de ses compétences et les perspectives que lui ouvre l'état de ses finances.

### **B – LA REMUNERATION DU PERSONNEL**

#### **1 - La rémunération et les régimes indemnitaires**

La commune édite environ 1 000 bulletins de salaires chaque mois en comptant les emplois aidés, les agents « horaires », les saisonniers, les élus et les agents éloignés du service pour maladie. Les bulletins de salaire des mois de janvier, mai et décembre 2008 ont été examinés.

La rémunération des élus a été fixée par deux délibérations (libellées en pourcentage de l'indice brut 1015) prises respectivement les 4 avril et 3 juillet 2008. La première attribuait le maximum légal d'indemnités aux maire, maire délégué, adjoints et conseillers délégués. La seconde a diminué les indemnités précédemment attribuées pour pouvoir verser une indemnité aux conseillers municipaux. Les délibérations sont conformes à la réglementation et les indemnités versées correctement liquidées.

Le régime indemnitaire attribué aux agents est calqué sur le régime indemnitaire de l'État, les délibérations en reprenant fidèlement les clauses. Des arrêtés fixent les modulations individuelles de ces primes qui sont prévues par délibération (IFTS, IAT, indemnité d'exercice des missions, prime de service et de rendement, indemnité spéciale de service, indemnité de fonction et résultats, etc.). Les attributions de NBI sont également conformes à la réglementation et justifiées par des arrêtés individuels.

Le directeur général (emploi fonctionnel de direction) reçoit en plus de la bonification indiciaire de 60 points, et des diverses indemnités réglementaires prévues par les textes, une indemnité représentatives de frais créée par une délibération du conseil municipal, sur la base légale de laquelle la commune aurait lieu de s'interroger.

La commune, si elle est bien surclassée, comme elle le déclare, dans la catégorie des villes de 40 000 à 80 000 habitants pourrait, à ce titre, employer trois collaborateurs de cabinet. Les deux collaborateurs de cabinet, en poste en décembre 2008, étaient rémunérés conformément à la réglementation en vigueur, à savoir l'article 7 du décret n° 1987-1004, modifié par le décret n° 2005-618 du 30 mai 2005.

Sur recommandation de la Chambre, la commune a complété, par voie d'avenant, les dispositions du contrat d'engagement de l'un des collaborateurs de cabinet, afin de régulariser une indemnité forfaitaire de 450 euros dont le versement n'avait jusqu'à présent pas de fondement conventionnel.

Il a enfin été constaté le versement d'une prime informatique (420 à 632 euros par mois selon les grades) à quatre agents en 2008, dont la justification semble devoir être remise en cause. Le régime juridique de ces primes est fixé par les décrets n° 71-342 et 71-343 du 29 avril 1971, n° 73-780 du 23 juillet 1973, n° 89-558 du 11 août 1989, et par un arrêté ministériel du 10 juin 1982. Elles sont liées aux fonctions exercées et visent à compenser les sujétions des agents (chefs de projet, programmeurs, analystes, pupitreurs, agents de traitement et dactylo-codeurs) affectés au traitement de l'information, dans des centres automatisés prévus à cet effet ou dans des ateliers mécanographiques, pour les vacations horaires effectuées entre 20 heures et 7 heures du lundi au samedi et entre 7 heures et 20 heures les dimanches et jours fériés.

Dieppe, qui bénéficie des prestations informatiques du Syndicat intercommunal pour la gestion et le développement d'un centre informatique, ne possède pas de centre de traitement de l'information au sens du décret n° 71-343. Dans son arrêt Commune de Noisiel du 3 juin 1996, le Conseil d'État a rappelé que « *l'installation informatique dont est dotée la commune est utilisée pour les besoins propres des services de la commune et ne peut en conséquence être regardée comme ayant le caractère d'un centre automatisé de traitement de l'information, au sens des dispositions précitées* ». Dieppe n'emploie que cinq agents (un ingénieur, trois techniciens supérieurs et un agent de maîtrise) pour la maintenance des postes informatiques et du réseau de la commune.

Cette analyse a été régulièrement reprise par la doctrine ministérielle [réponse du ministre de l'intérieur, à une question écrite d'un député n° 3543 du 12 juillet 1993 - J.O. débats Assemblée Nationale du 13 février 1993]<sup>2</sup>.

En outre, cette prime n'est pas mentionnée dans les délibérations fixant le régime indemnitaire. La commune a fait part à la Chambre de son intention d'y mettre fin, sans que la décision ait été prise.

## **2 – Un formalisme à renforcer en ce qui concerne la production des justifications**

Par ailleurs, et d'un point de vue formel, plusieurs bulletins de salaires, en janvier, mai et décembre 2008, auraient dû être accompagnés de l'état liquidatif des astreintes à payer. Les astreintes, dans la fonction publique territoriale, sont calculées sur les textes du ministère de l'équipement.

L'arrêté ministériel du 24 août 2006 (toujours en vigueur) indique les montants de ces indemnités : 149,48 euros pour une semaine complète d'astreinte, 10,05 euros pour une nuit, 109,28 euros pour un week-end, 34,85 euros pour un samedi, 43,38 euros pour un dimanche ou jour férié. Les astreintes de décision (concernant le personnel d'encadrement) sont payées la moitié des montants précédemment indiqués.

En cours d'instruction, les justificatifs ont été fournis pour une partie des astreintes payées, permettant de constater que les paiements sont liquidés en respectant les barèmes cités plus haut.

Malgré tout, l'état nominatif des heures supplémentaires n'était pas annexé aux liasses de bulletins de salaires de 2008. L'utilisation des heures supplémentaires ne paraît cependant pas anormale, et les paiements ont pu être justifiés a posteriori. Sur recommandation de la Chambre, la collectivité s'est engagée à assurer une vigilance accrue dans le contrôle de ces états au moment de l'établissement des fiches de paie des agents concernés.

---

<sup>2</sup> « La plupart des critères qui pouvaient justifier l'attribution de cette prime ne sont plus vérifiés aujourd'hui que dans quelques rares services où des qualifications et des moyens lourds – qui n'ont rien à voir avec ce qui est appelé communément la micro-informatique - restent nécessaires. C'est exclusivement dans ces derniers services que se trouvent vérifiées les conditions d'attribution de primes liées au traitement informatique définies par le décret du 23 juillet 1973 relatif à la situation des personnels des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux affectés au traitement de l'information. Ces conditions qui supposent, notamment, la constatation cumulative d'une qualification informatique et l'affectation exclusive dans un centre automatisé de traitement de l'information, permettent, lorsqu'elles sont réalisées, à des fonctionnaires territoriaux de bénéficier de cette prime »

### **3 – Le versement d'une subvention au comité social des fonctionnaires territoriaux de la mairie de Dieppe : un fonctionnement à revoir**

La commune subventionne, à concurrence de plus de 200 000 euros chaque année, le Comité social des fonctionnaires territoriaux de la mairie de Dieppe. Cette association, para-municipale et dont les instances dirigeantes sont très proches de la commune (le maire ou son représentant est président de droit), a déjà fait l'objet d'une observation définitive de la Chambre en 2004, qui était rédigée ainsi :

« Enfin, le comité social du personnel reçoit une subvention importante constituée de prestations pour ses membres, dont certaines sont des compléments de rémunérations sans base réglementaire (prime d'ancienneté et prime de départ à la retraite) ».

Le rapport de la Chambre n'a cependant, provoqué aucun changement dans les relations entre la commune et le comité, dont la subvention n'a pas diminué, et qui en outre, bénéficie toujours de mises à disposition de locaux et de personnel. La seule modification consiste à ce que les seuls affranchissements des convocations aux assemblées générales et courriers relatifs aux élections (convention 2009) soient réglés par la ville.

Les objectifs statutaires de l'association sont très lacunaires. L'article 2 mentionne simplement le rôle relatif aux « questions économiques, sociales, d'animations sportives et culturelles » ; l'article 25, au sujet des dépenses, de l'association n'est pas plus précis : « Les dépenses de toute nature sont fixées par le Comité Social, dans la limite des fonds disponibles ». Une partie de l'objet réel de la subvention est donc masqué.

L'association, bien que présidée par le maire ou son représentant, semble dirigée, en pratique, par son secrétaire (élu du personnel toujours en fonction), qui ouvre la plupart du temps les séances, prononce les rapports d'activités, annonce les orientations budgétaires, répond à la plupart des questions posées et clôt les séances. D'après les statuts, tous les agents, titulaires, stagiaires, contractuels pour une durée supérieure à 1 an et les retraités sont membres de l'association. Au demeurant, aucun paiement de cotisation n'est prévu.

L'élection des délégués du personnel se fait à la proportionnelle sur liste syndicale, la subvention de l'employeur est d'ailleurs calculée par rapport à la masse salariale (1,25 %, en 2007).

La question de l'intérêt communal de la subvention, qui se posait déjà implicitement en 2003, demeure, puisque l'action de l'association concerne, certes, les employés communaux, mais excède parfois les missions d'un service social.

La ville continue à verser une importante subvention à ce comité : 215 727 euros en 2008, 217 000 en 2009, 222 657 en 2010. Si l'association, à la suite d'un redressement effectué par l'URSSAF, est en train de se mettre en règle vis-à-vis de cet organisme et si elle diminue les primes qu'elle verse à ses adhérents sous forme de chèques cadeaux, elle continue de verser des primes aux agents en activité et retraités et de participer au financement de la garantie obsèques des adhérents. Elle revendique la participation de la commune au paiement d'une partie des cotisations à la mutuelle complémentaire du personnel.

La commune a conclu une convention annuelle avec le Comité pour « la mise à disposition de moyens humains et matériels, de locaux et octroi d'une subvention supérieure à 23 000 euros ». Cette convention précise l'intérêt pour la commune de l'action de l'association qui participe à « l'animation, à la pratique et au développement du sport, des loisirs en direction du personnel communal actif et retraité », mais passe sous silence l'activité « sociale » consistant au versement d'aides financières diverses à ses adhérents.

Or cette dernière, occupe la majeure partie du débat lors des assemblées générales et représente la majorité des dépenses comme le montre le tableau suivant :

	2007	2008	Budget 2009
Bons Mariage	762	2 158	1 900
Formation élus	954	1 126	2 416
Bons naissance	1 295	1 905	1 900
Prêts sociaux	2 282	2 282	-
SLVC	3 494	4 269	3 700
Frais divers	8 013	9 677	8 000
Voyages spectacles	8 840	11 637	11 500
Bourses d'études	9 075	10 641	13 000
Prime ancienneté	14 640	7 625	11 285
Départs en retraite	18 302	17 177	14 820
Garantie obsèques	21 975	25 551	25 872
indemnités vacances	36 051	36 656	37 500
chèques vacances	41 545	44 263	49 530
Avantages retraités	49 824	57 038	57 370
Total	217 052	232 005	238 793

L'action principale du Comité consiste donc à verser des ressources financières aux agents et aux retraités. Il s'agit notamment :

- de rémunérations directes et indirectes : une prime d'ancienneté qui représente environ 4,5 % des dépenses du comité, d'une prime de départ à la retraite (environ 7 % des dépenses), d'avantages pour les retraités (prime annuelle et financement de la garantie obsèques) qui représentent environ 24 % des dépenses annuelles du comité (la prime a sensiblement diminué suite aux recommandations de l'URSSAF : maximum 134 euros versés sous forme de bons d'achats en décembre) ;

- d'avantages sociaux : indemnité de vacances destinée à compenser les frais occasionnés par le départ en vacances ou l'envoi d'enfants en colonies de vacances (environ 15 % des dépenses. Avant 2007, selon les comptes-rendus d'assemblée générale, cette aide pouvait excéder les dépenses réelles des adhérents), les chèques vacances (20 % des dépenses. Le Comité gère les demandes et abonde les dossiers de 380 agents en 2007), l'organisation d'un grand voyage à l'étranger par an et de sorties touristiques et culturelles diverses qui représentent seulement 5 % des dépenses, des prêts personnels (prêts sociaux), activité interrompue depuis le budget 2009.

Si l'association a vocation à financer l'action sociale au bénéfice des agents communaux, il ne peut s'agir que de secours qui correspondent à des situations particulières ou à des besoins spécifiques des personnes et de leur famille. L'association ne peut contribuer à verser des compléments de rémunération, même de montants modestes, directement ou indirectement.

La commune, qui peut par divers moyens connaître et surveiller le fonctionnement du comité dont elle assume exclusivement le fonctionnement, ne peut d'ailleurs plus continuer à le tolérer sans dommage.

La Chambre qui rappelle à nouveau que cette observation avait déjà été formulée (rapport d'observations définitives n° D 04-1602 du 18 octobre 2004) sans être suivie d'effet, invite la commune à prendre, dans les plus brefs délais, les mesures correctrices qui s'imposent.

Elle appelle enfin l'attention sur le fonctionnement financier de l'association et sur les risques qu'il comporte à l'égard du maire ou de son représentant en tant que président du comité, puisque (article 21 des statuts) les chèques de l'association peuvent être signés par le président du comité seul (à défaut, la signature conjointe du trésorier et du secrétaire est exigée).

La Chambre prend acte de la volonté de la collectivité de se conformer rapidement à la réglementation en vigueur, mais ne saurait en tirer de conséquence positive tant qu'aucune disposition, qui mette fin aux versements de compléments de rémunération de toute nature par le comité social des fonctionnaires, n'aura été adoptée.

## **X – LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES**

En 2004, le rapport d'observations de la Chambre avait déjà traité de la gestion des déchets à Dieppe. La Chambre constatait une mise en place tardive de la collecte sélective (automne 2003), l'existence d'une unité d'incinération surdimensionnée ne respectant pas les normes sanitaires et l'absence de prise en charge intercommunale du service. Elle recommandait en outre d'instaurer une redevance spéciale sur les déchets non ménagers.

Certaines observations de la Chambre ont bien été suivies d'effet : la mise aux normes de l'émission de fumées a été réalisée en 2006, la redevance spéciale a été appliquée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

La ville de Dieppe assume seule le ramassage et le traitement des déchets avec une usine d'incinération d'une capacité de 30 000 tonnes. Or la ville (et les communes pouvant faire appel à ses services) ne produisent pas plus de 18 000 tonnes d'ordures ménagères. Jusqu'en 2009 deux autres communes faisaient incinérer leurs ordures ménagères à Dieppe mais, depuis 2010, du fait du coût trop élevé de la tonne incinérée, elles y ont renoncé. Le tonnage traité en 2010 sera probablement limité à 15 000 tonnes. L'usine apparaît donc fortement surdimensionnée.

En outre, sa conception date des années 1970, d'après des normes aujourd'hui dépassées. La dernière mise aux normes, qui concernait le traitement des fumées, a eu lieu en 2005 et 2006 pour un coût de 5,355 millions d'euros.

Les normes applicables aux établissements industriels polluants étant de plus en plus sévères, l'usine de Dieppe risque de nécessiter des investissements lourds, voire de devenir inutilisable. Face à ce problème, la commune doit envisager des solutions.

Le tableau ci-dessous récapitule les dépenses et recettes inscrites au compte administratif dans « l'état spécial ordures ménagères ». L'augmentation forte des recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en 2009 est due à une hausse du taux. Il est passé de 6,73 % (depuis 2004) à 10 % en 2009. Le budget 2010 prévoit une nouvelle hausse de la TEOM à 14 %, dans le but d'équilibrer les comptes avant un éventuel transfert du service à la communauté d'agglomération. Les recettes augmenteront également grâce à la création de la redevance spéciale payée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 par les professionnels et les administrations. La TEOM devrait rapporter 4,48 millions d'euros en 2010 et la redevance spéciale 0,55 millions d'euros.

Annexe CA "Coût du service OM"							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Coût du service	5 615 698	6 033 391	5 285 996	5 762 466	5 934 764	6 322 293	13%
recettes propres	657 477	638 683	522 950	923 167	940 887	1 089 167	66%
TEOM	1 844 178	1 889 801	1 948 223	2 006 605	2 057 831	3 147 138	71%
Financement ville	3 114 143	3 504 907	2 814 823	2 832 694	2 936 046	2 085 988	-33%

L'usine est exploitée depuis 2001 par l'entreprise INOVA sous la forme d'un marché (coût en 2009 : 3,49 millions d'euros) qui devait être remis en concurrence en juin 2011. La collecte est effectuée par le personnel de la mairie (coût en 2009 : 1,68 millions d'euros).

Bien que le coût résiduel du service pour la commune soit en baisse, la surcapacité de l'usine par rapport au territoire desservi demeure un problème car le coût à la tonne est trop élevé pour attirer les communes voisines. De plus, l'usine n'effectue aucune valorisation énergétique des déchets.

La municipalité souhaite qu'à terme la collecte et le traitement des ordures ménagères soient repris par la communauté d'agglomération. Une étude conjointe de la ville et de l'établissement public de coopération a été entreprise et pourrait déboucher sur une prise de compétence par l'agglomération.

Dieppe semble partager ce diagnostic et a rendu publiques début novembre ses intentions dans le bulletin municipal. La municipalité annonce l'arrêt de l'usine d'incinération au printemps 2011, à la fin du contrat d'exploitation avec la société INOVA. A partir de cette date, la ville pourrait envisager de recourir aux services d'un autre prestataire auquel les déchets collectés seraient transférés, au besoin par camions. D'un autre côté, l'arrêt de l'usine, qui était un obstacle majeur, pourrait faciliter le transfert de la compétence déchets à la communauté d'agglomération de Dieppe. Ce transfert permettrait d'augmenter sensiblement le coefficient d'intégration fiscale de l'intercommunalité.

La ville devra veiller à ce que la solution qu'elle retiendra offre toutes les garanties juridiques de pérennité et de régularité et qu'elle lui permette de transférer l'actif et le passif du service « ordures ménagères » (à la condition que l'évaluation du choix soit correctement faite) et de diminuer ainsi sensiblement son endettement, ses dépenses de fonctionnement (actuellement 3 millions d'euros qui correspondent à la subvention d'équilibre versée par la commune, très partiellement couverte par l'augmentation de la TEOM et la redevance) et ses charges de personnel (7,5 emplois à temps plein).

La Chambre, qui observe que la commune n'a suivi que très tardivement ses recommandations de 2004, attire l'attention de la municipalité sur la nécessité d'une très soigneuse évaluation des charges et produits de l'actif et du passif transférés.

## RESUME SYNTHETIQUE

La dette de la ville de Dieppe fait l'objet d'une gestion active par le service des finances qui se fait assister par un cabinet de conseil. Cette gestion a été marquée, au cours de la période sous revue, par la prudence et la recherche d'un équilibre entre différents organismes prêteurs et différents types de prêts, à taux fixe, à taux variable, révisable ou structuré. Le risque de taux ou de change adossé aux deux emprunts structurés que la commune a initialement contractés en 2003 se situe à un niveau moyen et n'apparaît pas déraisonnable. Enfin, la durée de vie moyenne de la dette, de moins de 6 ans, reste modérée et la ville pourrait trouver matière à restructuration dès lors qu'une partie de son passif (dette relative à l'usine d'incinération) et de son actif (cessions envisagées) aurait évolué favorablement.

Les marges de manœuvre de la ville en matière d'endettement et de fiscalité sont réduites, à l'inverse de celles liées à la coopération intercommunale qu'il conviendrait de renforcer. La gestion du patrimoine de la commune et la cession d'actifs du domaine privé sont aussi de nature à alléger les contraintes que fait peser la conjoncture actuelle sur la ville. La crise a en effet incontestablement augmenté la pression qui pesait sur ses finances et a imposé la mise en œuvre de dispositifs de rétablissement durable de son équilibre économique.

La qualité des opérations de passation et d'exécution de l'achat public que la Chambre a examinées est globalement satisfaisante. Le constat de certaines maladresses, relatives à la motivation du choix de l'un des attributaires d'une opération de l'échantillon, conduit toutefois la Chambre à recommander à la collectivité de veiller à l'avenir à la qualité des décisions de la commission d'appel d'offres, en particulier lorsque celles-ci se fondent exclusivement sur une analyse des offres confiée à un prestataire extérieur. La commune devra également renforcer la qualité de ses études préparatoires, afin de se prémunir contre des montants d'avenants trop importants, présentant un risque non négligeable de requalification en nouveau marché.

En matière de rémunération du personnel, la Chambre recommande à la commune de formaliser davantage la justification du paiement de ses agents. Sur recommandations de la Chambre, la commune a régularisé une indemnité forfaitaire de 450 euros dont le versement n'avait jusqu'à présent pas de fondement conventionnel. Elle a également indiqué sa décision de mettre fin dans les meilleurs délais à la prime informatique versée à quatre agents en dehors de tout cadre réglementaire.

De même, les relations de la commune avec l'association par-municipale « comité social des fonctionnaires territoriaux de la mairie de Dieppe » sont à revoir. La Chambre observe à nouveau que la question de l'intérêt communal de la subvention qui se posait déjà implicitement en 2003, demeure, l'action de l'association excédant les missions d'un service social : des compléments de rémunération directs ou indirects sont versés sans base réglementaire par l'association, au détour d'une subvention annuelle de la commune qui, en 2010, dépassait les 220 000 euros. La commune, qui assure exclusivement le fonctionnement du comité, a indiqué vouloir prendre dans les plus brefs délais les mesures correctrices qui s'imposent. La Chambre ne saurait en tirer de conséquence positive tant qu'aucune disposition, de nature à faire cesser les versements de compléments de rémunération de toute nature par le comité, n'aura été adoptée.

Pour le traitement des ordures ménagères, la commune est désormais seule utilisatrice de son usine d'incinération qui date des années 1970. La surcapacité qui en résulte pèse sur le coût à la tonne, trop élevé pour attirer les communes voisines. La dernière mise aux normes en 2005 et 2006 a nécessité un investissement conséquent de 5,355 millions d'euros, financés par la commune ; la sévérité croissante des normes applicables aux établissements industriels polluants en appellera d'autres. Dans le but d'équilibrer les comptes avant un éventuel transfert du service à la communauté d'agglomération, la commune a fortement augmenté le taux de la TEOM à partir de 2009 et a créé une redevance spéciale.

Une étude conjointe de la ville et de l'établissement public de coopération intercommunale a été entreprise et pourrait déboucher à terme sur une prise de compétence par l'agglomération. Parallèlement, la fin du contrat d'exploitation actuel en 2011 permettra d'envisager des solutions différentes. La Chambre, qui observe que la commune n'a que très tardivement suivi ses recommandations de 2004, attire l'attention de la municipalité sur la nécessité d'une très soignée évaluation des charges et produits, de l'actif et du passif, qui pourraient alors être transférés.

## ANNEXES

## Tableaux sur la dette

<b>Bases utilisées pour les calculs des ratios contenus dans les tableaux suivants</b>						
<b>Endettement</b>						
Encours de la dette	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Encours de dette au 01/01	41 076 587	42 244 798	47 300 029	53 755 554	49 329 184	43 111 468
Encours de dette au 31/12	42 244 798	47 300 029	53 755 554	49 329 184	43 111 468	43 555 173
Variation de l'encours	1 168 211	5 055 230	6 455 525	-4 426 370	-6 217 716	468 272
Capacité de désendettement	6,97	6,56	9,31	10,29	14,08	9,95

*Données 2004-2008 issues de Delphi, 2009 issues du CA provisoire*

**Evolution de la maturité, et du rythme de remboursement de la dette**

Ce tableau permet d'observer l'allongement ou le raccourcissement de la durée de la dette ainsi que l'effort de remboursement du capital de la dette au cours du temps (et mesurer la préférence pour le présent).

Il permet également de mettre en lumière l'impact éventuel des réaménagements sur le report dans le temps des échéances de la dette.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Maturité	12,03	12,95	12,82	11,81	10,08	11,03
Duration (vie moyenne)						5,67
Remboursement en capital/ encours de la dette	10%	9%	8%	11%	15%	10%
Réaménagement de la dette	non	non	non	non	non	non

**Ratios de solvabilité et caractéristiques de la dette**

Ce tableau doit permettre de vérifier s'il existe un lien entre la solvabilité de la collectivité et la gestion de sa dette, à travers le recours à des financements plus risqués et/ou plus longs.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ratio de désendettement (Dette/ CAF brute)	6,97	6,56	9,31	10,29	14,08	9,95
Ratio de surendettement (Dette /Produits réels de fonctionnement)	0,80	0,88	1,01	0,91	0,83	0,84
% d'emprunts structurés dans la dette totale	14%	12%	9%	9%	10%	9%
Vie moyenne						5,67

Les préfets considèrent que le seuil d'alerte pour le ratio de surendettement est 1,21

**Délégation de pouvoirs et information sur la gestion de la dette**

Ce tableau permet de mesurer le degré de délégation à l'ordonnateur par l'assemblée délibérante et l'information qui lui est restituée sur la gestion de la dette

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Délégation de pouvoirs à l'ordonnateur pour souscrire les emprunts :	oui	oui	oui	oui	oui	oui
article L 2122-22 (conseil municipal)	X	X	X	X	X	X
article L 3211-2 (conseil général) article L 4221-5 (conseil régional)						
Rendu compte à l'assemblée délibérante	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Débat sur la gestion de la dette :						
en assemblée	Non	Non	Non	Non	Non	oui
en commission						
en comité de direction						
autre						

### Taux moyen et gestion "active" de la dette

Ce tableau vise à observer si l'évolution du taux moyen de la dette a pu être influencée par le recours à des emprunts structurés et/ou des opérations de réaménagement de dette.

Au 31/12	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux moyen de la dette (%)	3,46	3,58	3,88	4,19	4,17	3,40
% d'emprunts structurés	14%	12%	9%	9%	10%	9%
Réaménagement de la dette	oui	non	non	non	non	non
Montant du refinancement (cpte 166)	343 549					

Taux moyens suivant la catégorie d'emprunt						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Emprunts à taux fixe	3,83	3,77	4,01	4,09	4,01	4,07
Emprunts à taux révisable	3,19	3,50	3,97	4,33	4,40	2,81
Emprunts à taux variable	3,45	3,13	3,67	4,30	4,38	2,96
Basé sur indice hors euro (US\$)	3,59	3,59	3,54	3,54	3,54	3,24
<b>Moyenne globale</b>	<b>3,46</b>	<b>3,58</b>	<b>3,88</b>	<b>4,19</b>	<b>4,17</b>	<b>3,40</b>

### Conditions du recours à l'emprunt

Ce tableau permet de montrer dans quelles conditions la collectivité procède pour gérer sa dette sur le plan de la mise en concurrence des banques et du recours à un conseil externe.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mise en concurrence systématique des banques :						
Pour les nouveaux emprunts	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Pour les réaménagements						
Existence d'un cahier des charges par opération :						
Pour les nouveaux emprunts	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Pour les réaménagements						
Recours à un cabinet de conseil	oui	oui	oui	oui	oui	oui

### Gestion de la trésorerie

Ce tableau permet de vérifier s'il existe une gestion de la trésorerie au sein de la collectivité.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gestion en trésorerie zéro	non	non	non	non	non	non
Utilisation d'une ligne de trésorerie	oui	oui	oui	oui	oui	oui
nombre de jours de tirage dans l'année						
Soldée au 31/12	oui	oui	oui	oui	non	
Montant tiré en K€	6 667	9 420	13 500	12 255	3 160	

### Répartition de l'encours de la dette par banque

Ce tableau a pour objectif de déterminer le poids relatif des différentes banques au sein du pool bancaire et son évolution au cours du temps (en lien éventuellement avec des opérations de compactage et de réaménagement). Il peut être relié à celui sur la mise en concurrence.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dexia	18 247 756	16 498 356	14 780 226	13 134 219	11 606 782	10 040 464
% Dexia	43%	35%	28%	27%	27%	23%
Caisse d'épargne	13 846 728	12 205 599	10 710 965	16 973 386	15 329 111	10 692 536
% Caisse Epargne	33%	26%	20%	34%	36%	25%
IXIS Caisse d'Epargne		9 500 000	13 262 767			
% IXIS	0%	20%	25%	0%	0%	
Crédit Agricole	343 549	290 669	236 111	179 821	121 744	61 823
% Crédit Agricole	1%	1%	0%	0%	0%	0%
Société Générale	3 000 000	2 826 437	2 649 752	2 469 812	2 286 480	2 099 611
% Société Générale	7%	6%	5%	5%	5%	5%
CDC	6 288 035	5 581 838	4 838 783	4 321 478	3 814 841	3 325 358
% CDC	15%	12%	9%	9%	9%	8%
Crédit Foncier de France	486 582	371 187	250 484	124 222	85 095	43 731
% Crédit Foncier	1%	1%	0%	0%	0%	0%
CALYON			7 000 000	12 101 590	9 662 149	17 280 499
% CALYON	0%	0%	13%	25%	23%	40%
<b>Total</b>	<b>42 212 650</b>	<b>47 274 087</b>	<b>53 729 088</b>	<b>49 304 529</b>	<b>42 906 202</b>	<b>43 544 022</b>
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tableau des risques de la charte "Gissler"

	Indices sous-jacents
1	Indices zone euro
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices
3	Ecart d'indices zone euro
4	Indices hors zone euro. Ecart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro
5	Ecart d'indices hors zone euro

HE Hors échelle

	Structures
A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel).
B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
C	Options d'échange (swaption)
D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé
E	Multiplicateur jusqu'à 5

HE Hors échelle

**Classification du risque de l'encours de la dette selon la charte "Gissler"**

Ce tableau permet de classer le risque des emprunts composant la dette en fonction de la méthode proposée par la charte de bonne conduite (dite charte "Gissler").

Classification de l'encours fin 2008

	A	B	C	D	E	HE	Total
1	90%						
2							
3							
4		5%	5%				
5							
HE							
Total	90%	5%	5%				100%

Classification de l'encours fin 2009

	A	B	C	D	E	HE	Total
1	91%						
2							
3							
4		5%	4%				
5							
HE							
Total	91%	5%	4%				100%

**Dette au bilan et dette hors bilan**

Le premier tableau permet de faire apparaître l'utilisation d'instruments de dette hors bilan et de les retraiter.

Le deuxième tableau permet éventuellement de faire des comparaisons sur le niveau d'endettement réel d'une collectivité, une fois la dette hors bilan retraitée.

Au 31/12	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de la dette bancaire (K€)	42 245	47 300	53 756	49 329	43 111
Encours des autres dettes financières au bilan (K €) dont :	7481	4 073	3 669	3 408	2 171
Dette obligataire (K€) (cpte 163)	0	-	-	-	-
Titres de créances négociables (K€)					
Encours total de la dette financière au bilan (K€) : (A)	46 997	51 373	57 425	52 738	45 915
Encours de la dette financière hors bilan (K€) dont : (B)	49 726	43 513	38 347	35 733	32 379
Crédit-bail (capital restant dû) (K€)					-
PPP (K€)					-
Encours total de la dette financière (K€) : © = (A) + (B)	96 723	94 886	95 772	88 471	78 294
Dette hors bilan / Dette totale (%) (D) = (B)/ ©	51%	46%	40%	40%	41%

Rappel des dispositions de l'article L 243-5 du code des juridictions financières :

...

Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

...

## **REPONSE DE M. SEBASTIEN JUMEL, MAIRE DE DIEPPE**

### **Volet : « Personnel et relation avec le Comité des Œuvres Sociales »**

#### **– Prime informatique**

Suite à votre recommandation, il est précisé que le versement de la prime informatique, dont les modalités d'application ont été remises en cause par la juridiction financière, a été supprimé à compter du 1/05/2011 pour trois agents. Pour le directeur du service, la prime sera supprimée à compter du 1/11/2011 en lien avec l'avancement au grade d'ingénieur principal de l'intéressé.

#### **– Versement de la subvention au Comité des œuvres sociales**

En pièce jointe, le projet de délibération qui sera soumis au Conseil Municipal prévu le 29 septembre prochain.

### **Volet : « collecte et traitement des ordures ménagères »**

Il est précisé que l'adhésion de la ville de Dieppe au Syndicat Mixte d'Élimination des Déchets de l'Agglomération de Rouen (SMEDAR) a fait l'objet d'une délibération favorable de la ville le 28 mai dernier. Le Conseil Syndical du SMEDAR a délibéré dans le même sens le 22 juin de cette année. L'adhésion devrait être effective après le délai de consultation des communes membres (3 mois).

Pour la collecte des ordures ménagères, la Communauté d'Agglomération a délibéré pour la prise de compétence le 30 juin dernier. La consultation des communes membres est en cours. L'effectivité de ce transfert est prévue au 1er janvier 2012.

Pour information, le transfert des activités du conservatoire de musique au profit de la Communauté d'Agglomération sera effectif au 1er janvier 2012, ainsi que le contingent « incendie ».

**Volet « Gestion comptable »**

La collectivité a mis en place depuis juin 2009 un système d'enregistrement informatique des factures .Cette saisie centralisée au niveau de la direction des finances permet donc à la commune de disposer de tous les moyens nécessaires au contrôle des délais de paiement et de respecter strictement ses obligations en la matière.