

Monsieur le Maire,

Par lettre du 2 avril 2003, j'ai porté à votre connaissance, sous la forme d'un rapport d'observations, les observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne concernant la gestion de la commune de Chevigny-Saint-Sauveur, à partir de l'exercice 1996 et jusqu'à la période la plus récente.

Conformément aux dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, introduites par l'article 42 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, vous disposiez d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes de Bourgogne une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception. Votre réponse du 30 avril 2003 est parvenue à la chambre régionale des comptes de Bourgogne le 5 mai 2003.

Le rapport d'observations, dont vous trouverez, ci-joint, l'exemplaire définitif, accompagné de cette réponse, doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

En vertu de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, ce rapport d'observations, dans sa forme définitive, deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

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

André GRÉGOIRE

Monsieur Lucien BRENOT

Maire de CHEVIGNY-SAINT-SAUVEUR

Hôtel de Ville

Place du Général de Gaulle

21800 CHEVIGNY-SAINT-SAUVEUR

Annexe à la lettre n° 03.ROD2-026 du 12 mai 2003

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIF ETABLI A LA SUITE DU CONTROLE DES COMPTES

ET DE L'EXAMEN DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE CHEVIGNY-SAINT-SAUVEUR

EXERCICES 1996 ET SUIVANTS

(DEPARTEMENT DE LA COTE-D'OR.)

A l'occasion du jugement des comptes des exercices 1996 à 2000, la chambre régionale des comptes de Bourgogne a examiné la gestion de la commune de Chevigny-Saint-Sauveur de l'exercice 1996 à la période la plus récente.

Outre les domaines qui font l'objet des observations définitives ci-après formulées, le contrôle a principalement porté sur les logements de fonction et les régies de recettes et d'avance.

L'entretien, prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, a eu lieu le 28 novembre 2002 avec M. Lucien BRENOT.

La chambre, dans sa séance du 12 décembre 2002, a formulé ses observations provisoires qui ont été transmises le 17 janvier 2003 à l'ordonnateur en exercice, lequel y a répondu le 12 mars 2003.

Compte tenu de ces éléments, la chambre a arrêté, dans sa séance du 27 mars 2003, ses observations définitives sur les sujets évoqués dans le texte ci-après, auxquelles il a été répondu par le maire en exercice, par lettre du 30 avril 2003.

1 - SITUATION FINANCIERE

La situation financière de la commune de Chevigny-Saint-Sauveur, préoccupante en 1996, compte tenu d'une marge d'autofinancement courant réduite, d'une rigidité structurelle des dépenses relativement forte et d'un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élevé, s'est améliorée en 1999 avant de s'altérer à nouveau en 2000 et surtout en 2001, année à la clôture de laquelle les équilibres fondamentaux se trouvent fragilisés.

* Section de fonctionnement

Sur la période 1996 à 2001, les produits de fonctionnement ont globalement progressé de 24,2 % et les charges de 12,4 %.

Toutefois, entre 2000 et 2001, ces dernières, qui ont augmenté de 12,9 %, ont connu une évolution un peu plus rapide que les produits, lesquels ont crû de 11,6 %. Bien que les charges financières aient notablement diminué à partir de 1999 à la suite d'un réaménagement de la dette, les dépenses de personnel, après déduction notamment des versements du CNASEA au titre des emplois jeunes et des contrats emploi solidarité, ont, en effet, subi une forte augmentation (10,7

%) en 2001. La part des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement, qui a atteint 52,3 % en 2001, se trouve ainsi relativement élevée. Cette situation résulte des recrutements intervenus pour l'ouverture de la maison de l'enfance, étant observé cependant que la commune a reçu de la caisse d'allocations familiales des participations destinées à financer le fonctionnement général de cette structure.

L'essentiel des produits de fonctionnement provient des impositions directes. Leur montant a progressé de 31,8 % entre 1996 et 2001, si l'on prend en compte la fiscalité reversée par la communauté de l'agglomération dijonnaise à partir de l'année 2000, dans le cadre de la mise en place de la taxe professionnelle unique (TPU).

Cette hausse sensible est principalement due à l'augmentation significative des bases d'imposition à la taxe sur les propriétés foncières bâties et à la taxe d'habitation, comme le montre le tableau ci-après.

Evolution des bases d'imposition de 1996 à 2001

<i>En milliers d'euros</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1996
Taxe sur les propriétés foncières bâties	6 095	6 563	6 845	7 229	7 393	7 851	+ 28,8 %
Taxe sur les propriétés foncières non bâties	55	53	52	50	47	47	- 14,5 %
Taxe d'habitation	7 062	7 857	8 064	8 440	8 648	8 811	+ 24,8 %
Taxe professionnelle	15 689	17 271	16 122	15 751			

Les taux des impositions directes locales ont en effet peu évolué sur la période 1996 à 2001 comme le montre le tableau ci-dessous qui les présente, avec l'incidence de la TPU à partir de 2000, au regard des taux moyens régionaux des communes de la même strate démographique en 2001.

Taux des impositions directes locales de 1996 à 2001

<i>En %</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	<i>Moyenne régionale 2001 (2)</i>
Taxe sur les propriétés foncières bâties (1) <i>dont au profit de la commune seule</i>	19,87 17,67	19,93 17,67	20,10 17,67	20,19 17,67	20,20 20,20	20,20 20,20	21,61
Taxe sur les propriétés foncières non bâties (1) <i>dont au profit de la commune seule</i>	76,06 68,59	76,25 68,59	76,83 68,59	77,13 68,59	77,13 77,13	77,13 77,13	64,67
Taxe d'habitation (1) <i>dont au profit de la commune seule</i>	9,70 8,51	9,73 8,51	9,82 8,51	9,87 8,51	9,90 9,90	9,90 9,90	12,47
Taxe professionnelle (1) <i>dont au profit de la commune seule</i>	15,12 13,99	15,15 13,99	15,24 13,99	15,29 13,99	15,26 0	15,06 0	13,45

(1) commune + communauté d'agglomération

(2) moyenne régionale des communes de 10.000 à 20.000 habitants ; source : direction de la comptabilité publique

Ainsi, par rapport à la moyenne régionale des communes de 10.000 à 20.000 habitants, ces taux sont inférieurs en 2001, s'agissant de la taxe sur les propriétés foncières bâties et de la taxe d'habitation, mais supérieurs pour la taxe professionnelle et la taxe sur les propriétés foncières non bâties.

L'évolution du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) montre que la marge de manœuvre fiscale s'amenuise en 2001, alors qu'elle s'était améliorée précédemment ; le CMPF, calculé avec les taux moyens de la catégorie démographique nationale, est en effet passé de 1,08 en 1996 à 0,97 en 1999 pour s'établir à nouveau à 1,08 en 2001.

* Section d'investissement

La progression des recettes et des dépenses d'investissement a été respectivement de 64,4 % et de 68,9 % sur la période 1996 à 2001 ; elle résulte principalement des augmentations constatées en 2000 et 2001, du fait notamment de la construction de la maison de l'enfance et de la salle multisports.

La couverture du besoin d'investissement a été financée en grande partie par le recours à l'emprunt, lequel a été relativement important y compris en début de période, alors même que les investissements étaient limités, la marge d'autofinancement courant (MAC) n'étant devenue positive qu'à partir de 1999. L'évolution de la MAC en 2000 et 2001 n'apparaît au demeurant pas favorable, puisque cette dernière régresse très sensiblement pour se rapprocher du seuil d'alerte au 31 décembre 2001.

* Endettement

L'encours de la dette a progressé de 3,7 % entre 1996 et 2001. Après avoir décru jusqu'en 1999, il

a augmenté en 2000 et 2001, pour atteindre un niveau supérieur à la moyenne régionale des communes de moins de 20.000 habitants.

En 2000, la commune a de nouveau franchi, comme en début de période, le seuil d'alerte du ratio de surendettement fixé à 1,21 (nombre d'années de produits de fonctionnement nécessaire au remboursement de la dette). Ce ratio, qui rapporte l'encours de la dette aux produits de fonctionnement, s'est en effet établi à 1,33 en 2000, alors qu'il avait régressé de 1,50 en 1996 à 1,11 en 1999. Cette situation résulte, certes, de l'augmentation de l'encours de la dette en 2000 par rapport à l'année précédente, mais aussi de la diminution des produits de fonctionnement en 2000. Ce ratio, qui reste élevé, a toutefois connu une baisse en 2001 (1,26).

En revanche, le ratio de capacité nette de désendettement, correspondant au nombre d'années nécessaire pour que les ressources dégagées en autofinancement permettent de procéder au remboursement de la dette, qui dépassait largement le seuil d'alerte de 15 années en 1996 (40,6), est resté, sur les trois dernières années, inférieur à 10 ans du fait de l'évolution favorable de l'autofinancement brut à partir de 1999.

La progression de l'endettement constatée à partir de 2000 est bien évidemment corrélée à celle des dépenses d'investissement, celles-ci ayant généré un recours accru à l'emprunt en 2000 et 2001, comme le montre le tableau ci-après qui retrace, en outre, l'évolution de l'encours de la dette et de l'annuité.

<i>En milliers d'euros</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1996
Montant des emprunts souscrits	988	686	442	457	1 920	1 448	+ 46,5 %
Encours de la dette au 31 décembre	9 946	9 722	9 286	8 778	9 793	10 313	+ 3,7 %
Annuité de la dette	1 574	1 598	1 745	1 450	1 469	1 682	+ 6,9 %

L'annuité de remboursement de la dette a progressé de 6,9 % sur la période 1996 à 2001. Après avoir diminué en 1999 à la suite du remboursement anticipé de deux emprunts, elle a connu une augmentation de 14,5 % en 2001 par rapport à l'année précédente. Le niveau ainsi atteint, soit 161,90 euros par habitant en 2001, reste cependant inférieur à la moyenne régionale de la strate démographique de 10.000 à 20.000 habitants qui est de 198,34 euros par habitant.

* Conclusion

L'analyse de la situation financière de la commune révèle l'existence, à la fin de l'exercice 2001, de certaines tensions qui doivent inciter la collectivité à faire preuve de prudence.

Compte tenu de l'augmentation du remboursement du capital de la dette en 2001, le ratio de

rigidité des charges, lequel mesure le poids des dépenses incompressibles (charges de personnel et annuité de la dette) par rapport aux produits de fonctionnement, connaît en effet une hausse sensible, mettant en évidence la nécessité d'un rééquilibrage, notamment par la maîtrise de l'endettement.

La limitation du recours à l'emprunt, constatée en 2002, devrait, si cette politique est poursuivie, ce qui sera le cas en 2003, selon la réponse du maire, conduire à une baisse significative des charges de fonctionnement, seule condition pour dégager un autofinancement satisfaisant.

2 - CONTENU DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Aux termes de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 13 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, qui vise à accroître la transparence de la vie locale par un élargissement de l'information des élus et des citoyens, les documents budgétaires des communes de plus de 3.500 habitants doivent être assortis, en annexe, de la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions.

De même, comme prévu au 5° du troisième alinéa de l'article précité, doivent être annexés les bilans certifiés conformes du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 75.000 euros ou représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme.

Or, ces informations ne figuraient pas toujours de manière exhaustive à l'appui des documents budgétaires. Ainsi, en 2000 et 2001, l'état des subventions versées aux associations n'était annexé ni au budget primitif ni au compte administratif de la commune.

Par ailleurs, les bilans des organismes, tels que définis au 5° du troisième alinéa de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, n'ont pas été présentés à l'appui du compte administratif de l'exercice 2001.

Sans contester le fait que les bilans des organismes concernés, qui lui ont été transmis en cours d'instruction, étaient bien en possession des services de la mairie, où ils pouvaient être consultés, quoique non reliés, la chambre rappelle que ces manquements à une obligation légale nuisent à la transparence des interventions de la commune au profit de ces organismes.

Le maire a répondu qu'il prenait bonne note de ces observations.

3 - SITUATION PATRIMONIALE

L'instruction M14, applicable à compter du 1er janvier 1997, dans les conditions définies par le

décret n° 96-1256 du 27 décembre 1996, aux communes et établissements publics communaux et intercommunaux, vise, notamment, à améliorer la dimension patrimoniale des comptes de ces collectivités.

Comme l'ont rappelé les circulaires interministérielles (intérieur-finances) des 7 novembre 1997, 31 décembre 1998 et 22 décembre 1999, cet objectif repose, en particulier, sur une meilleure connaissance par ces collectivités de la composition de leur actif immobilisé, tant d'un point de vue physique (recensement) que comptable, grâce à la détermination de la valeur nette comptable de chacun des éléments composant ce patrimoine immobilisé.

Les travaux de recensement du patrimoine des collectivités par les services ordonnateurs, lesquels conditionnent l'ajustement de l'état de l'actif du comptable avec l'inventaire et constituent un préalable indispensable à une information fiable sur la situation patrimoniale, devaient être achevés avant l'adoption du compte administratif 1999.

La chambre a constaté que ces opérations de recensement des immobilisations ainsi que celles d'ajustement entre l'inventaire et l'état de l'actif n'avaient pas été réalisées par la commune. Elle a cependant noté la volonté de l'ordonnateur de procéder aux travaux nécessaires afin d'aboutir, dans les meilleurs délais, en liaison avec le comptable, à l'établissement de l'état de l'actif, ce document utile à la maîtrise et à la bonne gestion du patrimoine communal devant, au demeurant, être visé par le maire, en application de l'article D. 2348-8 du code général des collectivités territoriales.

4 - RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES

La commune a passé des conventions avec les deux associations bénéficiant des subventions municipales les plus importantes, à savoir, au titre de l'année 2001, 140 milliers d'euros pour l'association "avenir sportif et culturel" et 200 milliers d'euros pour l'office culturel chevignois. Ces conventions ont notamment prévu la mise à disposition de locaux et de matériels, ainsi que, s'agissant de l'association "avenir sportif et culturel", de personnels municipaux.

Or, la convention passée le 17 novembre 1997 avec l'office culturel chevignois n'a pas été renouvelée alors qu'elle n'avait été conclue que pour une durée d'un an.

La chambre a bien noté que la commune vient de régulariser la situation en ce qui concerne ses relations avec l'office culturel chevignois puisque, le 20 novembre 2002, ont été signées entre le maire et le président de ladite association cinq nouvelles conventions, à savoir une convention générale, trois conventions pour l'utilisation de locaux et une convention pour la mise à disposition de personnels.

Cependant, d'une manière générale, la chambre attire l'attention du maire sur les dispositions du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du

12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, en vertu desquelles les collectivités qui attribuent une subvention supérieure à 23.000 euros doivent conclure avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

5 - RELATIONS AVEC LA SOCORAM

5.1 - Deux importantes opérations d'urbanisme, la zone d'aménagement concerté (ZAC) du centre ville, d'une part, et la zone d'aménagement concerté (ZAC) "Excellence 2000" et "Excellence extension", d'autre part, avaient été confiées par la commune à la société Côte d'Or aménagement (SOCORAM), laquelle a été mise en liquidation judiciaire le 10 avril 1997.

La commune a pu procéder à la commercialisation des terrains de la ZAC "Excellence 2000", à la suite du transfert de la propriété de ces biens ; les parcelles concernées par l'extension de cette zone ont, par ailleurs, été cédées à la société d'économie mixte d'aménagement de l'agglomération dijonnaise (SEMAAD), chargée de l'opération d'aménagement et de commercialisation par la communauté de l'agglomération dijonnaise (COMADI), du fait de son intérêt communautaire.

En revanche, plus de cinq ans après la défaillance du concessionnaire communal, un litige subsiste à propos de la créance que la commune estime détenir sur ce dernier au titre de l'ensemble de ces opérations d'aménagement.

5.2 - Comme elle en avait pris l'engagement dans la convention de concession passée le 4 décembre 1989 avec la SOCORAM et, en vertu d'une délibération du 26 avril 1990, la commune avait garanti, à raison de 80 %, les deux emprunts de 304 898,03 euros chacun, souscrits par cette société pour la réalisation de la zone "Excellence 2000".

Suite à la mise en liquidation judiciaire de la SOCORAM, ces garanties ont été mises en jeu et les échéances ont été réglées, à hauteur de 80 %, par la commune et imputées, à titre d'avances, au compte 2761 de son budget principal, pour un montant total de 192 834,24 euros.

Le conseil municipal a ensuite décidé, par délibération du 18 mars 1999, que la commune prendrait à sa charge le remboursement de ces deux prêts ainsi que le règlement des sommes restant dues à ce titre depuis la liquidation de la SOCORAM, conformément aux dispositions de l'article 33 de la convention de concession du 4 décembre 1989, la collectivité ayant par ailleurs bénéficié du transfert à son profit de la propriété des terrains acquis au moyen des emprunts concernés.

La chambre observe que le compte 2761 "avances en garantie d'emprunt" n'a cependant pas été régularisé puisqu'il est resté débiteur de la somme de 192.834,24 euros. Il conviendrait donc qu'après inscription des crédits correspondants au budget, il soit procédé aux opérations d'ordre

nécessaires à l'apurement de ce compte, opération qui aurait dû être effectuée dès 1999 quand la commune a décidé de prendre en charge directement les emprunts en cause.

6 - CONSTRUCTION DE LA MAISON DE L'ENFANCE

6.1 - Les marchés relatifs à la construction de la maison de l'enfance présentent un certain nombre d'inexactitudes, d'erreurs matérielles ou d'omissions. C'est ainsi qu'ils ont été passés par appel d'offres ouvert alors que le règlement de consultation prévoyait une procédure d'appel d'offres restreint.

En outre, s'il s'avère que douze des dix-sept lots de cette opération n'ont pas pu être attribués, l'un parce qu'aucune offre n'avait été reçue, les onze autres parce que les offres étaient supérieures aux estimations, le procès-verbal de la commission d'appel d'offres du 21 octobre 1999 n'a pas expressément mentionné les motifs qui ont conduit à les déclarer infructueux.

Par ailleurs, à l'issue du nouvel appel à la concurrence, effectué selon la procédure des marchés négociés, les lots précédemment déclarés infructueux ont, après ouverture des plis par la commission d'appel d'offres le 22 décembre 1999, finalement et curieusement été attribués le 23 décembre 1999 par acte d'engagement et avenant à cet acte d'engagement, ce dernier prenant en compte les négociations intervenues. Le maire a reconnu en cours d'instruction qu'il "n'aurait pas dû y avoir un acte d'engagement suivi d'un avenant après négociation mais tout simplement un marché négocié".

6.2 - La chambre a, en outre, relevé des anomalies en ce qui concerne deux des lots attribués après négociation.

a) S'agissant du lot n°1, le marché a été conclu pour un montant de 44.184,45 euros HT, compte tenu du rabais résultant des négociations, acté dans l'avenant. L'entreprise attributaire, dont l'offre initiale était de 56 258,41 euros HT, est en effet devenue moins-disante après les négociations. Lors de l'ouverture des plis du 22 décembre 1999, une autre entreprise était moins-disante, avec une proposition de 47 326,50 euros HT, mais, lors des négociations, elle n'a ramené son offre qu'à 45 906,71 euros HT.

Dans ces conditions, il est surprenant que l'entreprise attributaire du marché ait, dès le 17 janvier 2000, passé un contrat de sous-traitance au profit de l'entreprise qui n'avait pas été initialement retenue, bien que moins-disante, et ce, d'autant plus que le marché en cause a été sous-traité pour près de 80 % de son montant.

b) S'agissant du lot n° 9, la chambre a noté qu'après négociation, l'offre de l'entreprise qui a été attributaire du marché avait été ramenée, aux termes de l'avenant, de 69 470,25 euros HT à 55 948,79 euros HT alors que la proposition de base de cette entreprise figurait dans le procès-verbal de la commission d'appel d'offres du 22 décembre 1999 pour un montant de 65 996,74

euros HT et non de 69 470,25 euros HT. Par ailleurs, la négociation a rendu cette entreprise moins-disante alors que le procès-verbal précité n'a pas fait état de négociations avec les autres entreprises soumissionnaires.

Quant au montant de 69 470,25 euros HT figurant dans l'avenant, il reste inexpliqué puisque, contrairement à ce qu'a répondu le maire en cours d'instruction, il ne correspond pas à la première proposition faite par cette entreprise en octobre 1999, laquelle s'élevait, d'après le procès-verbal de la commission d'appel d'offres du 21 octobre 1999, à 83 189,90 euros HT.

La chambre s'étonne de ces incohérences, dans la mesure où l'entreprise qui avait été moins-disante au départ avec une offre de 64 353,15 euros HT s'est ainsi trouvée évincée.

Réponse de l'ordonnateur :

[BOO12050301.pdf](#)