Chambre régionale des comptes
de Bourgogne, Franche-Comté

Le Président
RS/SB/MJH/FB – n° 13-ROD2-GV-10

Dijon, le 27 mars 2013

RECOMMANDE AVEC A.R.

P. J. : 1 annexe

Monsieur le Maire,

Par une lettre du 18 février 2013, 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 Charnay-les-Mâcon afin que vous puissiez y apporter une réponse. A cette même fin, une partie du rapport a été également communiquée au président de la Communauté d'Agglomération du Mâconnais – Val-de-Saône.

A l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre a reçu une réponse : votre lettre du 19 mars 2013.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint, le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes, accompagné de votre réponse. Il vous appartient désormais de communiquer ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion.

Conformément à la loi, l'ensemble 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 Gérard VOISIN
Maire de Charnay-les-Mâcon

B.P. 28

71012 CHARNAY-LES-MACON

Dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée, suivant sa réception, le rapport sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance du conseil municipal.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives est transmis 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.

Roberto SCHMIDT

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN DE LA GESTION

DE LA COMMUNE DE CHARNAY-LES-MACON

- EXERCICES 2006 ET SUIVANTS -

(Département de Saône-et-Loire)

****

La chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté a vérifié les comptes de la commune de Charnay-Lès-Mâcon, pour les exercices 2006 à 2010. Elle a également examiné la gestion de la commune pendant la période allant du début de l'exercice 2006 à la date de clôture de l'instruction.

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

- la situation financière ;
- l'analyse prospective et la gestion stratégique de la commune ;
- la qualité de l'information financière et comptable et la fiabilité des comptes ;
- le respect des obligations de la loi SRU sur le logement social ;
- le transfert de la compétence petite enfance et la variation de l'attribution de compensation ;
- la politique foncière ;
- les études préalables.

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 6 juin 2012 entre le magistrat rapporteur et M. Gérard VOISIN, ordonnateur en exercice.

Dans ses séances des 21 et 22 juin 2012, la chambre a formulé des observations provisoires sur certains des points examinés à l'occasion du contrôle.

Celles-ci ont été transmises le 13 septembre 2012 à l'ordonnateur en fonctions, Monsieur Gérard VOISIN qui y a répondu le 9 novembre 2012. Elles ont également été adressées, pour ce qui le concernait, au président de la communauté d'agglomération du Mâconnais Val de Saône (CAMVAL) qui n'y a pas répondu.

Après avoir examiné la réponse qui lui a été adressée dans sa séance du 15 janvier 2013, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après présentées.

-=o0o=-

SOMMAIRE

I. PRESENTATION DE LA COMMUNE 6

II. SITUATION FINANCIERE DE 2007 A 2011 6

A. LES BUDGETS ANNEXES 6

1. Assainissement 7

2. Zones artisanales 7

B. LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL 7

1. Des produits de fonctionnement en baisse de 7 % en 2011 9

2. Des charges de fonctionnement en baisse de 9 % en 2011 11

3. Une capacité d'autofinancement en hausse 14

C. LA SECTION D'INVESTISSEMENT DU BUDGET PRINCIPAL 14

1. Des recettes d'investissement constituées en partie par des cessions d'immobilisations 15

2. Des dépenses d'investissement en baisse depuis 2008 15

3. Le financement des investissements 16

D. LA DETTE 17

1. Un encours de dette en baisse régulière, composé en partie d'emprunts structurés 17

2. Des annuités en capital en baisse 20

3. Des ratios d'endettement qui s'améliorent 21

E. L'EQUILIBRE DU BILAN 22

1. Le fonds de roulement 22

2. La trésorerie 22

F. CONCLUSION 23

III. ANALYSE PROSPECTIVE ET GESTION STRATEGIQUE DE LA COMMUNE 23

A. ANALYSE DU BUDGET PRIMITIF 2012 23

B. UNE STRATEGIE ET UN REEL PILOTAGE PAR LA COMMUNE 24

C. ANALYSE PROSPECTIVE A MOYEN TERME 2012-2014 24

1. Les recettes 24

2. Les dépenses 25

3. L'intercommunalité 25

IV. QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE ET FIABILITE DES COMPTES 28

A. DES REGLES D'INFORMATION ET DE TRANSPARENCE FINANCIERE NON RESPECTEES 28

B. LE RATTACHEMENT DES CHARGES ET DES PRODUITS PARTIELLEMENT REALISE 29

C. LES OBLIGATIONS D'AMORTISSEMENT INSUFFISAMMENT RESPECTEES 30

D. DES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT NON CLOTUREES 31

E. DES ECRITURES DE REFINANCEMENT DE LA DETTE NON EFFECTUEES 32

F. LES CESSIONS IMMOBILIERES 33

G. DES TRAVAUX EN REGIE MAL COMPTABILISES 33

H. CONCLUSION SUR L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES 35

V. EXAMEN DE CERTAINS POINTS DE GESTION 35

A. LE RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA LOI SRU SUR LE LOGEMENT SOCIAL 35

1. La situation actuelle particulière de Charnay-Lès-Mâcon au regard de la loi SRU 35

2. L'élargissement prochain du champ des communes soumises à la loi SRU 36

3. Réalisation de l'objectif de 20 % de logements sociaux à Charnay-Lès-Mâcon d'ici à 2014 36

B. LE TRANSFERT DE LA COMPETENCE PETITE ENFANCE ET LA VARIATION DE L'ATTRIBUTION DE COMPENSATION 37
C. UNE POLITIQUE FONCIERE DYNAMIQUE AU SERVICE DES PROJETS 38
D. UN RECOURS IMPORTANT AUX ETUDES PREALABLES 41
1. Objet et montant des études 41
2. Un seul prestataire pour la révision du PLU et l'élaboration des documents d'urbanisme 42

I. PRESENTATION DE LA COMMUNE

Charnay-Lès-Mâcon est une ville à la campagne. Ville active, commerçante et résidentielle de 7 223 habitants (population légale en 2010), elle est également très rurale avec des espaces importants réservés à la culture de la vigne. Située au sud de la Saône et Loire, limitrophe de la commune de Mâcon chef-lieu du département, reliée par l'autoroute et une ligne TGV à des pôles d'importance internationale comme Lyon et Paris ainsi qu'à des pôles d'importance régionale et locale, la commune connaît depuis 30 ans, grâce à sa situation attractive, une forte hausse de population qui est passée de 5 982 habitants en 1982 à 7 223 habitants en 2010, ainsi qu'un développement économique important.

Par sa population, Charnay-Lès-Mâcon occupe la seconde place de l'agglomération mâconnaise.

Quatre zones d'activités accueillent 70 entreprises dans le domaine de l'industrie et du bâtiment et emploient 580 personnes. Au total 341 entreprises employant 2612 personnes, sont implantées sur le territoire communal.

Les ménages charnaysiens sont plutôt aisés car le revenu fiscal moyen par foyer de la commune dépasse de 30 % celui des ménages du département (source INSEE) et le taux de chômage y est plus faible que dans l'ensemble du département (7,8 % contre 10,2 % en 2008).

La commune est membre depuis 2004, avec 25 autres communes du département dont la ville de Mâcon, de la Communauté d'agglomération du Mâconnais Val de Saône (CAMVAL), l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unifiée.

Le maire de la commune depuis 1983, Monsieur Gérard VOISIN a été également président de la communauté d'agglomération du Mâconnais-Val-de-Saône (CAMVAL) de janvier 2005 à avril 2008.

II. SITUATION FINANCIERE DE 2007 A 2011

L'examen de la situation financière de la commune a porté sur les exercices 2007 à 2011 inclus.

Les comparaisons sont établies avec la moyenne nationale et régionale des communes de la strate de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

Le budget communal (dépenses nettes) a baissé de 25,5 % entre 2007 et 2011, passant de 10,2 M€ en 2007 (dont 6,8 M€ en fonctionnement et 3,4 M€ en investissement) à 7,6 M€ en 2011 (dont 5,5 M€ en fonctionnement et 2,1 M€ en investissement).

A. LES BUDGETS ANNEXES

Le budget de la commune de Charnay-Lès-Mâcon est composé d'un budget principal et de trois budgets annexes :

- Assainissement.
- Zone des luminaires
- Zone des Berthilliers

1. Assainissement

Le budget annexe de l'assainissement s'équilibre chaque année sans subvention du budget principal. Le fonds de roulement de ce budget s'accroit entre 2007 et 2011, passant de 568 K€ à 873 K€ tandis que l'encours de dette est en forte baisse, passant de 285 K€ à 126 K€.

Ce budget va cependant connaitre des dépenses importantes dans les années qui viennent car le réseau d'assainissement qui est ancien doit être remis à niveau. Le coût des travaux nécessaires est évalué à 5,2 M€ HT sur une période de 13 années dont plus de 70 %, soit 4 M€, seront à la charge de la commune selon le schéma directeur approuvé par le conseil municipal le 19 septembre 2011. L'investissement à la charge de la commune au cours des trois premières années représentera 1 M€ HT et sera financé par les excédents capitalisés du budget annexe qui s'élevaient à 900 K€ au 31 décembre 2011.

2. Zones artisanales

Les budgets annexes de la zone des luminaires et de la zone des Berthilliers correspondent à deux zones artisanales en cours d'aménagement, qui accueillent 54 entreprises. Les opérations retracées et comptabilisées à ces deux budgets annexes consistent en des achats et aménagements de terrains. Le budget le plus élevé est celui de la zone des Berthilliers, l'urbanisation de la zone des luminaires étant plus récente.

A l'exception de l'exercice 2009 au cours duquel le budget annexe de la zone des Berthilliers a perçu une subvention de 100 000 € du budget principal, ces deux budgets s'équilibrent chaque année. On observe cependant que le budget annexe des Berthilliers présente un déficit cumulé de fonctionnement de plus de 500 milliers d'€ en 2010 et en 2011. L'ordonnateur a prévu d'abonder de 50 milliers d'€ par an sur 10 ans ce budget annexe par une subvention du budget principal même si ce déficit peut se résorber naturellement par une augmentation des participations des entreprises dont le montant est proportionnel à la surface construite.

B. LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

Le tableau ci-dessous présente pour les exercices 2007 à 2011 l'évolution des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement du budget principal et la capacité d'autofinancement brute dégagée.

En milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	Evol 2007/2011
Produits de fonctionnement nets	**7 384**	**5 897**	**6 055**	**7 553**	**6 196**	**-16,1%**
Produits de cessions immobilières	1 503	38	1	1 315	425	
Produits réels de fonctionnement	**5 881**	**5 859**	**6 054**	**6 238**	**5 771**	**-1,9%**
Charges de fonctionnement nettes	**6 839**	**5 599**	**5 580**	**6 894**	**5 526**	**-19,2%**
Opérations de cessions immob	1 498	38		1 315	425	
Dotations aux amortissements	159	186	175	184	203	
Charges réelles de fonctionnement	**5 182**	**5 375**	**5 405**	**5 395**	**4 898**	**-5,5%**
Résultat comptable	545	298	475	659	670	**22,9%**
Capacité d'autofinancement brute	**699**	**484**	**649**	**843**	**873**	**24,9%**

source : fiches de situation financière DGFIP et comptes de gestion

Les produits réels de fonctionnement qui avaient enregistré une hausse de 6 % entre 2007 et 2010 sont en baisse de 7,5 % entre 2010 et 2011, passant de 6,2 M€ à 5,8 M€. Au total la baisse cumulée des produits réels de fonctionnement entre 2007 et 2011 s'élève à 2 %. Cette baisse des produits est cependant moindre que celle des charges réelles de fonctionnement qui atteint 9,2 % entre 2010 et 2011 avec un montant en recul de 5,4 M€ à 4,9 M€ qui fait ressortir sur l'ensemble de la période une baisse globale de 5,5 %.

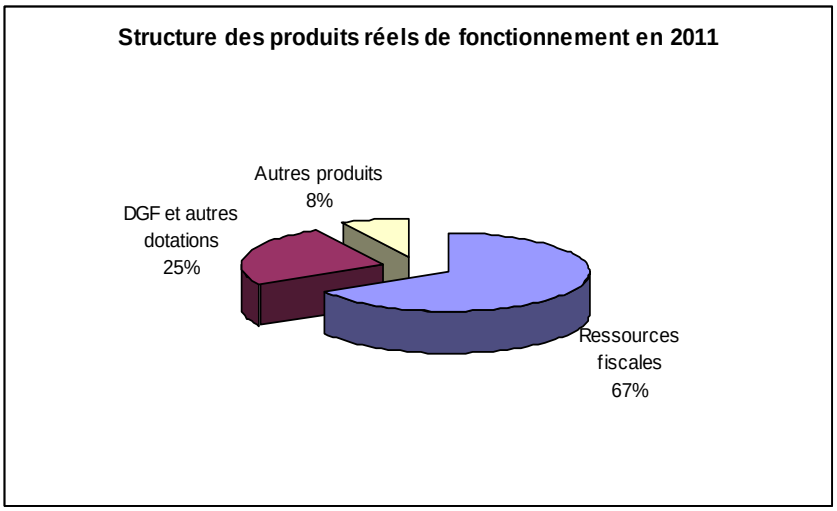
Cette baisse, plus accentuée pour les charges que les produits a engendré une amélioration sensible de la capacité d'autofinancement brute de la commune, en progression de 25 %.

Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement réelles par nature entre 2007 et 2011.

En milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	Evol 2007/2011
Produits de fonctionnement réels	**5 881**	**5 859**	**6 054**	**6 238**	**5 771**	**-1,9%**
dont impôts locaux	2 564	2 626	2 781	2 866	2 935	14,5%
dont attribution de compensation	759	759	775	759	549	-27,7%
dont autres impôts et taxes	385	329	283	338	372	-3,4%
dont DGF	1 120	1 139	1 161	1 164	1 130	0,9%
dont autres dotations et participations	510	475	496	533	334	-34,5%
Charges de fonctionnement réelles	**5 182**	**5 375**	**5 405**	**5 395**	**4 898**	**-5,5%**
dont charges de personnel	3 042	3 182	3 193	3 255	2 789	-8,3%
dont achats et charges externes	1 367	1 385	1 364	1 372	1 335	-2,3%
dont charges financières	307	334	268	276	261	-15,0%
dont contingents	148	123	144	110	108	-27,0%
dont subventions versées	157	176	186	236	264	68,2%

source : Fiches de situation financière DGFIP

1. Des produits de fonctionnement en baisse de 7 % en 2011



Les produits de fonctionnement réels de la commune restent inférieurs aux moyennes de la strate au cours de la période 2007-2011. Ils s'élèvent à 864 € par habitant en 2010 contre 1 155 € pour la moyenne régionale de la strate, et tombent à 803 € par habitant en 2011 en raison de la baisse de la fiscalité reversée et des participations.

Des marges de manœuvre en matière fiscale

Le produit de la fiscalité (impôts directs et indirects et attribution de compensation) est le premier poste de recettes et représente 67 % des recettes réelles de fonctionnement en 2011, contre 63 % en 2007.

La fiscalité directe

Le produit des trois taxes locales (hors fiscalité professionnelle perçue par la CAMVAL) a augmenté de près de 14,5 % entre 2007 et 2011, passant de 2,5 M€ à 2,9 M€ en raison de la progression des bases et du relèvement des taux d'imposition.

Le produit des trois taxes par habitant qui était resté chaque année quasiment équivalent au produit fiscal moyen de la strate nationale, devient même légèrement inférieur à celui-ci en 2010 en s'établissant à 397 € par habitant, contre 406 € par habitant pour la moyenne nationale de la strate. Il reste en revanche très inférieur au produit fiscal moyen régional qui s'élève à 518 € par habitant en 2010.

	Taux voté 2007 à 2008	Taux voté 2009 à 2011	Taux moyen national de la strate 2010	Taux voté 2012
Foncier bâti	19,98%	20,38%	20,88%	20,79%
Foncier non bâti	46,66%	47,59%	57,32%	48,54%
Taxe d'habitation	11,92%	12,16%	14,31%	12,40%

Les taux d'imposition qui n'avaient pas augmenté depuis 2005 ont été relevés uniformément de 2 % en 2009 ; malgré cette augmentation, ils sont restés inférieurs aux taux moyens de la strate démographique. Une nouvelle revalorisation de 2 % a été adoptée en mars dernier à l'occasion du vote du budget primitif pour l'exercice 2012.

Les bases nettes imposables des trois taxes ont augmenté globalement de 12,2 % entre 2007 et 2011, sous le double effet de la valorisation annuelle des bases par les lois de finances et de l'augmentation du nombre de logements. Les bases nettes de la taxe d'habitation de Charnay-Lès-Mâcon sont très supérieures aux bases moyennes régionales et nationales (1544 € par habitant contre 1059 € par habitant pour la moyenne régionale en 2010) en raison d'une valeur locative des locaux d'habitation relativement élevée, en comparaison des bases des taxes sur le foncier bâti et non bâti qui restent inférieures aux moyennes (991 € par habitant pour le Foncier Bâti contre 1117 € pour la moyenne régionale).

Cette structure particulière de la richesse fiscale de la commune de Charnay s'explique par la prédominance marquée des logements d'habitation, qui constituent 85 % des bases d'imposition du foncier bâti (contre seulement 60 % au plan régional).

Le dynamisme des bases d'imposition observé sur la période récente ne devrait pas se relâcher dans les années à venir avec l'urbanisation en cours de nouvelles zones d'habitation qui devraient accueillir un millier de logements supplémentaires d'ici 12 ans.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal communal, qui est le résultat du rapport entre la fiscalité perçue au niveau du territoire communal par la commune et les groupements avec ou sans fiscalité propre et le produit égal aux bases brutes multipliées par les taux moyens nationaux, a légèrement diminué au cours de la période, passant de 0,89 en 2007 à 0,85 en 2010.

Ce coefficient en baisse, inférieur à 1, confirme le potentiel et les marges dont dispose encore la commune pour accroître le rendement de la fiscalité directe locale.

L'attribution de compensation

en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	Evol 2007/2011
Attribution de compensation	759	759	771	756	549	-27,7%

L'attribution de compensation reversée à la commune par la CAMVAL, EPCI à taxe professionnelle unique, représente la différence entre le produit de taxe professionnelle perçue en 2003, année précédant la mise en place de la TPU et les charges transférées.

A titre de comparaison le produit de la taxe professionnelle perçue par la CAMVAL sur le territoire de la commune de Charnay-Lès-Mâcon s'est élevé à 1,2 millions d'euros en 2009, soit un montant supérieur de 58 % au montant de l'attribution de compensation reversée par la CAMVAL.

Le montant de l'attribution de compensation a baissé de 207 milliers d'euros entre 2010 et 2011, en raison du transfert des charges liées au nouveau transfert de compétence consenti à la CAMVAL en matière de politique de la "petite enfance", intervenu au 1er janvier 2011 et faisant suite au transfert de la compétence tourisme effectué en 2010.

La fiscalité indirecte

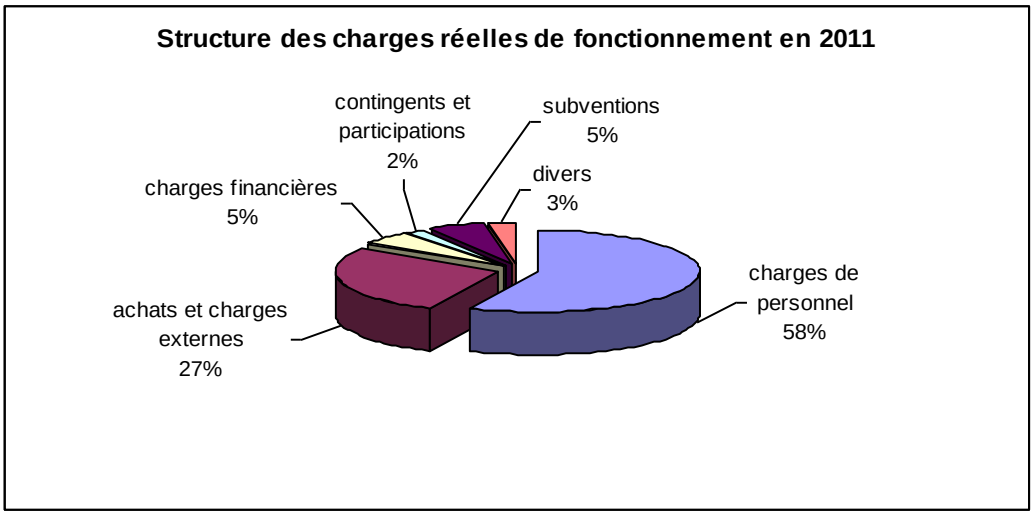
La taxe la plus élevée est représentée par les droits de mutation qui, après avoir diminué de moitié entre 2007 et 2009 par l'effet du recul important du nombre des transactions immobilières en chutant de 260 000 euros à 122 000 euros, sont à nouveau en progression depuis 2010 atteignant 211 000 euros en 2011.

Les autres produits restent stables

- La DGF stagne depuis 2007.

- Les autres dotations et participations ont connu une baisse significative de 200 milliers d'euros en 2011, en relation avec le transfert de la compétence "petite enfance" à la communauté d'agglomération puisque la plus grande part (près des 2/3) des dotations et participations provenait de participations allouées à ce titre par la caisse d'allocations familiales.

2. Des charges de fonctionnement en baisse de 9 % en 2011



Les charges réelles de fonctionnement qui étaient stables depuis 2008 sont en baisse en 2011 en raison du transfert à la CAMVAL d'une partie des charges de personnel affectées à la petite enfance.

Charges réelles de fonctionnement/habitant						
en euros	2007	2008	2009	2010	2011	Evol 2007/2011
Charnay	730	757	752	747	681	-6,7%
Moyenne strate	896	932	950	964	983	9,7%

Source fiche DGFIP.

Les charges réelles de fonctionnement par habitant de la commune de Charnay-Lès-Mâcon restent inférieures à la moyenne régionale de la strate au cours de toute la période en contrôle. L'écart avec la moyenne s'accroit même fortement en 2011 passant de 29 % en 2010 à 44 %.

Les charges de personnel

Les dépenses de fonctionnement les plus élevées sont les charges de personnel ; elles constituaient 58 % des charges réelles de fonctionnement en 2011 de même qu'en 2007 (après avoir dépassé 60 % en 2010), la moyenne régionale s'établissant à 56 %. Malgré cette part importante, elles ne s'élevaient, à Charnay qu'à 451 € par habitant en 2010 contre 536 € pour la moyenne régionale de la strate et 486 € pour la moyenne nationale. En 2011, elles sont tombées à 388 € par habitant.

Les charges de personnel qui s'étaient accrues de 7 % entre 2007 et 2010, ce qui correspond au seul glissement vieillesse technicité (GVT) des agents en place, ont en effet baissé de 14 % entre 2010 et 2011, en reculant de 3,3 M€ à 2,8 M€.

en milliers d'euros	2010	2011	Evol 2010/2011
Personnel titulaire	1 510	1 271	-15,8%
Personnel non titulaire	695	635	-8,6%
Autres emplois insertion	43	35	-18,6%
Total rémunération	**2 248**	**1 941**	**-13,7%**
Charges sociales	947	814	-14,0%
Autres charges de personnel	135	120	-14,0%
Total charges personnel	**3 330**	**2 877**	**-13,6%**

source CG et CA

Toutes les catégories de personnel (titulaires, non titulaires et emplois d'insertion) ont connu une baisse de charges entre 2010 et 2011 de 8,6 % à 18,6 %.

Cette baisse de charges de 453 000 € concerne essentiellement les dépenses de la fonction « famille » et plus particulièrement de la fonction 64 « crèches et garderies » qui sont passées de 702 000 € en 2010 à 324 000 € en 2011.

Le nombre d'emplois permanents occupés par des titulaires, qui était resté quasiment stable depuis 2007, est en effet passé de 70 en 2010 à 53 en 2011, 17 agents affectés à temps plein à la crèche multi accueil Anita Tachot et au relais assistantes maternelles ayant été transférés à la CAMVAL, en conséquence du transfert de la compétence "petite enfance" au 1er janvier 2011.

Au 1er janvier 2012, la commune employait en outre 35 agents non titulaires, dont 14 agents permanents.

Le choix de la commune en matière de personnel a été de travailler à effectifs constants et masse salariale constante en ne remplaçant donc pas systématiquement poste pour poste les départs d'agents. La commune a cependant renforcé le niveau d'encadrement au sein de ses services en recrutant récemment un cadre A au service juridique et un cadre B au secrétariat général. Elle a également titularisé 31 agents depuis 2006 dont 8 agents techniques au 1er janvier 2012 suite à leur réussite à des concours professionnels ou en recrutement direct de catégorie C. Les taux de promotions et d'avancements de grade ont également été augmentés, étant observé que l'avancement d'échelon s'effectue en règle générale à l'ancienneté minimale (ce qui n'est pas indifférent sur l'effet du glissement vieillesse technicité et la masse salariale).

Des achats et charges externes maîtrisés

Les achats et charges externes constituent le second poste des charges réelles de fonctionnement avec 27 % de celles-ci en 2011. Ce poste est resté stable depuis 2007. En comparaison le coût par habitant des achats et charges externes demeure régulièrement inférieur à 20 % aux valeurs moyennes.

Des charges financières en baisse de 15 % entre 2007 et 2011

Les charges financières sont passées de 307 000 € en 2007 à 261 000 € en 2011. Elles représentent en 2011, 5 % de la totalité des charges réelles de fonctionnement contre 6 % en 2007. En s'établissant à 38 € par habitant en 2010, elles restent cependant un peu plus élevées que les moyennes nationales et régionales de la strate.

Des subventions versées plus faibles que les moyennes

Les subventions versées par la commune de Charnay-Lès-Mâcon aux associations et personnes de droit privé sont plus faibles que le montant moyen observé aux plans régional et national. Elles s'élevaient en effet à 236 000 € en 2010, soit 33 € par habitant contre 66 € pour la moyenne régionale et 72 € pour la moyenne nationale.

Seules deux associations ont bénéficié en 2011 de subventions supérieures au seuil de conventionnement de 23 000 € fixé par l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000. Il s'agit de Charnay Basket Bourgogne du Sud qui a bénéficié d'une subvention de 85 000 € et de l'ACTEM (Animation culturelle) qui a perçu une subvention de 26 000 € pour l'animation du domaine de Champgrenon. Des conventions d'objectifs ont été passées en 2010 avec ces deux associations.

La commune subventionne également le comité social du personnel à hauteur de 4 000 € environ chaque année. Cette association organise diverses manifestations en faveur du personnel communal, qu'elle finance aussi au moyen des cotisations versées par ses membres (53 actifs et 12 retraités).

Un coefficient de rigidité des charges structurelles satisfaisant

Le ratio de rigidité permet de mesurer les marges de manœuvre de la collectivité au niveau de ses charges de fonctionnement. Il rapporte les dépenses difficilement compressibles (charges de personnel, charges d'intérêts, contributions obligatoires et participations) au total des produits de fonctionnement. Au cas présent, le ratio de rigidité des charges structurelles de la commune de Charnay-Lès-Mâcon, qui s'était alourdi de 0,47 en 2007 à 0,60 en 2009, a reculé à 0,48 en 2010 pour se rapprocher de la moyenne régionale et nationale. Il s'est établi à 0,51 pour l'année 2011.

3. Une capacité d'autofinancement en hausse

En milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	Evol 2007/2011
Produits réels de fonctionnement	5 881	5 859	6 054	6 238	5 771	**-1,9%**
Charges réelles de fonctionnement	5 182	5 375	5 405	5 395	4 898	**-5,5%**
Capacité d'autofinancement brute	**699**	**484**	**649**	**843**	**873**	**24,9%**

Source : comptes administratifs.

La capacité d'autofinancement brute ou épargne brute qui correspond à la différence entre les produits réels et les charges réelles augmente de près de 25 % entre 2007 et 2011 en raison d'une baisse plus accentuée des charges que des produits.

Ce surplus permet de rembourser l'annuité de la dette en capital, et de financer une partie des investissements.

Malgré cette hausse importante, la capacité d'autofinancement brute de Charnay-Lès-Mâcon reste inférieure par habitant à la capacité d'autofinancement moyenne des communes de la strate régionale et nationale (117 € par habitant en 2010 contre 191 € pour la moyenne régionale et 184 € pour la moyenne nationale).

C. LA SECTION D'INVESTISSEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

Le tableau ci-dessous présente pour les exercices 2007 à 2011 les principales évolutions des dépenses et des recettes d'investissement.

en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007 à 2011
Recettes d'investissement	**3 565**	**2 012**	**1 305**	**3 083**	**2 011**	**11 976**
dont excédents de fonctionnement capitalisés	800	700	70	814	550	**2 934**
dont emprunts bancaires	500	300	350	300	350	**1 800**
dont subventions reçues	334	91	207	241	43	**916**
dont FCTVA	235	334	381	122	222	**1 294**
dont cessions immobilisations	1 476	38	1	1 315	390	**3 220**
dont amortissements	158	186	175	184	203	**906**
Dépenses d'investissement	**3 412**	**1 813**	**2 574**	**2 184**	**2 107**	**12 090**
dont dépenses d'équipement	2 701	1 362	1 886	1 623	1 360	**8 932**
dont remboursement dettes bancaires	661	450	589	561	560	**2 821**
Besoin (+) ou capacité (-) de financement résiduel	**-153**	**-199**	**1 269**	**-899**	**96**	**114**

source : fiches DGFIP établies sur la base des comptes de gestion.

De 2007 à 2011, la commune de Charnay-les-Mâcon a dégagé un faible besoin de financement résiduel cumulé de 114 000 €, après prise en compte des emprunts et des excédents de la section de fonctionnement. C'est en 2009 que le besoin de financement (1,2 M€) a été le plus important.

1. Des recettes d'investissement constituées en partie par des cessions d'immobilisations

L'essentiel des recettes d'investissement cumulées des 5 exercices sous revue est constitué du produit des cessions d'immobilisations (3,2 M€ dont 1,5 M€ en 2007 et 1,3 M€ en 2010), d'excédents de fonctionnement capitalisés (2,9 M€), d'emprunts bancaires (1,8 M€), de subventions d'équipement reçues du département de Saône et Loire et de l'Etat (0,9 M€) et des allocations au titre du FCTVA (1,3 M€).

2. Des dépenses d'investissement en baisse depuis 2008

Les dépenses d'équipement connaissent une baisse significative depuis 2008, diminuant de moitié depuis 2007 ; elles passent en effet de 2,7 M€ en 2006 et 2007, à seulement 1,3 M€ en 2008 et 2011. Le montant des dépenses d'équipement a été plus élevé en 2009 et 2010 car il comprend, outre les travaux d'équipement réalisés, l'acquisition de terrains pour 550 000 € en 2009 et 446 000 € en 2010.

Jusqu'en 2007, la commune de Charnay-les-Mâcon a connu une période d'investissements importants liés notamment :

- aux travaux d'aménagement de plusieurs zones d'activités (voirie et réseaux),
- à la construction d'un nouveau centre de loisirs et d'un restaurant scolaire à Champgrenon (2,2 M€) inauguré en 2007 et cofinancé à hauteur de 20,6 % par le département, la CAF et l'Etat,
- à la rénovation de l'école de musique en 2006 pour 610 000 €,
- à la réhabilitation d'une salle de réunion et de spectacle (salle Ballard) rénovée en 2006 après incendie pour 380 000 €,
- à l'extension des ateliers municipaux pour 407 000 €,
- à l'extension de la salle de concerts et de réunions de 2200 m² (salle Verchère) pour 612 000 € en 2006,
- à la construction d'un dojo (528 000 €).

Au total 14 M€ d'investissements ont été réalisés au cours de la mandature 2002-2008.

L'opération en cours la plus importante en 2010, outre les programmes de travaux de voirie et de réseaux, était l'achèvement de la restauration de l'huilerie pour 1 M€ du domaine de Champgrenon.

Par ailleurs, le réseau d'assainissement doit être prochainement remis à niveau pour un coût estimé à 5 M€ HT, dont 70 % seront à la charge de la commune.

Le niveau des dépenses d'équipement de la commune, qui se situait jusqu'en 2007 au-dessus de la moyenne régionale et nationale de la strate, est devenu inférieur à celle-ci depuis 2008 (225 € par habitant en 2010 pour la commune contre 248 € par habitant pour la moyenne régionale et 300 € par habitant pour la moyenne nationale) même si un mouvement à la baisse des dépenses d'équipement est également observé pour l'ensemble des 33 communes de la région de même importance avec un montant par habitant en baisse de 321 € en 2009 à 248 € en 2010.

Les annuités en capital sont quasiment stables depuis 2009 ; elles ont enregistré une baisse de 15 % depuis 2007. Elles sont inférieures en 2010 aux moyennes nationales et régionales (78 € par habitant en 2010, contre 91 € pour la moyenne régionale et 81 € pour la moyenne nationale).

3. Le financement des investissements

Les investissements sont financés par la capacité d'autofinancement nette, par les emprunts et par la variation du fonds de roulement.

La capacité d'autofinancement nette

En milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	Evol 2007/2011
Capacité d'autofinancement brute	699	484	649	843	873	**24,9%**
Annuité en capital dette	661	450	589	561	560	**-15,3%**
Capacité d'autofinancement nette	**38**	**34**	**60**	**282**	**313**	**723,7%**

La capacité d'autofinancement nette de remboursement de dette bancaire, ou marge d'autofinancement courant est demeurée positive sur l'ensemble de la période 2007-2011. Elle s'accroit depuis 2010 en raison de la conjugaison de la hausse de la capacité d'autofinancement brute et de la baisse de l'annuité en capital de la dette bancaire.

Elle reste cependant inférieure aux moyennes nationales et régionales de la strate avec 39 € par habitant en 2010, contre 99 € pour la moyenne régionale et 103 € pour la moyenne nationale.

La variation du fonds de roulement

La variation du fonds de roulement est constituée par l'addition du résultat comptable de fonctionnement et du résultat d'investissement (besoin ou capacité de financement résiduel d'investissement), et déduction de l'excédent de fonctionnement capitalisé.

en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat comptable	545	298	475	659	670
Résultat d'investissement	153	199	-1 269	899	-96
Excédent de fonctionnement capitalisé	-800	-700	-70	-814	-550
Variation du fonds de roulement	**-102**	**-203**	**-864**	**744**	**24**

La variation positive de 744 000 € du fonds de roulement enregistrée en 2010 est due principalement aux recettes exceptionnelles provenant de la cession d'immobilisations qui se sont élevées à 1,3 M€.

D. LA DETTE

1. Un encours de dette en baisse régulière, composé en partie d'emprunts structurés

Encours de la dette							
au 31/12	2007	2008	2009	2010	Evol 2007/2010	2011	Evol 2007/2011
Encours en milliers d'€	8 830	8 680	8 441	8 240	-6,7%	8 030	-9,1%
Encours en €/hab	1 243	1 222	1 175	1 141	-8,2%	1 117	-10,1%
Moyenne nationale en €/hab	872	892	884	877	0,6%		
Moyenne régionale en €/hab	927	965	1 011	979	5,6%		

L'encours total de la dette communale a diminué de 9 % entre 2007 et 2011, enregistrant une baisse annuelle régulière de 200 000 euros.

Malgré ce recul, l'encours de la dette communale reste encore supérieur à l'encours moyen national et régional des communes de la strate : il s'élève ainsi à Charnay-Lès-Mâcon à 1141 € par habitant en 2010, contre 877 € par habitant pour la moyenne nationale et 979 € par habitant pour la moyenne régionale.

L'importance actuelle de l'encours s'explique par la sollicitation de l'emprunt pour financer les investissements lourds réalisés par la commune au cours des années antérieures à la période contrôlée.

Emprunts souscrits entre 2007 et 2011

2007	2008	2009	2010	2011	Total
500 000	300 000	350 000	300 000	350 000	**1 800 000**

La commune a continué à souscrire régulièrement de nouveaux emprunts chaque année entre 2007 et 2011, mais pour des montants bien moindres qu'au cours de la période précédente. Les emprunts souscrits représentent un montant moyen annuel de 350 000 €, soit un montant total cumulé de 1,8 M€ sur 5 ans.

L'analyse de la dette communale révèle par ailleurs que 67 % du montant total des emprunts restant dus au 31 décembre 2010 ont été souscrits auprès du même établissement, DEXIA Crédit Local.

Sur la période examinée, la commune a procédé à des opérations de refinancement de ses emprunts les plus importants souscrits auprès de DEXIA. Les contrats de refinancement sont conçus à l'identique, avec une phase à taux fixe suivie d'une phase à taux indexé.

Ainsi ont été effectuées au cours de la période contrôlée plusieurs renégociations successives d'un emprunt de 3 082 149,33 € souscrit en 2006, se décomposant en un emprunt de 2 732 149,33 € de refinancement de prêts antérieurs à taux variable et en un prêt nouveau de 350 000 €. Ce contrat appelé CORALYS+TOFIX FIXMS FLEXI comportait 3 phases d'amortissement d'une durée totale de 20 ans : la première du 1/09/2006 au 31/08/2007 et la dernière du 1/09/2019 au 31/08/2026 étant effectuées à taux fixe de 3,59 % tandis que la deuxième allant du 01/09/2007 au 31/08/2019 comportait un taux indexé sur la différence entre le CMS EUR (Constant Maturity Swap) à 30 ans et le CMS EUR à 1 an selon les modalités suivantes :

- si (CMS EUR 30 ans –CMS EUR 1 an) > ou égal 0,20 % : taux = 3,59 % ;
- si (CMS EUR 30 ans – CMS EUR 1 an) < 0,20 %, taux = 6,29 % moins 4 fois (CMS EUR 30 ans – CMS EUR 1 an).

- Le 17 juillet 2008 le capital restant dû de 2 826 542,66 € a été refinancé, sur une durée de 18 ans et 5 mois, par souscription du contrat DUAL USD CHF FIXE comportant deux phases successives :

– une 1ère phase de 4 ans et 5 mois, du 10 août 2008 au 31 décembre 2012, au taux fixe de 3,78 % ;

– une 2ème phase de 14 ans, du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2026, à un taux indexé sur la variation du cours du franc suisse et du dollar américain par rapport au cours pivot de 0,98 franc suisse pour 1 USD. Dans l'éventualité où le dollar excèderait 0,98 franc suisse il est substitué un taux fixe de 3,78 %. Dans la situation inverse d'un cours du dollar intérieur à 0,98 franc suisse, le taux d'intérêt appliqué est alors égal au taux fixe de 5,78 % majoré de 30 % du taux de variation du cours de change du dollar en francs suisses (par rapport au cours pivot) ;

- Le 27 février 2009, la première moitié du capital restant dû au 1er janvier 2010, soit 1 264 505,93 €, a été refinancée pour une durée de 17 ans par le contrat DUAL EUR CHF FIXE comportant également deux phases successives :

– une 1ère phase de 3 ans, du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2012, au taux fixe inchangé de 3,78 % ;

– une 2ème phase de 14 ans, du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2026, à un taux indexé sur la variation du cours du franc suisse et de l'euro par rapport au cours pivot de 1,44 francs suisses pour un euro : si 1 € > 1,44 francs suisses le taux est fixe et s'élève à 3,78 % mais si 1 € < 1,44 francs suisses, le taux d'intérêt appliqué est égal au taux fixe de 4,53 % majoré de 50 % du taux de variation du cours de change de l'euro (par rapport au cours pivot).

A la même date du 27 février 2009, la deuxième moitié du capital restant dû au 1er janvier 2010, soit 1 264 505,93 €, a été également refinancée pour une durée totale de 17 ans par le contrat TOFIX FIXMS en deux phases successives :

– une 1ère phase de 3 ans, du 1/01/2010 au 1/01/2013, avec un taux d'intérêt fixe de 3,75 % ;

– une 2ème phase de 14 ans, du 1/01/2013 au 1/01/2027, à un taux d'intérêt indexé en fonction de la différence entre le CMS EUR à 30 ans et le CMS EUR à 2 ans : aussi longtemps que CMS EUR à 30 ans excède le CMS EUR à 2 ans, le taux d'intérêt est fixé à 3,75 % mais si le CMS EUR à 30 ans passe en dessous du CMS EUR à 2 ans, le taux d'intérêt est alors égal à 4,75 % majoré de 5 fois la différence observée entre le CMS EUR à 30 ans et le CMS EUR à 2 ans.

Il est à noter qu'aucune écriture comptable particulière n'a retracé ces différentes opérations de renégociations au compte 166 idoine.

Cette succession de souscriptions d'emprunts structurés dans le cadre d'opérations de renégociations et refinancements appelle diverses observations et appréciations critiques.

- En premier lieu, il apparaît que les deux contrats indexés sur la variation des taux de change entre monnaies, le premier indexé sur les cours du franc suisse et du dollar remplacé pour moitié par un nouveau contrat indexé sur le franc suisse et l'euro, sont des emprunts structurés à fort risque classés 6 F, donc en dehors de la grille Gissler d'analyse et de classement des contrats d'emprunts en fonction des risques pris par la collectivité, signée en décembre 2009 entre les établissements bancaires et les associations fédératives des collectivités locales comportant une typologie de deux familles de risques découpées en 5 niveaux : le risque d'indices sous-jacents (de 1 à 5) et les risques structurels (de A à E).

- S'agissant du contrat indexé sur la différence entre le CMS à 30 ans et le CMS à 2 ans qui relèverait d'une classification en 3E du fait qu'il s'appuie sur un écart entre indices de la zone euro avec un coefficient multiplicateur allant jusqu'à 5, il comporte un risque avéré lorsque les taux courts deviennent supérieurs aux taux à long terme, ainsi qu'il a pu être observé durant l'été 2008.

Il est à noter que deux emprunts structurés représentaient de l'ordre de 30 % de l'encours total de la dette ressortant au 31 décembre 2011.

La commune exerce une surveillance particulière sur l'évolution de l'emprunt structuré indexé sur le franc suisse dont le montant représente 15 % de l'encours total de dette bancaire au 31 décembre 2011. Au cours du franc suisse observé en avril 2012 soit 1 € = 1,20112 francs suisses), le taux d'intérêt de la 2e phase qui commence le 1er janvier 2013 atteindrait 12,8 %. Des négociations ont été engagées entre la commune de Charnay-Lès-Mâcon et Dexia en vue de renégocier (de nouveau) ce contrat d'emprunt avant le 1er janvier 2013.

La chambre a observé que le tableau de répartition de l'encours par typologie, joint à l'appui des documents annexés au compte administratif 2011 et au budget primitif 2012, n'est pas exact : ainsi l'emprunt indexé sur le franc suisse est présenté comme classé 4F alors qu'il

est hors charte en catégorie 6F puisque son indexation n'est pas basée sur de simples écarts d'indices ; de façon également erronée, l'emprunt indexé sur le CMS EUR est indiqué comme classé dans les emprunts ressortant en catégorie 1A alors qu'il relève de la catégorie 3E du fait d'écarts d'indices de zone euro avec multiplicateur allant jusqu'à 5.

Les erreurs commises vont dans le même sens de risques affichés moins élevés que ceux potentiellement encourus, ainsi qu'il ressort des éléments d'appréciation des risques de la charge Gissler ci-dessous reproduite.

L'ordonnateur s'est engagé à renseigner correctement l'annexe A2.9 « répartition de l'encours par typologie » dès l'élaboration du budget 2013 de la commune.

Tableau des risques

Indices sous-jacents	
1	Indice zone euro
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices
3	Ecarts 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
6	Autres indices

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	Option d'échange (swaption)
D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé.
E	Multiplicateur jusqu'à 5.
F	Autres types de structures.

La chambre observe que le souscripteur d'emprunts structurés à fort risque, en vue d'obtenir dans l'immédiat un taux fixe peut être plus modéré au cours de la première phase d'amortissement, ne s'imposait pas à la commune de Charnay-Lès-Mâcon qui dispose de marges de financement certaines, notamment en matière de fiscalité.

2. Des annuités en capital en baisse

	2007	2008	2009	2010	Evol 2007/2010	2011
Annuité totale en €	660 985	449 762	588 892	560 928	-15,1%	560
Annuité (€/hab)	93	63	82	78	-16,1%	78
Annuité moyenne nationale (€/hab)	84	80	81	81	-3,6%	
Annuité moyenne régionale (€/hab)	102	103	94	91	-10,8%	

La baisse des annuités de la dette en capital (- 15 %) a été plus forte entre 2007 et 2011 que celle enregistrée par l'encours de dette (- 9 %).

Depuis 2010, les annuités en capital supportées par la commune sont plus faibles que le montant moyen par habitant des annuités régionales et nationales qui ont connu une tendance à la baisse plus ténue.

3. Des ratios d'endettement qui s'améliorent

	2007	2008	2009	2010	2011	Seuil
Surendettement Encours de dette / produits de fonctionnement	1,50	1,48	1,39	1,32	1,39	**1,33**
Capacité de désendettement Encours de dette/ autofinancement brut	12,60	17,93	13,01	9,78	9,20	**15,00**

Les différents ratios permettant d'apprécier le poids relatif de l'endettement se sont améliorés au cours de la période sous revue.

Il en va ainsi du coefficient de surendettement, qui correspond au poids de l'encours de dette rapporté aux produits de fonctionnement. Le ratio communal dépasse le seuil maximal de 1,33 fixé pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants à l'exception de 2010. Il s'améliore cependant sur l'ensemble de la période d'analyse, passant de 1,50 en 2007 à 1,39 en 2011. La dégradation de ce ratio constatée en 2010 a résulté de la baisse des produits de fonctionnement, et non de l'augmentation de l'encours des emprunts.

Il en va de même de la capacité de désendettement, qui mesure le poids de l'encours de dette rapporté à l'autofinancement brut. Il détermine le nombre d'années de CAF qui seraient nécessaires pour parvenir à solder la dette de la collectivité. Après avoir dépassé le plafond de 15 ans en 2008, ce ratio est en amélioration depuis 2009 grâce à la reconstitution de la CAF. Il est ainsi de l'ordre de 9 ans en 2011, mais demeure cependant sensiblement supérieur à la moyenne régionale de 5 ans en 2010.

E. L'EQUILIBRE DU BILAN

Termes de l'équilibre du bilan

en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011
Fonds de roulement	1 205	1 003	140	884	908
Besoin en fonds de roulement	-910	-467	-734	-939	-997
Trésorerie	2 115	1 470	874	1 823	1 905
dont disponibilités	2 104	1 455	1 109	2 061	1 892
dont valeurs mob de placement	12	12	12	12	12
dont ligne de trésorerie			-250	-250	

1. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources stables, figurant au passif du bilan (dotations, réserves, subventions, emprunts), sur l'actif immobilisé brut (ensemble des immobilisations). Il permet de faire face aux besoins de trésorerie générés par le décalage observé entre l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses courantes.

A l'exception de l'exercice 2007, le fonds de roulement de la commune est inférieur aux moyennes. En 2010, il s'élevait ainsi à 122 €/habitant contre 221 €/ habitant pour la moyenne régionale et 206 €/habitant pour la moyenne nationale.

2. La trésorerie

La trésorerie représente la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

Elle comprend le solde du compte au trésor mais également les autres disponibilités à court terme comme les valeurs mobilières de placement, d'un modeste montant de 11 800 € depuis 2007.

En 2009, la commune a effectué des tirages sur une ligne de crédit de trésorerie de 250 000 €. Cette ligne a été entièrement remboursée début 2011.

Depuis 2010, la trésorerie au 31 décembre est à nouveau en progression et s'élève à 1,9 M€ en 2011 contre 0,9 M€ en 2009.

F. CONCLUSION

La situation financière de la commune de Charnay-Lès-Mâcon s'améliore depuis 2007 après une période d'investissements lourds largement financés par le recours à l'emprunt.

La commune a également mobilisé sa richesse patrimoniale, et financé à hauteur de plus de 30 % ses dépenses d'équipement entre 2007 et 2011 par d'importantes recettes de cessions d'immobilisations.

Sa marge d'autofinancement, qui reste plus faible que les valeurs moyennes des communes de même importance, est en hausse constante au cours des exercices 2007 à 2011 grâce à la maîtrise de l'évolution de ses charges courantes, et notamment de personnel. Le rétablissement de sa marge d'autofinancement lui a ainsi permis de se désendetter et de financer une partie de ses investissements.

La commune dispose également de marges de manœuvre fiscales, par l'effet de taux d'imposition peu élevés et de bases dynamiques qui progressent avec l'accroissement de la population et du nombre de logements.

Son endettement, qui reste cependant plus élevé que la moyenne, est en baisse régulière au cours de la période. Le refinancement des emprunts les plus importants, qui a donné lieu à la souscription d'emprunts structurés à risque, a en outre été effectué dans de mauvaises conditions.

III. ANALYSE PROSPECTIVE ET GESTION STRATEGIQUE DE LA COMMUNE

A. ANALYSE DU BUDGET PRIMITIF 2012

- En recettes, la collectivité s'appuie essentiellement sur le produit de sa fiscalité et notamment des trois taxes locales dont elle prévoit une évolution globale de 6,6 % liée à la progression des bases d'imposition qui bénéficient d'une actualisation de + 1,8 % et d'une évolution naturelle de 3,5 % du fait de nouveaux logements mis en service, ainsi qu'à la revalorisation de 2 % des taux.

La baisse des dotations prévue s'élève à 1,6 %.

Ces prévisions, établies pour le débat d'orientation budgétaire, ont été confirmées par les notifications de dotations effectuées par les services de l'Etat.

- En dépenses, l'évolution globale est de l'ordre de 3 %, avec + 3,5 % pour les dépenses de personnel, + 2,2 % pour les charges à caractère général et seulement de + 1 % pour les frais financiers.

L'équilibre budgétaire repose essentiellement sur la fiscalité et la maitrise des dépenses. La fiscalité directe produit un supplément de recettes de 189 486 €, dont 2 % de pression fiscale supplémentaire.

Dans le même temps, les dépenses de personnel s'accroissent de 102 000 € par l'effet naturel du glissement-vieillesse-technicité (GVT) accentué par la politique d'avancement d'échelon à la durée minimale.

Le chapitre 11 « charges à caractère général » qui comprend les dépenses de fluides et d'entretien courant augmente de 2,2 % en relation avec le renchérissement du coût de l'énergie, ce qui représente 30 000 € de plus par rapport à 2011.

B. UNE STRATEGIE ET UN REEL PILOTAGE PAR LA COMMUNE

La commune de Charnay-Lès-Mâcon maîtrise son budget dans la mesure où elle dispose d'une stratégie financière.

C'est ainsi qu'après une période d'investissement soutenu qui s'est accompagnée d'un recours important à l'emprunt, elle a décidé d'engager un processus de désendettement devant se traduire par une réduction de l'encours à hauteur de 200 000 € à 300 000 € l'an. Conformément à cet objectif l'encours des emprunts communaux a reculé de 8,8 M€ au 31 décembre 2007 à 7,4 M€ au 31 décembre 2012 selon les prévisions du BP 2012.

La commune s'efforce aussi de contenir l'évolution de ses dépenses de fonctionnement par la recherche constante d'économies de gestion. Les débats d'orientation budgétaire se font largement l'écho de cette préoccupation par les orientations et consignes fermement adressées aux services communaux dépensiers.

Elle entend également maîtriser l'évolution de ses charges de personnel, même si elle n'a pas encore mis en place d'outils de gestion prévisionnelle, de suivi et de pilotage au sein de la direction des ressources humaines. Les effectifs des personnels communaux sont demeurés stables, et ont même connu une baisse depuis 2007 par l'effet des transferts corrélatifs d'agents et de compétences au bénéfice de la communauté d'agglomération.

C. ANALYSE PROSPECTIVE A MOYEN TERME 2012-2014

Lors du débat d'orientation budgétaire 2012, la collectivité a établi une étude prospective de son budget de fonctionnement pour la période de 2012 à 2014.

Les hypothèses d'évolution globale des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement entre 2012 et 2014 ont été respectivement fixées à 7,77 % et à 4,73 %, afin de dégager une épargne nette de 83 000 € en 2012, 181 000 € en 2013 et 266 000 € en 2014.

Pour les recettes, l'accroissement attendu devrait être assuré quasi-exclusivement par le produit des contributions directes dont l'augmentation a été évaluée à 12 %.

En matière de dépenses, les hypothèses d'évolution retenues sont de 6 % pour les charges de personnel et de 4 % pour les charges de gestion courante, les charges financières d'intérêts de la dette devant connaître un recul de 8 % dans la mesure où aucune souscription d'emprunt sur la période n'est prévue.

1. Les recettes

Cette simulation prévoit l'équilibre budgétaire et la constitution d'une épargne nette par la seule mobilisation de la ressource fiscale sans recourir à l'emprunt.

Or, il convient d'observer que l'accroissement escompté de 12 % du produit fiscal représente de l'ordre de 387 000 €, et qu'un tel surplus excède assurément ce que peut produire le simple dynamisme des bases d'imposition par les effets induits des logements devant être créés dans le cadre des programmes immobiliers en cours.

En effet, si on rapporte la fiscalité au nombre de logements existants actuellement, il faudrait plus de 200 logements supplémentaires par an alors que la collectivité n'en prévoit pas plus de 1000 d'ici 10 à 15 ans, avec une forte densification du quartier de La Coupée qui devrait accueillir 415 nouveaux logements sur 5 ans.

Les projections budgétaires attendent de ce millier de logements créés qu'il génère un tiers de produit fiscal supplémentaire, soit environ 1 000 000 € sur les 10 ans à venir, en incluant le rendement de fiscalité directe pesant sur les ménages ainsi que celui tiré de la fiscalité foncière levée auprès des entreprises et des commerces qui s'installeront dans les nouvelles zones d'habitation et d'activités.

Ces projections induisent donc un relèvement des taux d'imposition et un alourdissement de la pression fiscale dont le niveau jusque-là contenu constitue l'un des atouts déterminants pour l'implantation de nouveaux ménages.

2. Les dépenses

Les autres points de fragilité de cette simulation concernent les évolutions prévisionnelles des dépenses :

- + 6 % sur les charges de personnel, soit aucune création de postes ;
- + 4 % pour les charges de gestion courante, objectif qui paraît difficile à tenir dans la mesure où ce poste de dépense est composé pour l'essentiel de dépenses de fluides ;
- Enfin, le renoncement à l'emprunt implique de réduire le montant des dépenses d'investissement au juste niveau de l'autofinancement, alors qu'il faudra bien que la commune veille a minima au gros entretien et à la réparation de ses équipements et éléments patrimoniaux.

3. L'intercommunalité

Les « bénéfices » attendus de l'intercommunalité sont de trois ordres :

- le transfert de compétences, qui bloque pour la commune la charge de celles-ci à partir de la date du transfert ;
- la prise en charge par l'intercommunalité d'investissements structurants qui continuent de bénéficier à la population communale (voiries, réseaux, aménagements, etc….) ;
- la participation financière directement apportée, sous diverses formes, à des projets ou même au fonctionnement de la collectivité (dotation de solidarité communautaire).

S'agissant des compétences communautaires, la CAMVAL exerce la compétence "Petite Enfance" depuis le 1er janvier 2011 ; la commune de Charnay-Lès-Mâcon n'a plus à supporter l'augmentation des charges de gestion d'un secteur en forte évolution où les dépenses de personnel représentent un poids important. Elle bénéficiera aussi des gains attendus de la mutualisation des moyens par l'effet d'une gestion intercommunale.

En matière d'investissements structurants, la CAMVAL assume la réalisation d'une importante ZAC à vocation économique dans le secteur de l'aérodrome, implantée sur le territoire de Charnay-Lès-Mâcon, sans participation financière de la commune.

La chambre observe cependant que l'apport de l'intercommunalité est limité en matière d'investissements structurants par une définition étroite de l'intérêt communautaire. Il en va ainsi en particulier pour la voirie, dès lors que seules les voies desservant des équipements communautaires sont prises en charge par la CAMVAL, de même que pour les ZAC qui doivent dépasser 50 ha en matière économique et 10 ha en zone urbaine pour être de la compétence de l'EPCI. En outre, certaines compétences lourdes comme l'assainissement, requérant que la commune réalise d'importants investissements sur son réseau (plus de 5 M€ sur 13 ans dont 3,6 M€ à la charge de la commune, déduction faite des subventions de l'Agence de l'Eau), ne sont pas de la compétence actuelle de la CAMVAL.

Il convient de préciser que, jusqu'à ce jour, la CAMVAL n'a pas institué de dotation de solidarité communautaire au bénéfice de ses communes membres.

Par ailleurs, l'article 144 de la loi de finances pour 2012 a décidé de la création du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Il s'agit d'un mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal, visant à redistribuer, entre collectivités, une fraction du rendement de la fiscalité.

S'agissant des EPCI, ce fonds est alimenté par un prélèvement sur les ressources des intercommunalités présentant un potentiel financier parmi la strate des potentiels plus élevés ; il est redistribué aux intercommunalités moins favorisées et classées en fonction d'un indice tenant compte de leurs ressources, du revenu moyen des habitants et de leur effort fiscal.

Une même structure intercommunale peut être contributrice, bénéficiaire, voire contributrice et bénéficiaire en fonction de son potentiel financier agrégé par habitant, rapporté au potentiel financier agrégé moyen constaté au niveau national et en fonction de l'indice synthétique mentionné ci-dessus.

Au cas particulier mâconnais, la CAMVAL s'avère ainsi contributrice nette au FPIC à hauteur de 124 712 € pour l'année 2012. Il résulte de cette mise à contribution de la communauté d'agglomération, que la commune de Charnay-Lès-Mâcon ne doit pas escompter de l'EPCI un soutien financier accru.

Elle doit même envisager de devoir y contribuer, la loi ayant prévu une possible répartition de ce prélèvement entre d'une part, l'EPCI et ses communes membres, et d'autre part entre chacune des communes membres, selon des règles de droit commun ou selon des règles dérogatoires prises à la majorité des 2/3 ou à l'unanimité, cette répartition devant être décidée avant le 30 juin de l'année concernée.

Il est fort probable que la commune de Charnay-Lès-Mâcon sera amenée à participer à la contribution de l'agglomération au fonds de péréquation pour les diverses raisons et conditions de contexte exposées ci-après :

- la CAMVAL risque d'être durablement contributrice, car son potentiel financier agrégé par habitant devrait rester supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé moyen constaté au niveau national (condition pour être contributeur), le territoire de la CAMVAL étant mieux pourvu que la moyenne en termes de richesse fiscale ;
- le coefficient d'intégration fiscale de la CAMVAL est faible, à raison d'un niveau élevé de reversement d'attributions de compensations aux communes membres, ce qui induira une modeste contribution de la communauté au détriment de ses communes membres ;
- Charnay-Lès-Mâcon est une des communes les plus riches de la CAMVAL tant fiscalement que par les revenus moyens de ses habitants et, de ce fait, elle risque de contribuer plus fortement au fonds que d'autres communes membres dans l'éventualité où les critères de répartition liés au potentiel fiscal ou aux revenus des habitants viendraient à être privilégiés ;
- le principe d'une répartition libre, tant entre la CAMVAL et ses communes, qu'entre chacune des communes, exige l'unanimité des membres de l'assemblée communautaire, condition qui paraît extrêmement difficile à remplir par l'agglomération mâconnaise.

En définitive, sur la base de ces récents dispositifs et des études prospectives intégrant l'environnement de la collectivité, la situation financière de la commune jugée plutôt satisfaisante en l'état actuel pourrait facilement se tendre à moyen terme. L'évolution de ses recettes repose en effet sur le seul accroissement du produit de la fiscalité directe, grâce à l'augmentation prévue du nombre de logements et aux marges dont la commune dispose encore en matière de taux d'imposition. Quant aux dépenses, elles sont en grande partie incompressibles en fonctionnement ainsi qu'en investissement pour les opérations de grosses réparations et de gros entretien. En outre, s'agissant de l'impact financier de l'intercommunalité, la chambre observe que la commune risque fort de devoir contribuer au nouveau fonds de péréquation qui doit enregistrer, au niveau national, une montée en charge progressive en passant de 150 M€ en 2012 à 360 M€ en 2013, puis 570 M€ en 2014 et 780 M€ en 2015, avant d'atteindre 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales à partir de 2016, soit plus d'un milliard d'euros.

IV. QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE ET FIABILITE DES COMPTES

La fiabilité des comptes, des résultats et des documents budgétaires présentés au conseil municipal a été examinée.

Le respect des règles budgétaires et comptables, comme des obligations visant à assurer la transparence de la gestion financière des collectivités publiques participe en effet autant à la démocratie des institutions locales qu'à prévenir les risques financiers, dans un contexte de fortes contraintes économiques et de financement.

A. DES REGLES D'INFORMATION ET DE TRANSPARENCE FINANCIERE NON RESPECTEES

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) fixe les documents devant être annexés aux documents budgétaires, budget primitif et compte administratif.

Il a été observé que diverses annexes prévues réglementairement n'ont pas été jointes à l'appui des documents budgétaires de la commune de Charnay-Lès-Mâcon :

- la liste des organismes pour lesquels la commune détient une part du capital (article L.2313-1-4°a du CGCT) ;
- la liste des organismes pour lesquels la commune a garanti un emprunt (art L.2313-1-4° b du CGCT) ;
- la liste des organismes bénéficiaires d'une subvention supérieure à 75 000 € ou supérieure à 50 % de leurs recettes (art. L.2313-1-4°c du CGCT) ;
- la liste des délégataires de service public (art. L.2313-1-7° du CGCT) ;
- le tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées (art. L.2313-1-8° du CGCT) ;
- la liste des organismes de regroupement dont la commune est membre (art. R.2313-3-10° du CGCT).

Au surplus, plusieurs documents devant être annexés, de façon exclusive, au compte administratif font défaut :

- l'état de variation des immobilisations (art. R.2313-3 II du CGCT) ;
- la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions (art. L.2313-1-2° du CGCT).

Enfin il a été relevé que certaines annexes étaient erronées ou incomplètes comme :

- l'état du personnel qui ne comporte que les agents titulaires, et omet les agents non titulaires permanents comme l'impose la circulaire NOR/INT/B95/00102/C du 23 mars 1995 ;
- l'état de la dette par type de taux, sur lequel les emprunts ne sont pas ventilés ; l'état de répartition des emprunts par typologie présentant une classification erronée des emprunts structurés ; l'état de refinancement des emprunts qui n'est pas régulièrement renseigné ou comporte des montants erronés.

Même si ces documents donnent lieu à une lieu à une délibération particulière du conseil municipal, il n'en reste pas moins qu'ils devraient être intégrés aux documents budgétaires afin d'éclairer le vote des budgets et du compte administratif.

La chambre observe que l'insuffisance des informations financières est de nature à altérer le niveau de connaissance de l'assemblée délibérante, comme des administrés, des risques financiers existants, notamment en matière d'emprunts.

Elle recommande à la collectivité de respecter les règles d'information et de transparence des comptes, en veillant à remplir régulièrement et avec soin les états annexes réglementairement prévus, le défaut et les carences observés étant susceptibles, au demeurant, d'être sanctionnés par le juge par l'annulation des documents budgétaires.

B. LE RATTACHEMENT DES CHARGES ET DES PRODUITS PARTIELLEMENT REALISE

Le rattachement des charges à l'exercice est une technique comptable obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants, visant à réintégrer dans le résultat d'un exercice tous les produits et charges qui l'ont affecté.

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que le recensement des charges à rattacher s'effectue à partir de la comptabilité des dépenses engagées. Doivent faire l'objet d'un rattachement, les charges engagées pour lesquelles le service a été fait. Le rattachement concerne essentiellement des fournitures commandées et livrées, ainsi que des prestations commandées et effectuées. Les charges rattachées doivent être reportées sur un état, détaillées par imputation budgétaire et comptable par nature, avec l'indication du montant estimé de la dépense, les écritures de contre-passation étant comptabilisées au début de l'exercice N+1.

De même, pour les produits, le rattachement concerne les titres restant à émettre pour des recettes dont le fait générateur est intervenu pendant l'exercice.

Charges et produits rattachés en euros					
	2006	2007	2008	2009	2010
Charges	124 007,33	54 883,21	75 872,28	78 886,24	53 347,01
Produits	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

La commune a pratiqué le rattachement de ses charges au cours de l'ensemble de la période contrôlée mais la chambre observe que le montant des charges rattachées qui ne concernent que les charges à caractère général est en forte baisse entre 2006 et 2010, passant de 124 000 € en 2006 à 53 000 € en 2010 et qu'aucun produit n'est rattaché à l'exercice.

Les dépenses rattachées en 2010 constituent moins de 1 % des dépenses réelles de fonctionnement de l'exercice, alors qu'elles en représentaient 2,3 % en 2006 ; elles pèsent à

hauteur de 6 % du résultat de clôture de l'exercice 2010 (excédent de 884 400 €) alors qu'elles l'affectaient dans une proportion de 9,5 % en 2006 (excédent de 1 307 000 €).

C. LES OBLIGATIONS D'AMORTISSEMENT INSUFFISAMMENT RESPECTEES

Les dotations aux amortissements des immobilisations corporelles et incorporelles acquises après le 1er janvier 1996 sont obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants depuis l'entrée en vigueur, au 1er janvier 1997, de l'instruction budgétaire et comptable M14. Les durées d'amortissements actuellement pratiquées par la commune de Charnay-Lès-Mâcon ont été fixées par une délibération en date du 8 novembre 2006, et sont mentionnées en annexe du compte administratif. L'article R.2321-1 du CGCT établit la liste des immobilisations devant donner lieu à amortissement. L'analyse de la pratique de la commune a révélé qu'elle ne respectait pas ses obligations en la matière :

- des biens immeubles productifs de revenus, dont la valeur brute s'élève à 2 483 904 € au 31/12/2010 (compte 2132) et devant donner lieu à amortissement en application de l'article R.2321-1 2° du CGCT, dès lors qu'il s'agit d'immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage (sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif) ne sont pas amortis : il en est ainsi du café de la gare et du domaine Claude Brosse loués à des personnes privées, de l'immeuble 88 rue de la Coupée loué à une agence de la poste et de l'immeuble 48 rue de la Coupée loué à GDF SUEZ, ayant généré en 2010 un revenu d'un montant global de 49 298 € ;

- des subventions d'équipement allouées à des personnes de droit privé demeurent inscrites au 31 décembre 2010 au compte 2042 pour un montant de 65 661 € ; versées en 2007 pour accompagner l'installation d'écrans acoustiques, elles auraient dû être amorties sur une durée maximale de 5 ans conformément aux dispositions réglementaires du CGCT ;

- une grande partie des frais d'études demeurent comptabilisés au compte 2031 : seuls 10 % du total des frais d'études imputés au compte 2031 qui s'élèvent à 340 971 € au 31 décembre 2010, soit 34 198 € sont armortis. Or une partie de ces frais d'études auraient dû être amortis ou être en cours d'amortissement. En effet les frais d'études qui ne sont pas suivis de réalisation doivent être amortis sur une durée de 5 ans, les frais d'études suivis de réalisation devant être rattachés à l'opération d'investissement qu'ils concernent et virés à la subdivision intéressée du compte d'immobilisations en cours

(compte 23) lors de l'engagement de la phase d'exécution des travaux. Au cas présent, il a été observé que certains frais d'études non suivis de réalisation, comme ceux concernant le projet annulé de la ZAC des Petits Champs, ne sont pas amortis et que certains frais d'études correspondant à des opérations en cours ou réalisées figurent toujours sur ce compte, alors qu'ils auraient dû être transférés sur le compte d'immobilisations idoine.

- une grande partie des frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme imputés à l'article 202, devant être amortis en application de la délibération du 8 novembre 2006 sur une durée de 10 ans (conformément aux dispositions de l'instruction M14) n'est pas à ce jour amortie : seuls 4,5 % des frais engagés à ce titre entre 2005 et 2010 pour un montant de 88 578,62 € s'avèrent amortis au 31 décembre 2010, soit 3 832 €. Ces frais concernent essentiellement la révision du PLU.

- une partie seulement des concessions et droits similaires, brevets, licences, logiciels… imputés au compte 205 a fait l'objet d'amortissement selon des modalités au demeurant peu explicites et sûres : seule une licence acquise en 2008 au prix de 2 728 € est en cours d'amortissement sur une durée de 2 ans, alors que le montant total des droits constatés au compte 205 s'établissait à 18 577 € au 31 décembre 2010, étant précisé que ces dépenses s'amortissent sur la même durée que celle du privilège d'exploitation des droits ou leur durée probable d'usage.

L'ordonnateur s'est engagé à effectuer les vérifications et à passer les écritures d'amortissement nécessaires.

D. DES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT NON CLOTUREES

L'instruction M14 dispose que le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice, qu'il s'agisse d'avances ou acomptes versés avant justification des travaux (comptes 236, 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235). Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations en cours qui ne sont pas achevées. Dans tous les cas, lorsque l'immobilisation a été livrée ou mise en service, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont transférées aux subdivisions intéressées au compte 21.

Or, les comptes d'immobilisations en cours de la commune de Charnay-les-Mâcon ne donnent pas lieu à transfert régulier aux comptes d'immobilisation d'imputation définitive. Le solde débiteur du compte 23 qui s'élevait à 6,2 M€ au 31 décembre 2006 a atteint 10,6 M€ le 31 décembre 2011. Ce n'est qu'en 2007 qu'a été transféré un montant important de 2 M€ du compte 23 au compte 21. Au vu des éléments ressortant de l'analyse de l'état de l'actif établi au 31 décembre 2010, des opérations achevées depuis 2006 figurent encore au compte 23.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Débit compte 23	2 517 808	2 227 921	1 214 696	1 093 829	937 616	1 106 905
Crédit compte 23 et débit compte 21	47 814	2 081 364	0	0	30 990	0
Solde débiteur c/23	6 171 910	6 318 467	7 533 163	8 626 992	9 533 618	10 640 523

Les services ordonnateurs ont précisé lors de l'entretien préalable que le compte 23 était en cours d'examen et d'apurement en 2012.

E. DES ECRITURES DE REFINANCEMENT DE LA DETTE NON EFFECTUEES

La commune a effectué plusieurs refinancements en 2006, 2008 et 2009 d'emprunts souscrits auprès de DEXIA sans enregistrer les opérations au compte 166 prévu à cet effet dans la nomenclature comptable.

Ce compte permet en effet d'enregistrer les opérations de refinancement de la dette, c'est-à-dire le remboursement anticipé d'un emprunt auprès d'un établissement de crédit suivi de la souscription d'un nouvel emprunt.

Le refinancement se distingue de la renégociation de dette, qui se caractérise quant à elle par une simple modification des caractéristiques financières du contrat initial. La renégociation d'une dette n'entraîne donc aucun flux de trésorerie, contrairement au refinancement.

A l'occasion d'un refinancement, le compte 166 est débité lors du remboursement de l'emprunt et crédité lors de l'encaissement du nouvel emprunt par mouvements de trésorerie en vis-à-vis enregistrés dans le compte de disponibilités auprès du Trésor. Le compte 166 doit, au cours d'un même exercice, s'équilibrer en recettes et en dépenses.

Dans le cas présent, aucune écriture n'a été passée sur ce compte, que ce soit en dépenses ou en recettes, et bien que les arrêtés du maire qui a reçu délégation du conseil municipal en matière d'emprunts aient bien pour objet le refinancement de contrats de prêts, par la souscription d'emprunts nouveaux, et non la simple modification des caractéristiques de ces anciens prêts. Les quatre contrats de refinancement analysés stipulent bien les dates auxquelles le capital refinancé est réputé remboursé au prêteur, moyennant le paiement ou non d'une indemnité, et où les fonds sont réputés versés à l'emprunteur. Il y a donc bien eu remboursement anticipé des anciens prêts et souscription d'un nouvel emprunt, et non une simple opération de renégociation de ces prêts.

- Le contrat CORIALYS + TOFIX FIXMS FLEXI souscrit le 31 juillet 2006 avait pour objet, d'une part le refinancement du capital restant dû de 11 prêts souscrits pour un montant total de 2 732 149,33 € moyennant une indemnité de 1 616,05 €, et d'autre part le financement des investissements de l'année pour 350 000 €.
- Le contrat DUAL USD CHF FIXE souscrit le 17 juillet 2008 avait pour objet le refinancement du capital restant dû au titre du contrat précédent, soit 2 826 542,66 € sans indemnité.
- Les contrats DUAL EUR CHF FIXE et TOFIX FIXMS souscrits le 27 juillet 2009 avaient chacun pour objet le refinancement partiel au 1er janvier 2010 de la moitié du capital restant dû du contrat précédent, c'est-à-dire celui du 17 juillet 2008, soit 1 264 505,93 € sans indemnité.

L'état (référencé A2.6) joint en annexe du compte administratif intitulé « remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement » sur lequel doivent figurer les dépenses et les recettes inscrites au compte 166 n'a pas été complété au cours de la période sous revue, à l'exception de l'exercice 2010 pour lequel les sommes inscrites sont d'ailleurs inexactes, avec un montant de 551 235,25 € inscrit en dépenses du compte 166 sans recettes portées en contrepartie.

L'ordonnateur s'est engagé à passer à l'avenir des écritures de refinancement de la dette conformes à la réglementation comptable.

F. LES CESSIONS IMMOBILIERES

L'instruction M14 prévoit qu'en cas de cession d'immobilisation à titre onéreux, le compte 675 est débité de la valeur nette comptable (valeur brute diminuée des amortissements) des immobilisations cédées, et le compte 775 est crédité du prix de cession. La différence entre le prix de cession et la valeur nette comptable constitue une différence sur réalisation positive ou négative, portée selon le cas au débit ou au crédit du compte 192 « plus ou moins-value sur cessions d'immobilisations » ainsi qu'au débit du compte 676 (plus-value) ou au crédit du compte 776 (moins-value). Dans tous les cas, le montant des charges exceptionnelles comptabilisées aux comptes 675 et 676 doit être équivalent à celui des produits exceptionnels comptabilisés aux comptes 775 et 776.

La comptabilisation des opérations de cessions immobilières par la commune de Charnay-les Mâcon au cours des exercices contrôlés est conforme aux disposition de l'instruction M14, à l'exception de l'exercice 2007 au cours duquel une somme de 5 730 € a été comptabilisée au compte 775 « produit des cessions » sans la passation d'une écriture équivalente sur un compte 67 au titre de la vente d'un terrain à la SARL LOTIM'S.

G. DES TRAVAUX EN REGIE MAL COMPTABILISES

Les travaux d'investissement effectués par la commune en régie, c'est à dire par la mobilisation de ses propres services techniques et pour son propre compte, doivent donner lieu à un suivi comptable particulier en application des dispositions de l'instruction M14.

Le mécanisme comptable consiste à imputer au compte 72 « travaux en régie » le montant des dépenses de fonctionnement se rapportant à l'exécution de travaux d'investissement afin de les transférer de la section de fonctionnement à la section d'investissement, ce qui permet à la commune de récupérer la TVA correspondante et de financer ces investissements par l'emprunt.

Les biens produits sont comptabilisés à leur coût de production, qui est lui-même égal au coût d'acquisition des matières consommées, augmenté des charges directes et indirectes (personnel, fournitures, ..) pouvant être rattachées auxdites opérations.

Un mandat est émis afin d'intégrer les travaux en section d'investissement (comptes 231 ou 232 voire 20 pour les immobilisations incorporelles ou 21 en cas d'imputation définitive directe ; en contrepartie un titre de même montant destiné à neutraliser les charges constatées en cours de réalisation à la section de fonctionnement est émis simultanément au compte 72.

Les travaux en régie de la commune imputés au compte 72 se sont établis comme suit au cours des derniers exercices :

	2009	2010	2011
travaux en régie	39 395,55	48 985,54	59 387,35
c/23	1 093 828,90	937 616,54	1 106 905,40

Leur montant a augmenté de plus de 50 % entre 2009 et 2011. Leur part dans les dépenses de travaux d'investissement du compte 23 a également progressé, passant de 3,6 % en 2009, à 5,2 % en 2010 et à 5,4 % en 2011.

Aucun état détaillé des travaux en régie n'a été joint au compte administratif, contrairement aux dispositions de la M14 : seules les charges de fonctionnement transférées à

la section d'investissement, comptabilisées au chapitre 040 sont détaillées et ventilées entre les compte 21 et 23.

Il ressort plusieurs observations de l'analyse des dossiers de mandatement des travaux en régie :

- un tarif forfaitaire horaire unique de 24 € est appliqué sans référence précise à une catégorie de personnel. Ce tarif parait surévalué dans la mesure où il correspond au niveau de salaire horaire brut (charges patronales incluses) d'un contrôleur territorial de travaux au 13e et dernier échelon de son grade. Or la commune emploie essentiellement des agents techniques de catégorie C. Le taux horaire moyen de référence aurait plutôt dû correspondre à la moyenne des salaires des agents affectés au centre technique municipal et sollicités pour les travaux effectués en régie, soit de l'ordre de 17 €.
- le nombre d'heures consacré aux travaux en régie en 2009 et en 2010 semble également particulièrement important. Il a été ainsi relevé que le nombre d'heures comptabilisées pouvaient constituer l'essentiel du coût de production en excédant très largement le montant des fournitures utilisées : ainsi des 230 heures d'un coût de 5 520 € constatés pour l'aménagement des piliers de la poste du quartier de la Coupée, au regard de fournitures d'un montant total de 2 037 € TTC.
- au surplus, la plupart des travaux concernent essentiellement la voirie et les installations générales qui ne constituent pas toujours des dépenses d'équipement ou d'amélioration venant accroître la valeur des actifs immobilisés de la commune, les dépenses en question correspondant plutôt à de l'entretien courant.

H. CONCLUSION SUR L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Les contrôles et vérifications effectués ont révélé des anomalies qui affectent la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes

Il en ressort une marge d'amélioration certaine de la qualité de la tenue de la comptabilité de l'ordonnateur.

V. EXAMEN DE CERTAINS POINTS DE GESTION

A. LE RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA LOI SRU SUR LE LOGEMENT SOCIAL

La chambre a examiné si la commune de Charnay-Lès-Mâcon, respectait les obligations de la loi SRU en matière de logements sociaux.

La loi du 13 décembre 2000, en son article 55, codifié à l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitat (CCH), impose en effet aux communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants en région et appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants (comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants) que le nombre total de logements locatifs sociaux représente au moins 20 % des résidences principales.

1. La situation actuelle particulière de Charnay-Lès-Mâcon au regard de la loi SRU

Selon les services de la direction départementale des territoires de Saône et Loire, le nombre de logements sociaux s'établit à Charnay-Lès-Mâcon, à 378 au 1er janvier 2011. Ces logements sont détenus par quatre bailleurs :

- l'OPAC de Saône-et-Loire,
- la SEMCODA,
- ICF,
- LOGIVIE.

Le nombre total de résidences principales était à la même date de 3 252 de sorte que la commune de Charnay-Lès-Mâcon était en défaut de 272 logements sociaux pour atteindre l'objectif de 20 % arrêté par la loi SRU, le taux charnaysien n'excédant pas 11 %.

La loi du 13 décembre 2000 modifiée a fixé à 2020 le terme du délai de mise en œuvre de ces dispositions contraignantes. Mais, depuis l'exercice 2002, les communes déficitaires sont pénalisées et doivent s'acquitter d'un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales, dont le montant est fonction du nombre de logements sociaux manquants et du niveau de leur potentiel fiscal ainsi que des dépenses d'investissement effectuées dans l'année en faveur du logement social et venant légitimement en déduction.

Pour autant, jusqu'à ce jour, la commune de Charnay-Lès-Mâcon n'a pas eu à supporter de prélèvement sur son produit fiscal à raison de son déficit en logements sociaux, bien qu'elle ne déclare aucune dépense d'investissement consentie en faveur du logement social.

En l'état actuel de la législation, Charnay-Lès-Mâcon échappe à ces obligations quantitatives de logements sociaux au motif que l'agglomération d'appartenance n'excéde pas

le seuil de 50 000 habitants prévu par la loi en ses dispositions applicables jusqu'en mars 2007.

En effet, au sens des critères retenus par l'INSEE et opposables en matière de recensement de la population, l'agglomération se définit comme un territoire où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres.

Il en ressort que l'agglomération mâconnaise, ainsi constituée des communes de Mâcon, Vinzelles, Varennes les Mâcon, Sancé, Hurigny, Chevagny les Chevrières, Charnay-Lès-Mâcon et Saint Laurent sur Saône, compte une population totale de 48 463 habitants, inférieure au seuil de 50 000 habitants requis pour la mise en œuvre des exigences de logements sociaux de la loi SRU. La commune de Charnay-Lès-Mâcon n'a pas été concernée, jusqu'à présent, par les obligations de cette loi sur le logement social.

2. L'élargissement prochain du champ des communes soumises à la loi SRU

Constatant que le seul critère de l'appartenance à une agglomération de plus de 50 000 habitants posé à l'article 55 de la loi SRU conduisait à exclure un grand nombre de communes de l'obligation de participer à la réalisation de logements locatifs sociaux, le législateur en a modifié les dispositions en 2007 à l'occasion de l'adoption de la loi relative au droit opposable au logement et emportant diverses mesures de cohésion sociale.

Il en résulte que l'article L.302-5 du CCH en sa rédaction issue de la loi de 2007, prévoit désormais que les obligations qu'il emporte s'appliquent aux communes membres d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens retenu par l'INSEE pour le recensement de la population, ainsi qu'à celles appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. Le prélèvement sur le produit fiscal institué à l'article L.302-7 ne s'appliquant aux communes qu'à compter du 1er janvier 2014.

Il ressort qu'en sa qualité de membre de la CAMVAL, établissement de coopération intercommunal à fiscalité propre de 64 000 habitants, la commune de Charnay-Lès-Mâcon sera pleinement assujettie aux obligations contraignantes de la loi SRU, en matière de logement social, à brève échéance, dès le 1er janvier 2014.

3. Réalisation de l'objectif de 20 % de logements sociaux à Charnay-Lès-Mâcon d'ici à 2014

Parfaitement informée et consciente des nouvelles dispositions de l'article L.302-5 du CCH, la commune de Charnay-Lès-Mâcon exige que les programmes de construction lancés sur son territoire incluent un minimum de 20 % de logements sociaux.

Le maire estime au surplus que le nombre de logements sociaux à créer dans le cadre du projet d'éco-quartier avec la SEMCODA (415 logements à terme) devrait largement permettre de remplir l'objectif de 20 % de logements sociaux.

Cependant, pour les services de l'Etat, il paraît peu probable que les conditions d'attribution des crédits pour le logement social dans le département de Saône-et-Loire ainsi que les délais techniques de réalisation des logements permettent d'atteindre le nombre de logements sociaux requis au 1er janvier 2014.

Il n'est donc pas exclu qu'à compter de l'exercice 2014, le produit fiscal de la commune de Charnay-Lès-Mâcon donne lieu à prélèvement à due concurrence du déficit en logements sociaux qui sera alors constaté.

B. LE TRANSFERT DE LA COMPETENCE PETITE ENFANCE ET LA VARIATION DE L'ATTRIBUTION DE COMPENSATION

L'article 1609 nonies C du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 définit, les modalités d'évaluation des charges transférées par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale.

Le transfert récent de la compétence "petite enfance" à la CAMVAL a donné lieu le 11 septembre 2009 à une évaluation des charges par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) qui en a également arrêté le financement. Les règles de calcul et de financement des charges transférées retenues par la commission ne s'inscrivent pas exactement dans le cadre législatif défini à l'article 1609 nonies C.

En effet, la CLECT a prévu de financer les charges transférées par des ressources propres de la CAMVAL ainsi que par la variation de l'allocation compensatrice (initialement de la perte du produit de la taxe professionnelle transféré à l'EPCI) diminuée ou majorée selon que l'évolution annuelle des charges est positive ou négative.

Or, l'article 1609 nonies C du CGI précise dans son alinéa IV que l'évaluation des charges s'opère à la date de leur transfert et dans son alinéa V (1° et 4°) que l'attribution de compensation versée par l'EPCI ne peut être indexée. Si ce même article prévoit la possibilité de déroger à ces principes en autorisant une révision de l'attribution de compensation sur accord unanime du conseil communautaire, il n'organise pas de dispositif d'indexation automatique.

Au surplus, la faculté qui a été introduite par les dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 autorisant le conseil communautaire, statuant à l'unanimité, à définir librement le montant et les conditions de révision de l'attribution de compensation sur la base du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges, était d'application contrainte : temporaire, puisque devant être exercée dans les trois ans de la publication de la loi du 13 août 2004 (soit jusqu'au 16 août 2007), et réservée aux seuls EPCI percevant déjà la taxe professionnelle unique en 2004.

Or, dans le cas présent, ces conditions légales ne pouvaient être remplies par la CAMVAL créée en octobre 2004 et ayant levé, à compter de 2005, la taxe professionnelle unique.

Quelles que soient les réserves pouvant être formulées au plan légal, le principe de l'indexation de l'allocation compensatrice a été adopté par le conseil de communauté lors de sa séance du 28 janvier 2010, par l'effet de la validation du rapport de la CLECT prévoyant que le coût net du transfert de la charge "petite enfance", et donc de l'allocation compensatrice, évoluera chaque année en fonction d'un coût horaire actualisé sur la base de l'actualisation des bases de taxe d'habitation votée par la loi de finances.

C'est ainsi qu'après une première baisse en 2011, consécutive au transfert de la compétence "petite enfance" consenti à la CAMVAL au 1er janvier 2011, l'allocation compensatrice versée à la commune de Charnay-Lès-Mâcon est passée de 756 K€ en 2010 à 549 K€ en 2011, a de nouveau reculé en 2012 au montant de 483 K€. Par la mise en place de ce dispositif d'indexation pérenne, le montant des attributions de compensation variera d'année en année sans que, ni la CLECT, ni le conseil de communauté, ni les conseils municipaux des communes intéressées ne soient appelés à en connaître spécialement, ni à en décider d'aucune manière.

C. UNE POLITIQUE FONCIERE DYNAMIQUE AU SERVICE DES PROJETS

L'examen des acquisitions et cessions immobilières réalisées durant la période sous revue par la commune de Charnay-Lès-Mâcon atteste d'une réelle stratégie au service de ses projets.

Leur volume est important, sur la période 2006 à 2010 :

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Acquisitions	1 753,95	123 271,00	0,00	972 083,00	69 388,00	**1 166 495,95**
Cessions	1 590 270,00	39 860,00	177 655,00	68 165,16	1 941 699,00	**3 817 649,16**
Solde	1 588 516,05	-83 411,00	177 655,00	-903 917,84	1 872 311,00	**2 651 153,21**

source : tableaux des acquisitions et cessions immobilières tenus par les services ordonnateurs.

Le solde est largement positif sur la période, le montant des cessions l'emportant largement sur les acquisitions sur la période (+ 2 651 153 €).

L'évaluation du montant des cessions et des acquisitions immobilières s'avère délicate à établir de façon définitive selon que l'on se réfère à la comptabilité d'engagement de l'ordonnateur, qui prend en compte la recette ou la dépense à la date de la délibération en autorisant le principe, ou l'exécution budgétaire qui retient la date d'émission du mandat de paiement ou du titre de recettes correspondant. Le décalage observé est de l'ordre d'une année en règle générale.

Ainsi, le tableau ci-dessous présente, par année, le montant total des titres de recettes et des mandats de paiement afférant aux cessions et acquisitions immobilières émis au cours des exercices 2006 à 2010, et imputés au budget principal ainsi qu'aux budgets annexes de la zone des Berthilliers et des Luminaires. Le solde excédentaire des cessions sur les acquisitions ressort moins élevé (+ 2 141 328 €) que précédemment relevé. Mais, avec la prise en compte de l'excédent de 2011 (cessions : 413 503 € et acquisitions : 19 491 €) ayant pour une large part son origine dans des opérations initiées en 2010, le solde excédentaire cumulé de 2006 à 2011 atteint, au final, 2 535 340 €.

	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Cessions	**85 970,00**	**1 603 245,00**	**90 240,00**	**117 125,00**	**1 364 706,50**	**3 261 286,50**
dont BP	0,00	1 475 496,00	38 050,00	0,00	1 314 415,84	**2 827 961,84**
dont BA Berthi	67 970,00	0,00	52 190,00	117 125,00	22 181,01	**259 466,01**
dont BA Lumin	18 000,00	127 749,00	0,00	0,00	28 109,65	**173 858,65**
Acquisitions	**1 475,37**	**112 000,00**	**9 976,43**	**550 558,29**	**445 948,18**	**1 119 958,27**
dont BP	1 475,37	0,00	9 976,43	550 558,29	445 948,18	**1 007 958,27**
dont BA Berthi	0,00	112 000,00	0,00	0,00	0,00	**112 000,00**
dont BA Lumin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Solde	**84 494,63**	**1 491 245,00**	**80 263,57**	**-433 433,29**	**918 758,32**	**2 141 328,23**

source : balances des comptes de gestion 2006 à 2010

La commune de Charnay-Lès-Mâcon a disposé d'importantes réserves foncières, constituées à des conditions de prix plutôt avantageuses, en vue d'accompagner :

- le développement économique, avec les deux zones d'activités des « Berthilliers » et des « Luminaires » dont elle a maîtrisé entièrement le foncier ;
- le développement urbain avec la réalisation d'une ZAC d'habitation de plus de 400 logements ;
- le développement touristique et des activités de loisirs ;
- la politique de désendettement.

Globalement, elle a réalisé des plus-values immobilières qui lui ont assuré un apport de ressources d'un montant non négligeable de l'ordre d'1,5 M€ depuis 2007.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Prix de cession	0,00	1 475 496,00	38 050,00	0,00	1 314 415,84	390 000,00	3 217 961,84
dont plus-value	0,00	854 616,41	36 290,16	0,00	269 926,07	365 506,56	1 526 339,20

source : balances des comptes de gestion 2006 à 2011

La plus-value la plus importante, d'un montant de 854 616,41 €, a été réalisée en 2007 pour la vente consentie pour 1 469 741 € (hors taxes) à la SEMCODA au titre de parcelles de terrain sises grande rue de la Coupée.

Il convient d'observer que 80 % des cessions de terrains enregistrées de 2006 à 2011 ont été réalisées à bon prix à la SEMCODA, pour un montant total de 2 562 251 € (dont 1 469 741 € en 2007 et 1 092 510 € en 2010).

Les acquisitions et les ventes immobilières sont réalisées après avis et par référence à l'estimation du service de France Domaine. Les fluctuations de prix observées tiennent à la destination du bien immobilier.

- **Développement économique**

Ainsi, il apparaît que le prix de cession est modéré pour les activités économiques : il ressort à 5 €/m² pour la ZA des Berthilliers, les frais d'aménagement étant réglés en sus par l'acquéreur en fonction de la nature et de la surface construite, et à 18,29 €/m² dans la ZA des Luminaires, pour les terrains vendus en 2009, coût d'aménagement compris.

Ces prix sont incontestablement attractifs pour les entreprises ou les artisans. C'est un choix délibéré de la commune qui a vendu en 2007 un terrain au prix de 50 € le m² à un cabinet médical.

- **Développement urbain**

La commune de Charnay-Lès-Mâcon use également de sa politique foncière pour maîtriser son développement urbain avec une moindre sollicitation des finances communales.

C'est ainsi que pour la réalisation de la ZAC de la "Coupée" qui prévoit la construction de 415 logements, dont 20 % de logements sociaux, l'implantation de diverses activités commerciales de proximité, un équipement d'hébergement pour personnes âgées, ainsi qu'un bassin de rétention des eaux pluviales, la commune a acquis une part significative de terrains (24 278m² sur environ 104 000 m²) avant d'arrêter le choix de l'aménageur. Elle a ainsi pu lui imposer un cahier des charges correspondant aux attentes de la collectivité, et lui a revendu en 2010 au prix de 45 €/m², les terrains qu'elle avait acquis au prix de 40 €/m² en 2009, réalisant ainsi une plus-value de 124 000 €. Certes, cette plus-value n'équivaut pas à un bénéfice net pour la commune dans la mesure où il faudrait en défalquer les frais liés aux acquisitions et aux études préalables. Mais le cahier des charges de la ZAC prévoit aussi la remise à titre gratuit par l'aménageur à la commune de l'emprise foncière aménagée devant recevoir l'implantation d'un bassin d'écrêtement des eaux pluviales.

L'ensemble de cette opération d'aménagement semble avoir été plutôt bien conduite par la commune de Charnay-Lès-Mâcon.

Il convient d'observer qu'en 2006, la commune avait déjà réalisé avec le même aménageur une opération d'aménagement de même nature avec développement d'activités tertiaires, de services et de commerces, et la réalisation de 108 logements. Elle avait alors revendu un terrain et un parc de stationnement de 16 968 m² pour un montant de 1 469 741 €, récupérant ainsi son investissement initial tout en parvenant à définir le contenu et la qualité de l'opération urbaine par la définition précise d'un cahier des charges imposé à l'opérateur et sans participation financière communale.

Il a été relevé qu'à l'inverse, la commune n'hésite pas à abandonner le projet s'il s'avère qu'une opération nécessite une participation financière excessive de la collectivité ou présente un risque non négligeable. Ainsi l'abandon de la ZAC des « Petits Champs » a été prononcé par une délibération du conseil municipal en date du 15 décembre 2008 intervenue pour des motifs surtout financiers même si d'autres considérations, notamment urbanistique ou d'annulation du PLU ont pu aussi interférer sur la décision.

- **Développement touristique et de loisirs**

La commune de Charnay-Lès-Mâcon utilise aussi les marges offertes par ses réserves foncières pour soutenir son développement touristique et de loisirs. Elle a ainsi vendu une parcelle de 11 253 m² pour l'implantation d'un centre équestre en y ajoutant une autre parcelle de 8 057 m² sous la forme d'une mise à bail. La cession a été consentie au prix de 3,94 € le m² et le loyer fixé par référence au montant des fermages agricoles.

Par ailleurs une parcelle communale de 61 878 m² a été cédée en septembre 2012 au prix de 165 000 € pour y réaliser un parcours de cross équestre après l'abandon d'un projet de complexe d'hôtellerie de plein air.

- **Désendettement et équilibre budgétaire**

La chambre observe enfin que la commune de Charnay-Lès-Mâcon assure aussi son équilibre budgétaire et notamment sa politique de désendettement par la mobilisation d'une part du produit des cessions immobilières.

D. UN RECOURS IMPORTANT AUX ETUDES PREALABLES

Le recours aux études de faisabilité de projets afin d'en évaluer les conditions de réalisation technique, juridique et financière est une pratique louable dans la mesure où ces études sont de nature à assurer les décisions majeures par les éléments d'appréciation et d'expertise utiles, et à éviter les erreurs lourdes de conséquences juridiques et financières.

Toutefois, le niveau et l'importance des études préalables doivent demeurer en relation avec la dimension et les enjeux des projets en cause.

1. Objet et montant des études

Il a été observé durant la période sous revue que le niveau de dépenses que la commune consacre aux études préalables paraît élevé au regard de l'importance des projets envisagés.

Compte	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL 2006/2011
202 *	**7 619,72**	**3 984,55**	**5 205,54**	**41 535,14**	**22 563,21**	**8 029,47**	**88 937,63**
dont							
ZAC Petits Champs			*5 205,54*				***5 205,54***
PLU	*7 510,88*	*3 984,55*		*41 535,14*	*22 563,21*	*8 029,47*	***83 623,25***
2031**	**29 007,19**	**92 735,47**	**21 951,38**	**0,00**	**34 971,38**	**22 277,95**	**200 943,37**
dont							
ZAC Petits Champs	*6 880,58*	*85 164,79*	*21 951,38*				***113 996,75***
PLU					*16 863,60*	*1 794,00*	***18 657,60***
Centre de loisirs	*1 716,87*						***1 716,87***
Hotellerie plein air	*5 083,00*	*7 570,68*					***12 653,68***
Mommessin	*11 051,04*						***11 051,04***
La Coupée					*18 107,78*	*3 859,55*	***21 967,33***
TOTAL C/202 + 2031	**36 626,91**	**96 720,02**	**27 156,92**	**41 535,14**	**57 534,59**	**30 307,42**	**289 881,00**

* compte 202 "frais d'études et de révision des documents d'urbanisme" – compte administratif

**compte 2031 "frais d'études effectués par des tiers en vue de la réalisation d'investissements" – compte administratif

De 2006 à 2011, les frais d'études préalables hors maîtrise d'œuvre liés à la réalisation d'un projet se sont élevés à 289 881 €. Ces frais ont concerné principalement les projets suivants :

- **la révision du PLU**

Les frais de révision du PLU se sont élevés à 102 280 € entre 2006 et 2011. Certes, la procédure de révision du PLU a été conduite sur une longue période et a subi des aléas contentieux. Mais il reste qu'un tel niveau d'études pour élaborer le PLU d'une commune de 7 000 habitants paraît fort élevé même s'il a fallu recourir à l'expertise (quelque peu défaillante) de cabinets externes, à défaut de pouvoir bénéficier en la matière de l'assistance juridique et technique des services de l'intercommunalité.

- **la ZAC des Petits Champs**

La ZAC des "Petits Champs", dont le projet a été abandonné par une délibération du conseil municipal du 15 décembre 2008, a fait l'objet d'études menées de 2006 à 2008 pour un montant cumulé de 119 202 €.

Parmi les raisons invoquées pour cet abandon figurent essentiellement les risques financiers importants encourus par la collectivité.

S'il paraît préférable en termes de gestion de procéder à des études préalables, au risque d'aboutir à une décision d'abandon, plutôt que de s'engager pour un montant bien plus élevé au financement d'une ZAC déficitaire de manière récurrente, la chambre s'interroge néanmoins sur la nécessité de diligenter très en amont de la phase de réalisation certaines études comme celles de caractère géotechnique, hydraulique ou d'assainissement ou les études d'assistance technique en lien direct avec la mise en œuvre opérationnelle.

- **la ZAC de "la Coupée"**

Récemment, en 2010 et 2011, la commune a réalisé des études en vue de la réalisation de la ZAC de la "Coupée" pour un montant cumulé de 21 967 €. Les études engagées précédemment au titre du projet de la ZAC des "Petits Champs" ont pu être utilisées, pour partie, pour celle de la Coupée en cours de réalisation, cette dernière étant incluse dans le périmètre initial de celle des "Petits Champs" abandonnée.

2. Un seul prestataire pour la révision du PLU et l'élaboration des documents d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme a fait l'objet de plusieurs révisions générales au cours de la période de 2006 à 2010 :

- le premier PLU, approuvé par une délibération du 27 mars 2006, a été annulé pour vice de procédure par un jugement du tribunal administratif rendu le 28 février 2008 ;

- le second PLU, approuvé par une délibération du 2 novembre 2009, a dû être amendé par suite des observations de légalité formulées par les services préfectoraux ;

- le PLU définitif, approuvé par la délibération du 13 décembre 2010, a fait l'objet de quatre recours dont trois, intentés par des particuliers, ont été rejetés par le tribunal administratif de Dijon le 12 mars 2012, le 4ème introduit par la ville de Mâcon ayant abouti à un accord amiable.

Un seul bureau d'études a été chargé de la totalité des études afférentes à la révision du PLU, que ce soit dans le cadre d'une procédure formalisée de marché ou par simple lettre de commande.

Deux marchés d'études ont été passés avec ce prestataire :

- le marché du 23 mai 2007, ayant pour objet une mission d'assistance générale de la commune dans la conduite de la révision du PLU, et d'un montant ferme de

19 674,20 € TTC, se décomposant en six phases successives dont seule la première a donné lieu au règlement d'une somme de 3 767,40 € ;

- le marché du 6 novembre 2008, ayant pour objet la révision de l'ancien POS en vue de le transformer en PLU, comportant une tranche ferme de 31 634,20 € TTC et une tranche optionnelle de 13 933,40 € TTC dont aucune n'a fait l'objet de paiement jusqu'à ce jour.

Par ailleurs, un montant significatif de commandes de 50 649 € a été passé hors procédure formalisée de marché. Ces diverses commandes peuvent ainsi être reconstituées:

- lettre du 30 juillet 2008 à fin d'avis sur les voiries et réseaux divers (VRD) de la ZAC « Petits Champs, La Ronze-Malcus et La Coupée » d'un montant de 3 229,20 € TTC ;
- lettre du 30 juillet 2008 pour la faisabilité du projet de ZAC « Petits Champs, La Ronze-Malcus et La Coupée » pour 4 544,80 € TTC ;
- lettre du 15 novembre 2009 pour une mission de conseil sur le secteur de « la Coupée », d'un montant de 2 212,60 € ;
- lettre du 1er avril 2010 emportant délivrance d'ordre de service dans le cadre de la révision du PLU (livraison projet d'aménagement et de développement durable - PADD) pour un montant de 22 724 € TTC ;
- lettre du 29 avril 2010 qualifiée aussi d'ordre de service, d'un montant de 17 940 €, et relative à la composition urbaine de « la Coupée » et du centre commercial de la ZAC « Petits Champs ».

L'examen des conditions de commande des prestations d'études afférentes à la révision du PLU appellent les observations critiques suivantes:

- le montant des dépenses sur simple lettre de commande est plus élevé que celui des dépenses sur marchés formalisées ;
- le marché du 6 novembre 2008 comportait une tranche optionnelle, qui n'a jusqu'à ce jour pas donné lieu à acte d'engagement, ni a fortiori à réalisation et paiement ;
- une facture de 2 990 € TTC pour l'élaboration d'une composition urbaine sur le secteur La Ronze-Malcus a été réglée alors qu'elle n'avait fait l'objet d'aucune commande écrite même si elle figurait dans l'offre de prestations du 5 février 2010 pour la composition urbaine de La Coupée-centre commercial ZAC Petits Champs et La Ronze-Malcus.

- L'ordre de service de 22 724 € passé du mois d'avril 2010 recouvre les mêmes prestations que celles du marché du 6 novembre 2008. Même si de nouvelles orientations ont été données par la commune sur son projet de développement en 2010 et qu'il a fallu reprendre le PADD élaboré par le même bureau d'études en 2008, il parait légitime de s'étonner que l'adaptation du document puisse coûter sensiblement le même prix que l'élaboration première. Un avis de consultation pour révision du PLU daté de février 2010 a été communiqué pour cette offre de prestation mais celui-ci n'a fait l'objet d'aucune publication et aucune suite n'y a été donnée.

- la commune de Charnay-Lès-Mâcon, en réglant des factures sur simples lettres de commandes sans passation de marché formalisé, n'a pas respecté les règles de la commande publique.

  En effet, pour un montant de prestations ayant le même objet, supérieur à 4 000 € HT et inférieur à 193 000 € HT, l'article 28 du Code des marchés publics en sa rédaction alors en vigueur, imposait la passation de marché selon une procédure adaptée après publicité et mise en concurrence.

  L'absence de mise en concurrence a interdit à la collectivité de procéder à une comparaison des offres et de choisir le mieux disant.

* *
*