



Chambre régionale des comptes
de Bourgogne, Franche-Comté

Le Président

RS/DSC/FB – n° 12-ROD2-PG-06

Dijon, le 25 mai 2012

RECOMMANDE AVEC A.R.

P. J. : 1 annexe

Monsieur le Maire,

Par une lettre du 11 avril 2012, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur la gestion de la commune de Semur-en-Auxois afin que vous puissiez lui apporter une réponse. A cette même fin, le rapport a été également communiqué à votre prédécesseur.

Le délai légal d'un mois imparti aux destinataires d'un rapport d'observations définitives pour adresser leur réponse écrite à la chambre régionale des comptes étant expiré, j'ai l'honneur de vous notifier le rapport d'observations définitives, auquel n'a été apportée aucune réponse.

En conséquence, ce rapport, doit être inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal, joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Monsieur Philippe GUYENOT
Maire de Semur-en-Auxois

Hôtel de Ville
Rue de la Fontaignotte

21140 SEMUR-EN-AUXOIS

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

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Schmidt', with a horizontal line under the last part of the name.

Roberto SCHMIDT

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE
DE LA VERIFICATION DES COMPTES ET DE L'EXAMEN DE LA GESTION
DE LA COMMUNE DE SEMUR-EN-AUXOIS**

- Exercices 2003 et suivants -

(Département de la Côte d'Or)

La chambre régionale des comptes de Bourgogne a vérifié les comptes de la commune de Semur-en-Auxois pour les exercices 2003 à 2008. Elle a également examiné la gestion de la commune pendant la période allant du début de l'exercice 2003 à la date de clôture de l'instruction.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place. Il a porté principalement sur :

- la fiabilité des comptes,
- la situation financière,
- la gestion patrimoniale de la commune.

A travers son contrôle, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés par l'organe délibérant de la collectivité, à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion correspondants.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 14 juin 2011 entre le magistrat rapporteur et M. Philippe Guyenot, ordonnateur en exercice, et avec son prédécesseur, M. Michel Neugnot, le 23 juin 2011.

Dans sa séance du 8 juillet 2011, la chambre a formulé les observations provisoires sur certains des points examinés à l'occasion du contrôle.

Celles-ci ont été transmises le 8 septembre 2011 à l'ordonnateur en fonctions, qui y a répondu le 2 novembre 2011. Elles ont été également adressées à l'ordonnateur précédemment en fonctions. Celui-ci a fait parvenir sa réponse à la chambre les 4 et 13 novembre 2011.

La chambre a procédé à l'audition demandée, en application des dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières.

Après avoir examiné les réponses qui lui ont été adressées, dans sa séance du 29 mars 2012, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après présentées.

* * *

1 - PRESENTATION GENERALE

La commune de Semur-en-Auxois est un chef-lieu de canton de l'arrondissement de Montbard. Elle possède un centre historique des 12^{ème} et 13^{ème} siècles.

La population s'élevait à 5 012 habitants au dernier recensement mais la ville draine une population beaucoup plus importante autour de ses équipements scolaires (3 000 élèves), sanitaires (un centre hospitalier de 600 lits), industriels et commerciaux. Le chiffre de population retenu pour 2009 par la comptabilité publique est plus faible, de 4 650 habitants.

La commune de Semur-en-Auxois adhère à la Communauté de communes du Sinémurien. Ses compétences sont, outre la collecte et le traitement des ordures ménagères, les services à la petite enfance, à la jeunesse et aux personnes âgées et l'aménagement du territoire.

La commune est également membre de plusieurs syndicats :

- le syndicat d'adduction d'eau potable et d'assainissement de Semur-en-Auxois (SIAEPA) ;
- le syndicat intercommunal pour la réalisation des travaux d'aménagement de la vallée de l'Armançon (SIRTAVA) ;
- le syndicat d'électrification de la Côte d'Or (SICECO) ;
- le syndicat intercommunal à vocation unique « Musique en Auxois Morvan ».

2 – LES OBLIGATIONS DE LA COMMUNE EN MATIERE D'INFORMATION FINANCIERE

L'examen des comptes administratifs de l'ensemble des budgets de la commune permet de noter que les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, relatives aux documents à produire en annexe des documents budgétaires et aux données synthétiques sur la situation financière de la commune, sont respectées et que ces annexes sont correctement renseignées à l'exception de l'information relative à la durée de certains prêts souscrits au sein des budgets annexes.

Par ailleurs, en application de l'article L. 2241-1 du CGCT, doit figurer en annexe du compte administratif un bilan des acquisitions et cessions opérées dans l'exercice. Il résulte de l'examen des documents 2008 et 2009 que si cette annexe est fournie, elle est toutefois très peu lisible car les entrées au bilan sont mentionnées sous la forme d'une liste des acquisitions réalisées depuis 1989.

3 – LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DE SEMUR-EN-AUXOIS

3.1. De nombreux budgets annexes

A la fin de la période contrôlée, le nombre de budgets annexes est de 15. Le CCAS est autonome.

La chambre observe que ce nombre élevé de budgets annexes rend plus difficile une appréciation d'ensemble et globale de la situation réelle de la collectivité par les élus et les contribuables de Semur-en-Auxois. Le fait que l'analyse financière commandée à un cabinet extérieur en 2008 n'ait porté que sur le budget principal n'a pas facilité cette compréhension. Les avantages de l'individualisation budgétaire sont contrebalancés par ces inconvénients et il conviendrait sans doute de regrouper certains de ces budgets et de retracer certaines opérations dans le budget principal de la commune, le recours à la comptabilité analytique permettant par ailleurs le suivi individuel de certains dossiers.

3.2. Les résultats comptables de 2005 à 2010

En euros	2005	2006	2007	2008	2009	2010
budget principal						
Résultat de l'exercice	480 693	206 057	2 770 027	374 742	777 939	483 774
Résultat de clôture	70 750	-418 252	688 746	935 055	445 377	761 842
budget annexe assainissement (n° 101 - M49)						
Résultat de l'exercice	-37 501	-851 376	495 832	-378 586	-149 889	317 960
Résultat de clôture	1 508 193	656 817	535 257	35 077	-593 370	-275 409
budget annexe Foyer U.D.M. CAT (n° 102 - M14)						
Résultat de l'exercice	1 487 165	-45 257	-523 479	-970 006	81 080	-3 564
Résultat de clôture	1 489 457	1 444 199	920 720	-49 285	31 795	28 231
budget annexe "Hohner" (n° 103 - M14)						
Résultat de l'exercice	0	6 484	0			
Résultat de clôture	-6 484	0	0			
budget annexe "Ateliers d'Armançon" (n° 104- M14)						
Résultat de l'exercice	165	0	0	-1 862	322	337
Résultat de clôture	34 381	34 381	34 381	32 520	32 842	33 178
budget annexe "Lefevre" (n° 106 - M14)						
Résultat de l'exercice	-57 475	-56 972	-49 428	-28 786	-28 771	-28 770
Résultat de clôture	-183 920	-240 892	-290 320	-319 106	-347 877	-376 648
budget annexe "Leguy" (n° 107 - M14)						
Résultat de l'exercice	0					
Résultat de clôture	0					

budget annexe "Dynatest" (n° 108 - M14)						
Résultat de l'exercice	-424	6 418	1 857	1 673	-395	4 168
Résultat de clôture (-5 456 en 2004)	-5 880	539	2 396	4 069	3 674	7 842
budget annexe "Funerarium" (n° 109 - M14)						
Résultat de l'exercice	7 128	3 564	3 564	927	2 157	2 167
Résultat de clôture (-20,37 en 2004)	7 108	10 672	14 236	15 163	17 320	19 487
budget annexe "Scasa" (n° 110 - M14)						
Résultat de l'exercice	494	1 368	1 371	1 197	1 398	1 399
Résultat de clôture (-12 209 en 2004)	-11 715	-10 347	-8 976	-7 779	-6 381	-4 982
budget annexe "Atelier relais Collin" (n° 111 - M14)						
Résultat de l'exercice	-11 223	-11 223	-11 223	-12 222	-11 087	-11 080
Résultat de clôture (14 629 en 2004)	3 406	-7 817	-19 040	-31 262	-42 349	-53 429
budget annexe "Lot, Champ de Pierre" (n° 112 - M14)						
Résultat de l'exercice	0					
Résultat de clôture	0					
budget annexe Logements location longue durée (n° 113 - M14)						
Résultat de l'exercice	3 950	60 179	-36 718	13 152	43 417	34 084
Résultat de clôture (4 505 en 2004)	2 508	53 744	17 027	8 852	30 310	59 319
budget annexe Atelier relais APS (n° 114 - M14)						
Résultat de l'exercice	-10 771	-10 771	-10 771	-11 463	-10 674	-10 669
Résultat de clôture (65 215 en 2004)	54 444	43 674	32 903	21 439	10 765	96
budget annexe Atelier relais Bizouard (n° 115 - M14)						
Résultat de l'exercice	107	-77	-449	-1 121	-305	3 187
Résultat de clôture (29 493 en 2004)	29 600	29 523	29 075	27 954	27 649	30 835
budget annexe "Foyer Simon" (n° 116 - M14)						
Résultat de l'exercice	4 033	2 885	7 014	1 593	-4 243	-574
Résultat de clôture (95 932 en 2004)	99 965	102 850	109 864	111 457	107 214	106 640
budget annexe "Caisse des Ecoles" (n° 117 - M14)						
Résultat de l'exercice	-1 580	863	1 191	1 919	-7 218	4 836
Résultat de clôture (3 068 en 2004)	1 488	2 350	3 542	5 460	-1 758	3 078
budget annexe "Ecole de musique" (n° 118 - M14)						
Résultat de l'exercice	0					
Résultat de clôture	0					
budget annexe Atelier relais ets Potier (n° 119 - M14)						
Résultat de l'exercice	0					
Résultat de clôture	0					
budget annexe Petit train touristique (n° 120 - M14)						
Résultat de l'exercice	0					
Résultat de clôture	0					
budget annexe Atelier relais Citroën (n° 121 - M14)						
Résultat de l'exercice	0					
Résultat de clôture	0					

budget annexe Lotissement Mont Drejet (n° 122 M14)						
Résultat de l'exercice	119 666	-223 952	194 915	16 634	-4 001	0
Résultat de clôture (61 833 en 2004)	181 499	-42 453	152 462	-189 556	-193 557	-193 557
budget annexe Office du tourisme (n° 123 - M14)						
Résultat de l'exercice	8 426	-8 426	0	0	116	-116
Résultat de clôture	8 426	0	0	0	116	0
budget annexe Atelier relais P. Tell (n° 124 - M14)						
Résultat de l'exercice	-8 613	284 757	-71 246	-82 448	-123 339	8 217
Résultat de clôture	-8 613	276 144	204 898	122 450	-889	7 328
Résultat de clôture des budgets annexes	3 203 865	2 353 386	1 738 424	-212 548	-924 497	-607 989
Résultat global de l'exercice	1 984 142	-635 479	2 772 458	-1 074 657	566 507	805 356
Résultat global de clôture de l'exercice	3 274 615	1 935 133	2 427 171	722 507	-479 120	153 852

(source : comptes de gestion)

Ces résultats n'appellent pas d'observation particulière.

3.3. L'évolution des produits et des charges du budget principal

EVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES (budget principal)											
En milliers d'euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010/2002	2009 - en €/habitant	Moyenne nationale
Produits de fonctionnement	5 107	5 737	6 084	6 197	6 832	7 096	6 306	6 776	32,68	1 324	1 024
Charges de fonctionnement	5 111	4 935	5 451	5 389	6 015	6 517	5 791	6 436	25,92	1 213	871
Résultat comptable	-4	802	633	808	817	579	515	340		111	153
Ressources d'investissement	3 731	2 043	2 999	4 257	4 321 (2)	2 041	2 791	2 292	-38,57	600	492
Emplois d'investissement	3 440	3 230	3 151	4 858	2 368	2 245	2 528	2 148	-37,56	544	457
Besoin/capacité de financement	291	-1187	-152	-601	1 953	-204	263	144	-9,62	-56	-36
Résultat d'ensemble	287	-385	481	207	2 770	375	778	484			

(Source : comptes de gestion)

- L'ensemble des produits et des charges de fonctionnement sont supérieurs à la moyenne régionale.
- Les produits et dépenses d'investissement sont également supérieurs à la moyenne mais sont plutôt orientés à la baisse durant la période contrôlée.
- Le résultat comptable est inférieur au résultat moyen des collectivités comparables (111 € par habitant en 2009 pour une moyenne nationale de 153 €).

3.4. Les charges de personnel

Les charges nettes de personnel ont augmenté de 43,5 % durant la période 2004-2009 et les effectifs ont augmenté de 17,5%.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Charges nettes de personnel	1 568 789	1 728 695	1 789 773	1 933 236	1 960 908	2 250 349

(source : comptes de gestion)

Si ces charges sont supérieures à la moyenne régionale de la strate, en pourcentage des charges de fonctionnement, elles restent modérées :

2006	2007	2008	2009	2010
35,50 %	34 %	32 %	42 %	38 %

3.5. Les dépenses d'investissement de la commune de Semur-en Auxois

La période 2003-2009 ne se caractérise pas par des opérations particulièrement importantes, ainsi que l'attestent les comptes administratifs. Cette tendance s'est poursuivie en 2010.

L'importance des dépenses imputées sur le budget annexe d'assainissement est toutefois à noter.

OPERATIONS D'INVESTISSEMENT (comptes 20, 21 & 23 – source : comptes administratifs)								
FONCTIONS/EXERCICES	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
BUDGET PRINCIPAL								
0 - Services généraux	217 967	217 639	138 439	397 656	238 771	598 305	323 262	2 132 039
1 - Sécurité et salubrité	3 453	0	0	1 489	11 439	7 046	25 845	49 272
2 - Enseignement-formation	102 757	52 160	101 306	61 667	85 100	43 586	26 656	473 232
3 - Culture	407 784	1 293 039	733 287	184 360	159 469	28 205	79 107	2 885 251
4 - Sport et jeunesse	143 968	39 516	40 090	281 886	291 921	46 567	52 111	896 059
5 - Social et santé	71 547	400 138	1 490	11 488	0	0	0	484 663
6 - Famille	22 294	19 146	146 704	410 832	2 195	2 632	0	603 803
7 - Services communs	0	0	0	0	0	0	0	0
8 - Aménagement-services urbains-environnement	700 009	495 685	1 098 571	2 337 102	719 691	540 728	1 211 133	7 102 919
9 - Action économique	8 008	29 811	6 643	58 290	17 079	2 968	21 522	144 321
TOTAL BUDGET PRINCIPAL	1 677 787	2 547 134	2 266 530	3 744 770	1 525 665	1 270 037	1 739 636	14 771 559

BA ASSAINISSEMENT								
c/21	0	0	0	0	0	32 013	0	
c/23	638 284	0	833 602	1 069 568	227 085	1 551 477	1 675 081	
TOTAL BA ASSAINISSEMENT	638 284	0	833 602	1 069 568	227 085	1 583 490	1 675 081	6 027 110

(source : comptes administratifs)

3.6. La fiscalité

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) reste à un niveau élevé. Il se dégrade sur la période. Malgré des taux d'imposition élevés, le rendement de la fiscalité est inférieur aux communes comparables, pour les taxes d'habitation et très faible pour la taxe professionnelle.

PRESENTATION DE LA FISCALITE						
		Taux	Moyenne nationale	Produits (€/hab)	Moyenne nationale	CMPF
2003	FB	24,25	20,91	169	134	1,07
	FNB	52,28	49,00	9	7	
	TH	9,33	12,63	73	95	
	TP	15,77	12,69	182	203	
2004	FB	24,62	21,13	176	138	1,07
	FNB	53,06	49,22	9	7	
	TH	9,47	12,76	77	100	
	TP	16,12	12,90	190	197	
2005	FB	25,17	21,46	186	146	1,09
	FNB	54,24	50,02	10	7	
	TH	9,68	12,93	81	108	
	TP	16,66	13,30	199	211	
2006	FB	25,62	21,65	196	154	1,10
	FNB	55,2	50,82	10	6	
	TH	9,86	13,04	86	112	
	TP	17,1	13,71	208	230	
2007	FB	26,08	21,74	209	162	1,13
	FNB	56,19	51,05	10	6	
	TH	10,04	13,11	89	117	
	TP	17,56	13,97	218	248	
2008	FB	26,50	16,77	217	168	1,14
	FNB	57,09	45,04	10	6	
	TH	10,20	11,45	96	120	
	TP	17,98	11,94	229	258	
2009	FB	26,50	16,29	257	151	1,12
	FNB	57,09	45,00	11	10	
	TH	10,20	10,74	105	115	
	TP	17,98	10,92	267	185	

NB : à compter de l'exercice 2009, la population prise en compte est de 4 650 habitants, ce qui entraîne un classement de Semur-en-Auxois dans la strate des communes de 3 500 à 5 000 habitants et non plus dans celle des communes de 5 000 à 10 000 habitants comme auparavant.

Les taux sont restés stables en 2010 et 2011.

3.7. L'endettement de la commune de Semur-en-Auxois

La commune de Semur-en-Auxois ne se caractérise pas par une dette particulièrement élevée :

3.7.1. Le budget principal :

En milliers d'euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	En €/hab 2010	Moyenne nationale 2010 strate communes 5 000 à 10 000 hab	Moyenne nationale 2010 strate communes 3 500 à 5 000 hab
Encours total au 31/12	6 608	6 249	6 389	6 897	6 894	6 240	5 741	6 001	1 237	884	851
Annuité de la dette	1 060	768	717	743	768	989	741	685	150	115	117

(source fiches CP - budget principal)

Les ratios relatifs au budget principal attestent d'une certaine prudence de la commune.

Le ratio de désendettement est passé de 8 années à 11 années de 2009 à 2010, la ville est endettée et sa capacité d'autofinancement est faible.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	SEUIL
Capacité nette de désendettement									
Stock dette/autofinancement brut	6,88	7,79	10,09	8,53	8,44	7,87	8,04	11,14	15

3.7.2. L'endettement de la commune réside aussi dans ses budgets annexes :

ETAT DE LA DETTE DES BUDGETS PRINCIPAL ET ANNEXES AU 31/12 DE L'EXERCICE			
EXERCICES	2008	2009	2010
BUDGET PRINCIPAL	6 239 855	5 740 564	5 160 340
BA ATELIER RELAIS APS	57 421	49 995	40 965
BA ATELIER RELAIS BIZOUARD	316 361	316 702	297 500
BA ATELIER RELAIS COLLIN	147 076	129 957	110 197
BA ATELIER RELAIS PATRICK TELL	411 258	394 659	370 304
BA ASSAINISSEMENT	2 060 414	2 234 067	2 345 906
BA FOYER HANDICAPES UDFM	3 638 996	3 840 929	3 872 912
BA LOGTS SOCIAUX FOYER SIMON	317 184	309 924	297 021
BA LV DYNA TEST	85 261	84 053	72 954
BA LV FUNERARIUM	464 735	467 308	465 162
BA LV LEFEVRE	60 048	34 452	7 116
BA LV SCASA	83 501	84 581	85 430
BA MAISON DUBOIS	386 052	400 484	436 274
BA USINE RELAIS ATELIER D'ARMANCON	765 931	767 470	762 393
TOTAL DETTE DES BUDGETS ANNEXES	8 794 238	9 114 581	9 164 134
TOTAL GENERAL	15 034 093	14 855 145	14 324 474

A ces montants il faut ajouter celui d'un emprunt, contracté en juin 2010 auprès de la caisse régionale de Crédit Agricole. Cet emprunt, à capital et à taux modulable, est destiné à financer la réfection du gymnase municipal pour un montant d'environ 2 millions d'euros et le renforcement des remparts pour environ 1 million d'euros.

3.7.3. La période contrôlée a été marquée par les renégociations d'emprunts :

➤ Les 2 et 4 septembre 2003, huit emprunts ont été souscrits auprès de DEXIA pour un montant total de 4 030 425,55 € et des durées variables de 10 à 26 ans qui avaient pour objet le refinancement de prêts plus anciens :

DATE	MONTANT	DUREE	FIN	1ère PHASE	2ème PHASE	ECHEANCE
02/09/2003	1 260 412,40	26 ans 3 mois	15/12/2029	TF 3,70 %	Euribor + 0,25	Trimestrielle
02/09/2003	150 218,05	10 ans 4 mois	15/12/2013	TF 3,5%	Euribor + 0,25	Annuelle
02/09/2003	138 253,92	24 ans	15/09/2027	TF 4,29%	Euribor + 0,25	Trimestrielle
02/09/2003	583 829,39	24ans	15/09/2027	TF 4,29%	Euribor + 0,25	Trimestrielle
02/09/2003	471 830,58	20 ans	15/09/2023	TF 3,5%	Euribor + 0,25	Trimestrielle
02/09/2003	562 279,05	11 ans 1 mois	15/10/2014	TF 4,04%	Euribor + 0,23	Mensuelle
02/09/2003	622 414,67	15 ans 3 mois	15/12/2018	TF 4,42%	Euribor + 0,25	Trimestrielle
04/09/2003	241 187,49	26 ans 9 mois	30/06/2030	TF 3,69%	Euribor + 0,25	Trimestrielle
TOTAL	4 030 425,55					

Ces contrats concernaient à la fois le budget principal et les budgets annexes de l'assainissement et du CAT.

➤ Un emprunt structuré a ensuite été contracté, le 24 septembre 2007, afin de refinancer le capital restant dû au titre de ces 8 contrats de prêts. Ce contrat est d'un montant de 3 382 838 euros et d'une durée de 23 ans et 2 mois.

Cet emprunt se décompose en trois phases successives, la première et la dernière à taux fixe, la deuxième à taux variable.

- La première phase va de la date du versement au 1^{er} décembre 2008, avec un taux fixe de 4,27 % l'an.
- La deuxième phase s'étend jusqu'au 1^{er} décembre 2027 : si le taux de l'EURIBOR 12 mois est inférieur ou égal à 6 %, le taux de 4,27 % s'applique. En revanche, si le taux de l'EURIBOR 12 mois est supérieur à 6 %, le taux d'intérêt est égal à 4,27 % plus 5 fois la différence entre l'EURIBOR 12 mois, constaté 8 jours ouvrés avant chaque date d'échéance et 6 %. Compte tenu de la valeur de l'EURIBOR 12 mois, c'est le taux fixe qui s'applique actuellement.
- La troisième phase court jusqu'au 1^{er} décembre 2030 avec un taux fixe de 4,27 %.

La chambre considère que les stipulations de cet emprunt exposent ce contrat à un risque de taux important.

➤ La chambre observe enfin que deux prêts qui sont libellés en francs suisses nécessitent un suivi attentif compte tenu de l'appréciation de cette devise par rapport à l'euro.

Ils ont été contractés en novembre 2000 et janvier 2001 pour des durées de 13 et 30 ans et sont d'un montant pour le premier de 1 077 793,51 CHF et pour le second égal à la contre-valeur de 2,4 MF (365 853,65 euros) avec des taux effectifs globaux de 4,83 % et 4,72 %.

➤ Ainsi, la commune de Semur-en-Auxois n'a pas fait preuve dans le cadre de la gestion de sa dette de la prudence indispensable à l'égard de produits structurés ou libellés en devises étrangères. Ces emprunts, fondamentalement spéculatifs, ont été souscrits en des termes complexes et risqués pour une commune de 5 000 habitants, qui ne dispose pas de réelles marges de manœuvre financières.

3.8. Conclusion

La situation de la commune de Semur-en-Auxois ne se caractérise pas par des difficultés particulières mais est globalement tendue.

Des dépenses de fonctionnement sont relativement élevées.

Les marges de manœuvre fiscales de la commune sont très limitées, ainsi que l'atteste le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal. Elle ne dispose que d'une faible capacité d'autofinancement et présente un endettement important. Dans ce contexte et fort logiquement, elle ne s'est pas distinguée par une politique d'investissements excessifs durant la période contrôlée.

Il ressort des débats budgétaires les plus récents que la collectivité, consciente du poids de sa dette, ne souhaite pas augmenter les taux d'imposition mais réduire ses coûts de fonctionnement.

La chambre considère qu'il appartient à la commune de Semur-en-Auxois, afin d'augmenter ses marges de manœuvre en matière d'investissement, marges sans aucun doute nécessaires du fait de ses charges de centralité, de sa vocation touristique et de l'importance de son patrimoine bâti, d'être particulièrement vigilante et rigoureuse dans sa gestion.

4 - UNE GESTION PATRIMONIALE PARFOIS APPROXIMATIVE

4.1. L'atelier-relais Lefevre-Couvreux

Ce budget annexe a été créé en 1996 quand la commune a décidé la construction d'un bâtiment industriel pour les besoins de l'entreprise Lefèvre-Couvreux.

La commune a alors édifié un bâtiment sur plusieurs parcelles acquises par la SCI Lefevre pour un total de 7 500 m². Une convention de « location avec promesse unilatérale de vente », non datée, a été signée entre les parties, précisant notamment que « la collectivité publique est propriétaire du terrain qui lui a été vendu par la SCI Lefevre ». La société pouvait opter pour le rachat de l'immeuble loué après le terme de l'exécution de la convention.

L'acte authentique annoncé dans la convention n'est jamais intervenu. L'entreprise a occupé les lieux à compter du 1^{er} février 1996 et a payé les loyers jusqu'au 3 mai 2000. C'est à cette date que l'entreprise a contesté leur réévaluation et cessé d'honorer les titres émis à son encontre.

La période contrôlée a été marquée par plusieurs contentieux relatifs à ce dossier : la juridiction administrative a, en 2004 et 2006, conclu à des annulations de titres et par un jugement du 2 avril 2008, le tribunal de grande instance de Dijon a rejeté d'une part la demande de condamnation de la commune à démolir le bâtiment édifié sur un terrain appartenant à l'entreprise, considérant que la commune était « constructeur de bonne foi » au sens de l'article 555 du code civil, d'autre part la demande indemnitaire et les conclusions reconventionnelles de la commune.

Une transaction est finalement intervenue le 21 décembre 2009.

Il résulte des pièces produites en cours d'instruction que le coût final de cette opération est, pour la commune de Semur-en-Auxois, de 208 735, 77 €.

La chambre observe que, tardivement, afin de solder ce budget annexe, le budget 2011 de la commune constate l'annulation des titres émis et non recouverts et la prise en charge du déficit de fonctionnement par le budget principal, le budget 2012 devant ensuite permettre d'apurer le déficit d'investissement.

Elle recommande à la collectivité la plus grande vigilance dans le traitement des dossiers relatifs à sa gestion immobilière, vigilance qui semble ne pas avoir été non plus de mise dans le traitement du dossier suivant.

4.2. La gestion du legs Devigne

Par un testament olographe en date du 7 juillet 1866, M. Adolphe Devigne a fait don à la ville de Semur-en-Auxois d'un ensemble de propriétés, fermes et terres agricoles, situées dans le canton de Luzy (58) pour servir « à établir des maisons hospitalières pour les vieillards, les infirmes et élever vingt jeunes filles pauvres jusqu'à l'âge de vingt ans ». Un décret impérial du 26 mai 1869 a autorisé la ville à accepter le legs de M. Devigne, à charge d'en respecter les conditions.

4.2.1. *Une gestion encadrée*

Après diverses dispositions au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, un arrêté préfectoral du 10 décembre 1971 a décidé que l'institut qui accueille des jeunes filles serait rattaché à la commune et que sa gestion serait assurée par la commission administrative du bureau d'aide sociale ainsi que son budget. Il a précisé que le partage des revenus des immeubles serait fait par moitié entre l'hôpital et l'institut Devigne. Chaque année, la commission administrative fixerait le montant de la somme à répartir.

Un second arrêté préfectoral a été pris le 8 novembre 1972 pour compléter et modifier le précédent. Il décide le rattachement de l'institut non plus à la commune mais au BAS, la gestion de l'institut étant assurée par la commission administrative de ce dernier. Cette gestion exclut l'administration des biens provenant du legs, ceux-ci étant propriété de la ville et intégrés dans le patrimoine communal. Chaque année, le maire présente le relevé des revenus et des charges produits par les biens au conseil municipal qui fixe le montant des sommes à répartir, par moitié, entre l'hôpital et l'institut.

Enfin, une délibération du conseil municipal du 17 avril 1974 a décidé de confier l'administration des domaines du legs à l'institut Devigne contre le versement d'une indemnité forfaitaire de 1 % du produit des revenus bruts.

4.2.2. *Une période de turbulences dans la gestion de ce legs.*

4.2.2.1. Il résulte de l'instruction que depuis 2002, les revenus issus du legs Devigne sont conservés dans les caisses de la commune de Semur-en-Auxois.

La chambre observe qu'aucune délibération n'a été produite en ce sens et que cet état de fait semble contraire aux dispositions du legs.

4.2.2.2. En outre, deux fermes faisant partie du legs ont été vendues par la commune de Semur-en-Auxois.

En application d'une délibération en date du 30 mars 2006, le 2 mars 2007, le maire de la commune a signé la vente du domaine de la Vignonnerie Bussière, pour le prix de 165 000 euros. Cette propriété comprend un bâtiment d'habitation et des bâtiments d'exploitation ainsi que 70 hectares de terres agricoles. L'origine de la propriété de la commune est présentée dans l'acte notarié (Maître Mourot) comme provenant « de faits et actes antérieurs au 1^{er} janvier 1956 ».

En application d'une délibération en date du 26 juillet 2007, le 29 mai 2008, le maire de la commune a signé la vente du domaine de la Fontaine, pour le prix de 175 000 euros. Cette propriété comprend un bâtiment d'habitation et des bâtiments d'exploitation ainsi que 52 hectares de terres agricoles. L'origine de la propriété de la commune est présentée dans l'acte notarié (Maître Dupuis) comme « datant de temps immémoriaux ».

Par courrier en date du 3 août 2009, le directeur du centre hospitalier alerte le maire de la commune sur le fait que son établissement n'a encaissé aucun versement de la commune depuis 2002 et n'a perçu aucun produit des ventes des domaines de la Fontaine et de la Vignonnerie.

Une première consultation a été demandée à Me Mourot, notaire à Semur-en-Auxois. Par un courrier daté du 13 août 2010, ce dernier, après avoir relevé l'origine du legs et ses conditions, conclut que la commune peut vendre les domaines de la Seigne du Haut et du Bas, à condition d'en partager le prix entre l'hôpital et l'institut. Aucune mention n'est faite de l'obligation d'une autorisation judiciaire.

Une seconde consultation a ensuite été demandée à un avocat parisien, qui a répondu par message électronique le 21 septembre 2010 en sens contraire.

4.2.3. La chambre observe que les décisions prises par la commune de Semur-en-Auxois présentent des risques juridiques importants au regard de la jurisprudence et des textes en vigueur.

La jurisprudence civile considère que les libéralités avec charges effectuées au profit des collectivités peuvent être valables alors même que l'intention du testateur est clairement perpétuelle (cassation civile 23 janvier 2008, n° 06-16.120, pour une clause d'inaliénabilité stipulée en 1884) ; de même a été jugée valable la clause d'un acte de donation d'immeuble à une commune portant affectation perpétuelle des revenus des biens à l'entretien d'un hôpital, qui interdit à la commune de vendre (Cour d'appel de Rennes 28 juin 1966 D. 1967.18).

Au demeurant, la révision des charges est régie par les articles 900-2 et suivants du code civil, en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 19 février 1990, Commune d'Eguilles), jurisprudence reprise par les dispositions de l'article L. 1311.17 du code général des collectivités territoriales adoptées par ordonnance du 21 avril 2006, aux termes duquel « *la révision des conditions et charges grevant les donations ou legs consentis au profit des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics est régie par les articles 900-2 à 900-8 du code civil, sous réserve des dispositions de l'article L. 6145-10 du code de la santé publique* ». L'article 900-2 du code civil précise que « *Tout gratifié peut demander que soient révisées en justice les conditions et charges grevant les donations ou legs qu'il a reçus, lorsque, par suite d'un changement de circonstances, l'exécution en est devenue pour lui soit extrêmement difficile, soit sérieusement*

dommageable ». Et l'article 900-4 ajoute : « *Le juge saisi de la demande en révision peut, selon les cas et même d'office, soit réduire en quantité ou périodicité les prestations grevant la libéralité, soit en modifier l'objet en s'inspirant de l'intention du disposant, soit même les regrouper, avec des prestations analogues résultant d'autres libéralités. Il peut autoriser l'aliénation de tout ou partie des biens faisant l'objet de la libéralité en ordonnant que le prix en sera employé à des fins en rapport avec la volonté du disposant. Il prescrit les mesures propres à maintenir, autant qu'il est possible, l'appellation que le disposant avait entendu donner à sa libéralité* ».

Il résulte de ces dispositions combinées qu'il appartient au juge judiciaire d'autoriser une révision des charges grevant un legs ou une donation, possibilité subordonnée à la preuve d'un changement de circonstances rendant l'exécution de la charge extrêmement difficile ou sérieusement dommageable. Or, il ressort des pièces produites que le juge judiciaire n'est pas intervenu dans le cadre du présent dossier.

L'ancien ordonnateur a précisé que ces ventes s'inscrivaient dans un projet d'ensemble visant à racheter les biens immobiliers que vendait alors l'hôpital, ces biens étant situés à proximité de Semur, tout en vendant ceux du legs situés dans le département voisin dont la gestion était malaisée. Cette opération incluait le rachat de l'ancien hôpital des remparts avec en contrepartie la renonciation par l'hôpital à sa part de la vente des fermes du legs.

La chambre observe qu'au vu des pièces produites en cours d'instruction, la commune de Semur-en-Auxois semble avoir manqué de prudence dans sa gestion du legs en ne faisant pas appel a priori à des experts pour la mise en place d'une opération complexe qui engage outre la commune, le CCAS et le centre hospitalier.

En outre l'information du conseil municipal et donc des habitants de la commune a été lacunaire, comme l'atteste l'absence de délibération annuelle sur les revenus du legs, en violation des dispositions de l'arrêté préfectoral du 8 novembre 1972.

Enfin, la chambre constate que la commune se trouve exposée à un risque d'action contentieuse qui justifierait à tout le moins la constitution d'une provision budgétaire par la collectivité.

* *
*