



EXTRAIT
DU
REGISTRE DES DELIBERATIONS
du Conseil de Communauté de l'Agglomération Dijonnaise

Séance du 10 février 2005

Membres présents :

Président : M. REBSAMEN

Secrétaires : Melle MASLOUHI - M. BEKHTAOUI

M. BACHELARD - M. BARBEY - M. BELLEVILLE - M. BERNARD J.J. -
M. BERTELOOT - Mme BESSIS - Mme BIOT - Mme BLIGNY - M. BOUHELIER -
M. BOURNY - M. BRESSAND - M. BRIOT - M. BRUYERE - M. CARBONNEL -
Mme COLOMBET - M. DANIERE - Mme DARCIAUX - M. DELATTE -
Mme DELEBARRE - M. DESVIGNES - M. DODET - M. DUBOIS - M. DUPIRE -
Mme DURNERIN - M. ESMONIN - M. ETIEVANT - M. FOUCHERES -
M. FOUILLOT - Mme GARRET-RICHARD - M. GERVAIS - M. GILLOT J.P. -
M. GILLOT G. - M. GONDELLIER - Mme HERVIEU - M. HESSE - M. IZIMER -
M. JOLY - M. JULIEN - M. LABORIER - M. LAURENT - Mme LEMOUZY -
M. MAGLICA - Mme MANSAT - M. MARCHAND - M. MARTIN - M. MASSON -
Mme MASSU - M. MENUT - M. MILLOT - M. MOREAU - M. NOWOTNY -
M. NUDANT - M. OBRIOT - M. PARIS - M. PERRIN - M. PETITJEAN -
M. PILLIEN - M. PINON - Mme POPARD - M. PRIBETICH - M. RETY -
M. ROIZOT - Mme ROY - M. SOUMIER - Mme TENENBAUM - M. VOUILLOT

Membres absents :

M. ALLAERT (pouvoir à M. GILLOT G.) - M. AUDARD (pouvoir à
M. PRIBETICH) - Mme AVENA (pouvoir à Mme DURNERIN) - Melle BERNARD
M. (pouvoir à Melle MASLOUHI) - M. BRENOT (pouvoir à M. PERRIN) -
M. CHAPUIS (pouvoir à M. FOUCHERES) - M. CHEVIGNY (pouvoir à
M. BELLEVILLE) - M. DINCHER (pouvoir à M. SOUMIER) - M. DOUHAIT
(pouvoir à M. DESVIGNES) - Mme FLAMENT (pouvoir à M. JULIEN) -
M. SAUNIE (pouvoir à M. BOUHELIER)

**OBJET : ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET FINANCES - Chambre régionale des comptes -
Rapport d'observations définitives établi par la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne à la
suite de la vérification des comptes et de l'examen de la gestion de l'association " Comité d'Action Sociale
des Personnels Communaux de l'Agglomération dijonnaise " - Communication au Conseil
communautaire.**

Le Président de la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne a notifié, par courrier du
12 janvier 2005, le rapport d'observations définitives sur l'examen des comptes et de la
gestion du CAS pour les exercices 1997 à 2002.

Conformément à l'article L.241-11 du code des juridictions financières, ce rapport est communiqué au Conseil communautaire, et donne lieu à débat.

Pour extrait conforme,
Le Président



Publié le 11.02.05
Déposé en Préfecture le

PRÉFECTURE DE LA CÔTE-D'OR
Déposé le :

15 FEV. 2005



VU pour être annexé à délibération

du Conseil du : 30.02.05

DIJON, le : 26.02.05

LE PRÉSIDENT

PRÉFECTURE DE LA CÔTE-D'OR

Déposé le :

15 FEV. 2005

Annexe à la lettre n°05-ROD2-01 du 12 janvier 2005

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ÉTABLI À LA SUITE DE LA VÉRIFICATION DES COMPTES
 ET DE L'EXAMEN DE LA GESTION DE L'ASSOCIATION « COMITE D'ACTION SOCIALE
 DES PERSONNELS COMMUNAUX DE L'AGGLOMERATION DIJONNAISE » (CAS)

- EXERCICES 1997 A 2002 -

(DEPARTEMENT DE LA COTE-D'OR)

La chambre régionale des comptes de Bourgogne a vérifié les comptes et examiné la gestion de l'association « Comité d'action sociale des personnels communaux de l'agglomération dijonnaise » (CAS) de l'exercice 1997 à l'exercice 2002, dernier exercice clos lors de l'instruction.

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

- les objectifs assignés à l'association par les collectivités et établissements publics affiliés au CAS ;
- la situation financière ;
- l'évolution de l'activité de restauration ;
- les modalités de gestion interne ;
- la gestion du personnel ;
- les relations avec la commune de Dijon ;
- les relations avec les autres organismes affiliés au CAS ;
- le contexte juridique de l'intervention du CAS.

A travers son contrôle, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés à l'association, 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. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu le 28 janvier 2004 entre le magistrat rapporteur et M. Christian Ziliani, président en exercice, et M. André Guillaume, son prédécesseur. L'entretien s'est déroulé en présence de MM. Gilles Hémery, trésorier de l'association, et Jean Soyer, gérant du restaurant du CAS.

Dans sa séance du 4 mars 2004, la chambre a formulé des observations provisoires sur certains des points examinés à l'occasion du contrôle.

Celles-ci ont été transmises le 26 mars 2004 au président de l'association, qui y a répondu le 28 juin 2004. Elles ont également été adressées, pour ce qui les concernait, au président précédemment en fonctions, qui n'a pas répondu.

Après avoir examiné les réponses qui lui ont été adressées, la chambre a arrêté, dans sa séance du 12 octobre 2004, les observations définitives ci-après présentées.

* * *

1. PRESENTATION DU COMITE D'ACTION SOCIALE

1.1. Contexte historique

Le Comité d'action sociale des personnels communaux de l'agglomération dijonnaise (CAS) est une association créée le 21 novembre 1966, jour d'adoption de ses statuts.

Outre la commune de Dijon et son centre communal d'action sociale (CCAS), douze organismes publics, dont quatre communes, et un organisme privé employant des agents publics, tous implantés dans l'agglomération dijonnaise, sont actuellement affiliés au CAS (voir annexe 1).

1.2. Statuts, objet social et instances dirigeantes

1.2.1. Statuts et objet social

Les statuts actuels définissent ainsi l'objet social de l'association :

« Le Comité d'Action Sociale (...) est chargé de promouvoir et de coordonner l'action de toutes les institutions sociales créées en faveur de ses membres. Dans ce but, il assure la gestion des œuvres sociales dépourvues de la personnalité civile, ayant pour objet d'améliorer sous des formes les plus diverses les conditions de bien-être de ses membres par l'organisation de loisirs, la création de cantines, de colonies de vacances, de groupements sportifs, d'achats en commun. Il facilite le recours aux crédits dont certains de ses adhérents pourraient avoir besoin, soit pour accéder à la propriété de leur logement, soit pour agrandir, rénover ou moderniser un immeuble existant. Il participe à la gestion de celles qui ont la personnalité civile. »

Les statuts ne prévoient pas explicitement le versement de primes par le CAS à ses membres. Si l'association avait à l'origine, parmi ses fonctions, celle de verser des rémunérations accessoires pour le compte des collectivités affiliées, cela n'était plus le cas au cours de la période examinée. Toutefois, bien que le CAS ne verse plus de « treizième mois » depuis 1997, conformément aux dispositions de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, il octroie encore plusieurs catégories de « gratifications » financières (voir infra). Ce type de prestations du CAS n'est pas conforme à sa vocation statutaire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du CAS a fait part de l'intention du conseil d'administration de proposer à l'assemblée générale, qui se réunira en novembre 2004, une réforme des statuts qui rende ces derniers conformes aux exigences légales et les ajuste à la réalité des prestations assurées par l'association.

1.2.2. Instances dirigeantes

Les statuts du CAS indiquent que « lorsqu'il est présent, le maire [de Dijon], ou son délégué préside la réunion » de l'assemblée générale, du conseil d'administration et du bureau du CAS. Dans les faits, c'est le président de l'association, désigné parmi les membres du CAS et dénommé « président administratif », qui préside ces instances. En outre, depuis de nombreuses années, ni le maire, ni l'un de ses représentants n'assiste aux réunions. Cette pratique pérenne, qui traduit la volonté de la collectivité de ne pas s'immiscer dans le fonctionnement interne de l'association, pourrait justifier une modification des statuts.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Dijon a indiqué qu'il demanderait, par l'intermédiaire des représentants de la commune au sein du CAS, la suppression de cette clause des statuts de l'association. De son côté, le président du CAS est convenu de la nécessité de réformer les dispositions statutaires dépourvues d'application effective, dont ladite clause.

1.3. Organismes affiliés, membres et bénéficiaires

1.3.1. Organismes affiliés

Les statuts indiquent que « *l'intervention du Comité d'Action Sociale s'exerce en faveur de l'ensemble des agents en activité rémunérés par le Budget de la Ville de DIJON* », de même que, « *à la demande des collectivités et organismes intéressés, et avec l'accord du Conseil d'Administration du Comité, au personnel des communes du District de l'Agglomération Dijonnaise ou des établissements publics dépendant de la Ville ou des Syndicats de Communes où la Ville de DIJON est adhérente, ainsi qu'au personnel des sociétés d'économie mixte contrôlées par la Ville ou les organismes susvisés. Son action s'étend également aux agents retraités ou pensionnés de ces mêmes collectivités, ainsi qu'aux veuves et enfants mineurs d'agents décédés* ».

Ces dispositions statutaires appellent deux séries de remarques.

Ce sont des organismes, et non des personnes, qui adhèrent à l'association. Tous les agents de ces organismes deviennent, de droit, membres de l'association, et cela, sans avoir eu à manifester individuellement une quelconque volonté associative.

Le syndicat mixte du Dijonnais (dénommé jusqu'en février 2000 « *syndicat intercommunal d'assainissement de l'est de Dijon* ») était fondé statutairement à s'affilier au CAS en mars 2000, car il a pour membre, depuis cette date, la communauté d'agglomération dijonnaise (COMADI), elle-même établissement public de coopération intercommunale auquel adhère la commune de Dijon. Il en va autrement pour le syndicat intercommunal des collectivités électrifiées de la Côte-d'Or (SICECO) et le Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Côte-d'Or (CDGFPT). Pour que l'affiliation de ces deux organismes au CAS soit conforme aux statuts de l'association, la commune de Dijon devrait nécessairement figurer parmi les adhérents ou affiliés de ces deux structures. Or cette condition n'a jamais été remplie, même si, en ce qui concerne le Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale, un des administrateurs de cet établissement est un adjoint au maire de Dijon et que cette commune ait recours aux prestations facultatives de cet établissement. Quant au service départemental d'incendie et de secours de la Côte-d'Or (SDIS), établissement public départemental sui generis, quand bien même des représentants de collectivités affiliées au CAS participeraient-elles à son conseil d'administration¹, il ne paraît pas répondre aux conditions posées par les statuts du CAS pour que ses agents puissent être membres de cette association.

¹ La COMADI, notamment, participe au conseil d'administration du SDIS.

1.3.2. Membres et bénéficiaires de l'association (voir annexe 1)

Membres de droit

En août 2003, étaient membres de droit de l'association, du seul fait de leur qualité de salariés des différents organismes affiliés au CAS, 4 907 agents en activité et 1 481 agents retraités, soit au total 6 388 personnes. Plus de la moitié des membres (55 %) étaient des agents de la commune de Dijon ou de son CCAS. Le reste était composé, pour moitié environ, des agents en activité relevant des autres organismes affiliés et des agents retraités.

Bénéficiaires

Les statuts du CAS étendent le bénéfice des prestations de l'association, au delà des membres de droit, aux « *veuves et enfant mineurs d'agents décédés* ». Or le CAS admet, comme bénéficiaires de ses interventions, l'ensemble des conjoints et enfants (jusqu'à l'âge de 25 ans) des agents en activité ou retraités. L'exemplaire, édité en 2001, du mémento diffusé par le CAS précise que l'association s'adresse notamment :

- « *à tous les agents de la Mairie de Dijon, du Centre Communal d'Action Sociale de la Ville de Dijon, de la communauté de l'Agglomération Dijonnaise et des Organismes affiliés (...)*
- *aux conjoints des personnes désignées ci-dessus*
- *à leurs enfants jusqu'à 25 ans s'ils poursuivent leurs études et s'ils sont encore à leur charge (...)* ».

L'extension à la famille des agents des prestations offertes par le CAS n'est pas conforme aux statuts de l'association. L'application stricte des statuts conduirait à élargir l'action du CAS à quelques dizaines de personnes seulement (le nombre des conjoints et enfants d'agents décédés était de 49 en août 2003). La définition des ayants droit retenue par le CAS se traduit par un élargissement à plus de 8 000 personnes (8 454 en août 2003). Ce décalage entre les statuts et la pratique paraît d'autant plus étonnant que rien n'empêche l'assemblée générale de modifier les statuts, à tout moment, afin de les ajuster à une conception et à un mode de fonctionnement communément admis depuis longtemps sans doute.

Pour des raisons historiques (appartenance de certains agents aux services communaux avant la création de cet organisme), bénéficient également d'une partie des prestations de l'association les agents de la délégation régionale d'un établissement public national en exercice dans la région de Bourgogne, ainsi que leurs conjoints et enfants. Ces 80 personnes environ ont accès aux équipements publics de la commune de Dijon (piscine, patinoire, bibliothèque, musées...) dans les mêmes conditions que les membres du CAS. Il paraît difficile de considérer que la présence de ces agents parmi ses bénéficiaires respecte les statuts de l'association.

Le nombre global de personnes bénéficiant de prestations du CAS s'élève ainsi à près de 15 000, dont une majorité d'entre elles (57 %) sont sans lien direct avec les organismes affiliés à cette association.

1.3.3. Perspectives de réforme statutaire relatives aux organismes affiliés

Dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre, plusieurs responsables d'organismes dont les agents et leurs ayants droit bénéficient des prestations du CAS ont évoqué des perspectives de réforme statutaire.

Ainsi, après avoir regretté que l'affiliation du SDIS au CAS n'ait pas été explicitement prévue par les statuts de cette association, le président du conseil d'administration du SDIS a fait part de son intention d'engager une réflexion, au sein du conseil d'administration et auprès des agents, sur le maintien ou non de l'adhésion de cet établissement public au CAS.

De même, le responsable d'un autre organisme affilié envisageait-il de proposer au président du CAS le principe d'une adhésion qui n'ouvrirait droit qu'à une partie des prestations offertes par l'association.

Enfin, pour le président du CAS, une réforme statutaire devrait aplanir les difficultés relatives à l'affiliation de certains organismes. Dans le cadre de la révision des statuts, devraient être proposées, d'une part, la définition des conditions d'accès, par les bénéficiaires, aux prestations du CAS, ainsi que la répartition de ceux-ci en collèges, d'autre part la possibilité d'un conventionnement spécifique avec le CAS pour les organismes qui ne prétendraient pas au bénéfice de l'ensemble des prestations offertes par l'association.

1.4. Activités du CAS (voir annexe 2)

Les activités du CAS relèvent actuellement de domaines nombreux et diversifiés : loisirs, sport, culture, divertissement, restauration, hébergement... L'association octroie, par ailleurs, à ses membres ou à leurs ayants droit différents types de gratifications, liées à des événements ou des situations particulières. Les prestations assurées par le CAS consistent plus précisément en :

- des primes (fête des mères, vacances, rentrée scolaire, locations par des étudiants, emménagement dans une résidence principale, location d'une résidence principale, aide à l'acquisition d'une résidence principale, obtention de la médaille du travail, départ en retraite, naissance, mariage, décès) et des participations (centres aérés, colonies de vacances, classes de neige, séjours linguistiques...);
- des aides à caractère social ;
- des activités de loisirs et sportives pour les enfants comme pour les adultes ;
- des voyages, séjours et excursions ;
- des séjours au chalet que l'association possède aux Rousses, dans le Jura ;
- des bonifications de prêts souscrits auprès du Crédit municipal de Dijon ;
- des prêts de véhicules ;
- des tarifs préférentiels pour l'accès à des équipements privés (parcs aquatique ou de loisirs, théâtre) ;
- la gratuité d'accès à des équipements municipaux de Dijon (piscines, patinoire, bibliothèque, musées et expositions...) et des participations aux droits d'entrée au Grand théâtre.

A l'exception de la « prime de décès », dont le montant diffère pour les agents de certains organismes affiliés, chacune des prestations est proposée uniformément aux différents bénéficiaires satisfaisant aux conditions d'obtention.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du CAS a indiqué que, lors des travaux de révision des statuts, le système des aides allouées par le CAS serait réexaminé globalement. Ainsi, l'application de critères sociaux déterminant le montant des aides octroyées et la suppression de l'automatisme de certaines aides, telles la « prime de déménagement » par exemple, pourraient être décidées.

1.5. Commissions

Les différentes prestations du CAS sont gérées dans le cadre de dix commissions (« centres de loisirs », « sports », « vacances », « fêtes et loisirs », « chalet », « étang », « groupement d'achats », « retraités », « logement » et « restaurant »). Chacune d'elles est dotée d'un président, d'un trésorier et d'un secrétaire. Les commissions disposent d'un compte bancaire propre et établissent leur règlement intérieur. Une centaine de bénévoles œuvrent en leur sein.

La commission restaurant, qui est chargée de la gestion d'un restaurant d'entreprise, fréquenté par les membres du CAS et leurs ayants droit, est la seule qui bénéficie d'une autonomie financière par rapport à l'association. Cette autonomie est justifiée par le fait que, contrairement aux autres commissions du CAS, la commission restaurant est censée équilibrer ses comptes par les seules ressources tirées de l'exploitation de son activité.

1.6. Mode de financement

La distinction entre organismes affiliés et personnes membres du CAS trouve sa principale traduction dans le mode de financement de l'association. Les statuts du CAS ne prévoient pas de cotisation des membres, même symbolique. Ils distinguent seulement deux catégories de ressources : d'une part, les produits de l'activité de l'association (produits des fêtes, collectes, tombolas, versements effectués par des particuliers et intérêts des fonds placés ou déposés), d'autre part, les « subventions versées, pour leurs agents en activité, retraités ou pensionnés, par les collectivités », c'est-à-dire les participations des différents organismes affiliés.

Depuis 1998, ces deux catégories de ressources constituent, chacune pour moitié environ, les produits d'exploitation de l'association.

origine des produits d'exploitation	1997	1998	1999	2000	2001	2002	moyenne
organismes affiliés	61 %	51 %	49 %	44 %	57 %	48 %	51 %
autres produits	39 %	49 %	51 %	56 %	43 %	52 %	49 %

Sources : comptes du CAS et informations communiquées par la commune

2. ANALYSE DES COMPTES

2.1. Examen des comptes

2.1.1. Présentation des comptes

Les comptes sociaux du CAS intègrent les éléments financiers de chacune des commissions, à l'exception de ceux de la commission restaurant. Ces derniers sont, en effet, retracés dans un bilan et un compte de résultat propres et ne sont pas consolidés avec les autres comptes du CAS. Cette anomalie ne permet pas d'appréhender la situation comptable et financière globale de l'association. Malgré cela, l'absence de comptes sociaux consolidés de l'association n'a jamais été relevée par le commissaire aux comptes au cours de la période sous contrôle.

Le commissaire aux comptes n'a pas davantage relevé l'enregistrement comptable aberrant de charges ou produits. Ainsi, peut-on observer dans les comptes de l'association que le versement des primes aux adhérents figure au compte 651 « *redevances pour concessions* » ou que certaines ressources alimentent un compte « *produits d'exportation* », alors qu'aucun produit ou service du CAS n'est exporté. Même si aucun intitulé du plan comptable n'est vraiment approprié au niveau de la comptabilité détaillée, rien ne s'opposait à ce qu'une appellation dépourvue d'ambiguïté soit retenue dans les documents sociaux ou leurs annexes.

L'absence de consolidation des comptes de l'association, comme le caractère inadéquat des enregistrements de dépenses ou recettes rendent peu claire la lecture des comptes sociaux du CAS. Surtout, ni ces comptes, ni aucun document annexe ne font mention des aides en nature importantes que l'association reçoit de collectivités publiques. Cette situation est particulièrement critiquable dans la mesure où les comptes doivent être produits aux collectivités publiques qui accordent des subventions.

Les réponses aux observations provisoires de la chambre ont confirmé le bien-fondé des observations résultant de l'examen des comptes. Le commissaire aux comptes a reconnu que la présentation de certains comptes posait problème. Le président du CAS a fait état, quant à lui, de la modification de certaines imputations comptables dans les comptes sociaux de l'exercice 2003 et indiqué qu'« *en concertation avec le commissaire aux comptes, il est prévu de rechercher une présentation des comptes favorisant une vision globale tout en permettant la préservation de l'action autonome des commissions* ». Le maire de Dijon a estimé que, même si les subventions versées par les organismes affiliés ne participaient pas à l'équilibre financier du restaurant, les comptes du CAS, qui sont annexés au compte administratif communal, devaient traduire la totalité de l'activité de l'association. Aussi a-t-il adressé une lettre en ce sens au président du CAS. Selon ce dernier, les différents éléments financiers de l'association, dont ceux de la commission restaurant, ont été entièrement consolidés dans les comptes sociaux de 2003.

2.1.2. Réserves émises par le commissaire aux comptes

Une observation et deux réserves ont été présentées sur les comptes du CAS par le commissaire aux comptes.

L'observation portait sur l'inexactitude du rattachement des charges et produits à l'exercice pour certaines des années de la période sous revue.

La première réserve avait trait au fait que, jusqu'en 1998, le bilan de la commission restaurant ne présentait pas d'actif immobilisé. Les acquisitions d'immobilisations avaient été, en effet, enregistrées en charges d'exploitation. La régularisation de ces enregistrements comptables est intervenue en 1999.

La seconde réserve a été présentée dans chacun des rapports du commissaire aux comptes sur les exercices de la période examinée. Elle porte sur le bien-fondé du niveau des provisions constituées pour les cautions apportées par l'association à des prêts immobiliers souscrits par ses membres. Le CAS ayant cessé le 1^{er} septembre 1990 son activité de caution, le commissaire aux comptes considérait que cette provision devrait diminuer chaque année, au fur et à mesure de l'extinction des prêts cautionnés (certains courront jusqu'en 2010). Or, depuis 1999, l'association n'a plus effectué aucune reprise sur provision. Jusqu'à présent, les dirigeants du CAS contestaient l'appréciation du commissaire aux comptes, car ils estimaient que, le niveau de risque lié aux cautions n'ayant pas évolué, le montant de la provision n'avait pas à être modifié.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du CAS a annoncé qu'une reprise sur provisions serait réalisée à compter de l'exercice 2004, et jusqu'en 2010, date d'extinction des obligations de l'association.

2.2. Situation financière

2.2.1. Comptes hors commission restaurant

La situation financière du CAS peut être caractérisée par quelques éléments significatifs.

L'endettement auprès des banques a toujours été faible ou nul au cours de la période examinée. Aucun projet d'acquisitions importantes n'étant actuellement envisagé, cette situation ne devrait pas évoluer à court terme. La trésorerie nette a été significativement positive. Le résultat comptable est resté, cependant, négatif depuis 1998, ce qui a dégradé continûment les fonds propres.

Le résultat d'exploitation a été négatif de 1998 à 2001 avant de redevenir positif en 2002. Aucune tendance véritable ne se dégage, néanmoins, tant de ses évolutions que de celles de ses composantes, toute augmentation des produits d'exploitation s'étant accompagnée d'une hausse corrélative des charges. Il est à noter que, depuis 1999, toutes les améliorations du résultat d'exploitation sont intervenues parallèlement à des accroissements de subventions. De plus, bien souvent, le gain sur le résultat a été inférieur au supplément de subvention, ce qui minimise la part pouvant être attribuée à des efforts sur la gestion de l'association. Ainsi, entre 2001 et 2002, le résultat a enregistré une hausse de 89 209 €, alors que, dans le même temps, les subventions d'exploitation augmentaient de 106 327 €.

Au cours des trois dernières années de la période sous revue, le résultat financier et le résultat exceptionnel ont été négatifs, accentuant ainsi le déficit du résultat comptable. Selon le président du CAS, le coût de la bonification de prêts, résultant de l'application de la convention passée avec le Crédit municipal de Dijon au bénéfice des membres, était de plus en plus lourd.

L'association devrait, ainsi, être amenée à se prononcer sur le maintien ou non de cette prestation. En outre, le recouvrement des avances à des adhérents est devenu parfois difficile depuis 1997, car le CAS, qui ne gère plus depuis cette date le treizième mois pour le compte des collectivités affiliées, n'a plus la possibilité d'effectuer des retenues sur le versement de cette prime pour compenser ses créances. Il est donc contraint d'effectuer des relances auprès des intéressés. Si celles-ci ne sont pas suivies d'effet, des provisions doivent alors être constituées, ce qui contribue à dégrader le résultat.

Le tableau suivant illustre les constatations qui précèdent.

en euros	1997	1998	1999	2000	2001	2002
emprunts et dettes ét. de crédit	81 652	0	0	0	0	0
total créances	802 965	333 973	304 722	121 189	143 982	186 500
trésorerie nette bilan	608 948	687 635	497 660	505 669	517 299	436 346
résultat exercice	3 910	-131 402	-210 916	-149 255	-93 579	-10 951
fonds propres	855 142	723 740	512 825	363 570	269 991	259 041
résultat d'exploitation	32 705	-101 834	-255 499	-79 295	-35 511	53 698
total produits exploitation	2 360 782	2 590 679	2 466 745	2 957 815	2 430 307	3 085 992
subventions d'exploitation	1 371 464	1 252 233	1 154 821	1 251 265	1 373 165	1 479 492
total charges exploitation	2 328 077	2 692 513	2 722 244	3 037 110	2 465 818	3 032 294
résultat financier	12 761	4 978	-8 694	-8 229	-14 528	-23 764
résultat exceptionnel	-41 557	-34 545	53 277	-61 731	-43 540	-40 885

Source : comptes sociaux hors restaurant

En conclusion, la situation financière du CAS, telle qu'observée sur la période 1997-2002 et sans tenir compte des données propres à la commission restaurant, si elle n'apparaît pas véritablement préoccupante, appelle, toutefois, une réflexion afin que soit enrayée la dégradation constante des fonds propres observée au cours de ces exercices. De ce point de vue, il est à relever que, lorsque cette situation s'est améliorée au cours de la période examinée, la cause en a été plus l'augmentation des contributions apportées par les collectivités que les efforts de gestion de l'association.

De la réponse apportée par le président du CAS aux observations provisoires de la chambre, il ressort que l'importance du déficit du compte d'exploitation de 2003, qui s'est élevé à 137 400 €, a été perçue par le conseil d'administration de l'association, réuni le 15 avril 2004, comme une « *sérieuse alerte à laquelle le CAS [devait] apporter des réponses appropriées et durables* ». Le 17 mai 2004, des mesures « *suspensives et conservatoires* », avec effet immédiat, ont été adoptées : suspension des bonifications des taux d'intérêts des prêts consentis par le Crédit municipal, suspension des aides aux séjours aux enfants et à l'acquisition d'un logement, octroi d'un seul chèque cadeau par famille pour la fête des mères. Selon le président du CAS, ces mesures devraient se traduire par une réduction des charges estimée à 106 000 € pour l'exercice 2004.

2.2.2. Comptes de la commission restaurant

Au cours de la période examinée, le chiffre d'affaires du restaurant a varié entre 440 000 € et 525 000 € environ.

Excédentaire au début de la période examinée, le résultat net de l'exercice est devenu négatif à partir de 2001, pour des montants toutefois limités puisqu'ils représentaient respectivement 1,3 % et 0,4 % des produits du restaurant. La dégradation du résultat est la conséquence de la baisse de la fréquentation et donc du chiffre d'affaires (près de 16 % entre 1997 et 2002), sachant que, dans le même temps, les charges du restaurant ont diminué faiblement (-5 %).

Les résultats négatifs constatés lors des deux derniers exercices montrent que la commission restaurant a éprouvé des difficultés à équilibrer ses comptes. Comme cela a déjà été signalé, cette dernière ne dispose pas d'autres ressources que celles qu'elle tire de son activité (elle ne bénéficie pas des participations des organismes affiliés au CAS). Le nombre de repas diminuant, l'équilibre des comptes passait nécessairement, soit par une réduction des charges, soit par une hausse des tarifs. Or les actions entreprises n'ont pas permis de compenser les charges.

3. UNE STRUCTURE MAL ADAPTEE A CERTAINES DES ACTIVITES

3.1. Des méthodes de gestion propres au domaine associatif

Le fonctionnement quotidien du CAS est favorisé par le concours, au secrétariat et dans les diverses commissions, d'une centaine de bénévoles. Les comptes rendus d'activité, présentés par les responsables de commissions, soulignent les aides spontanées apportées notamment par les retraités.

Les fonctions d'administrateur sont gratuites. Les statuts interdisent aux administrateurs toute rétribution, par l'association comme par des organismes en relation avec le CAS ; ils prohibent de la même manière la prise d'intérêt direct ou indirect dans ces organismes. Les frais de déplacement et de séjour sont remboursés, après décision du conseil d'administration, sur production de justificatifs.

3.2. Des insuffisances dans la gestion

Quelques exemples pris parmi d'autres dans différents domaines reflètent les imperfections de la gestion du CAS.

3.2.1. En matière comptable et financière

En matière comptable

Les intitulés inappropriés retenus pour l'enregistrement de certaines dépenses ou recettes ont déjà été signalés. On rappellera également que, jusqu'à une époque récente, les charges et produits n'étaient pas rattachés à l'exercice et qu'une confusion était opérée entre charges d'investissement et charges de fonctionnement.

En matière financière

Ce n'est qu'en décembre 2003, dans le cadre de l'instruction effectuée par la chambre, que les dirigeants du CAS ont rappelé à la régie du Grand théâtre de Dijon la nécessité de verser sa participation financière annuelle au CAS. Cet oubli était d'autant plus paradoxal que la présidence administrative de l'association est assurée, depuis la fin de l'année 2001, par un agent de la régie du Grand théâtre.

3.2.2. Dans le suivi et la gestion du restaurant et du chalet

Exemples concernant le restaurant seul

Alors que le poste « matières premières » voyait son montant diminuer de 7,4 % seulement entre 1997 et 2002, le chiffre d'affaires du restaurant a connu, pendant la même période, une baisse deux fois plus importante (15,7 %). Cette asymétrie s'expliquait, selon le gestionnaire du restaurant, par une mauvaise évaluation des besoins jusqu'en 2001, celle-ci ayant entraîné des pertes importantes de denrées alimentaires du fait de repas trop copieux.

Il convient de relever que l'appréciation du stock en termes de durée de consommation a été réalisée par le gestionnaire du restaurant dans le cadre de l'instruction de la chambre et que, jusque là, le calcul de ce ratio n'était pas apparu utile.

Ignorance du prix de revient réel des prestations du restaurant comme du chalet

Le prix de revient du repas fourni est calculé par la commission restaurant. Mais ce prix de revient ne correspond pas au coût réel de la confection des repas, car son calcul n'intègre pas l'ensemble des coûts. Ne sont, en effet, prises en compte que les dépenses assumées par la commission restaurant, ce qui exclut les amortissements des installations, les charges salariales ou les dépenses de fluides. Le prix de revient du repas calculé par le CAS est, de ce fait, largement minoré (voir infra).

Les dirigeants du CAS avouent ne pas connaître le coût de la journée d'hébergement au chalet des Rousses. Le président assure, cependant, avoir récemment commandé un rapport sur ce point.

Il convient de rappeler que la lettre d'observations définitives, adressée en juillet 1991 au président du CAS au terme d'un contrôle réalisé par la chambre sur la période 1986-1989, relevait notamment l'absence d'évaluation du coût réel de la journée d'hébergement au chalet et stigmatisait le mode de calcul du prix de revient du repas, qui reposait uniquement sur les charges de la commission restaurant. Treize ans après, ces observations restent d'actualité.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du CAS a fait part du projet d'acquiescer un logiciel de gestion hôtelière.

4. RELATIONS DU CAS AVEC LES ORGANISMES PUBLICS AFFILIES

4.1. Relations financières avec ces organismes

4.1.1. Participations des organismes affiliés autres que la commune de Dijon

La participation annuelle des organismes affiliés au CAS correspond actuellement à 2 % de leur masse salariale telle qu'elle figure dans leur dernier compte administratif. Le mode d'évaluation de cette cotisation n'est pas défini par les statuts du CAS. Il avait été fixé, en 1978, par une délibération du conseil d'administration relative à la participation de la commune de Dijon, et il a été étendu aux autres organismes affiliés. La commune de Dijon a abandonné ce mode de détermination de sa contribution en 1997, mais celui-ci continue de s'appliquer aux autres organismes affiliés (y compris le CCAS de Dijon).

Si le mode de calcul de sa participation annuelle est généralement indiqué dans la délibération du conseil d'administration acceptant l'affiliation d'un nouvel organisme, il n'est pas prévu que le CAS notifie à cet organisme les dispositions correspondantes. En outre, à l'exception de la COMADI et des communes de Dijon et de Talant, aucune convention financière n'a été passée par le CAS avec les organismes affiliés, alors même que plusieurs des participations annuelles d'« *autorités administratives* », apportées sous forme de subventions, dépassent 23 000 € (cas en 2003 des communes de Quetigny et Saint-Apollinaire, du CCAS de Dijon, du SDIS de la Côte-d'Or et du Crédit municipal de Dijon)². On sait qu'au delà de ce seuil, l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001 rendent obligatoire la passation d'une convention d'objectifs.

Les dirigeants du CAS ne vérifient pas la bonne application de ce mode de calcul car, selon eux, ils ne connaissent pas, lors du versement de la participation des organismes affiliés, le montant de la masse salariale de ces derniers. Cet argument n'est pas pertinent, car les dirigeants du CAS ont la faculté, comme tout un chacun, de consulter les comptes administratifs de ces organismes après leur adoption, au plus tard à la fin du premier semestre de l'année. Cela devrait leur être d'autant plus aisé que des membres du CAS sont agents de chacun des organismes affiliés.

A la suite du contrôle de la chambre, le maire de Saint-Apollinaire a signé, en mai 2004, une convention avec le CAS, conformément aux dispositions de la loi du 12 avril 2000. Le directeur du Crédit municipal a, pour sa part, invité le conseil d'orientation et de surveillance à l'autoriser à signer une convention financière avec l'association. Le maire de Quetigny a pris contact avec les dirigeants du CAS pour préparer une telle convention. Dans l'hypothèse où l'établissement public opérerait pour le maintien de son affiliation à cette association, le président du SDIS s'est engagé, lui aussi, à définir, par une convention, ses relations financières avec le CAS, tout en s'interrogeant sur l'applicabilité de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 aux participations annuelles versées au CAS par un organisme affilié. Le directeur d'un autre organisme affilié a fait état de sa volonté de voir modifier les règles de fixation de la contribution versée au CAS de telle façon que soit établi un mode de calcul qui prenne en compte la gamme des prestations offertes par l'association auxquelles

² Au sens de la loi du 12 avril 2000, « sont considérés comme autorités administratives (...) les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif ».

pourraient prétendre ses agents. Le président du CAS a indiqué que l'association était résolue à passer convention, de façon systématique, avec les organismes la subventionnant et que les statuts modifiés contiendraient des dispositions relatives à la vérification des montants des contributions des organismes affiliés.

4.1.2. Participation de la commune de Dijon

Définition du montant de la subvention annuelle

Selon la commune de Dijon, la subvention annuelle versée au CAS fait l'objet, depuis 1997, « d'une négociation pour s'inscrire dans le cadre budgétaire fixé par ... le Maire avant le vote du conseil municipal ».

La réalité de cette pratique est attestée par les comptes rendus du bureau du CAS. Le procès-verbal du 13 mars 2000 indique qu'« un entretien récent avec les responsables de la ville a permis d'obtenir un complément de subvention afin d'abonder la trésorerie pour terminer l'année 2000 ». Le procès-verbal du 22 avril 2002 précise que le directeur général des services de la commune de Dijon a noté les difficultés budgétaires du CAS et s'est engagé à apporter une aide financière et technique au CAS.

La participation financière de la commune de Dijon, qui ne répond pas aux mêmes critères de calcul que celle des autres organismes affiliés, apparaît ainsi comme une espèce de variable d'ajustement de l'équilibre comptable du CAS.

Jusqu'en 2001, la subvention communale ne donnait pas lieu à l'établissement d'un quelconque document conventionnel. Depuis 2002, conformément aux dispositions de la loi du 12 avril 2000 déjà évoquée, une « convention de financement » est passée chaque année entre la commune et l'association. Cette convention définit l'objet de la subvention, son montant et le calendrier de son versement. En contrepartie, l'association s'engage, notamment, à produire un compte rendu financier.

Distinction entre subventions de fonctionnement et d'investissement

Depuis 2003, la commune distingue, dans la contribution financière annuelle allouée au CAS, une part destinée à la réalisation de travaux au chalet des Rousses. Cette subvention d'un montant de 50 000 € en 2003 et de 30 000 € en 2004, affectée à des dépenses d'investissement, est prévue comme telle dans les conventions de financement. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Dijon a précisé que cette subvention était versée au vu des justificatifs des dépenses réalisées.

La commune de Dijon avait déjà financé, avant 2002, des travaux dans ce chalet. Jusque-là, cependant, la subvention communale ne distinguait pas l'aide apportée au fonctionnement de l'association et le financement de travaux importants sur le patrimoine du CAS. Ainsi, un effort de transparence dans l'aide financière apportée au CAS a été engagé.

4.1.3. Importance des participations des organismes affiliés dans les ressources du CAS

Le tableau ci-dessous récapitule les participations annuelles versées au CAS par les différents organismes affiliés.

en euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
commune de Dijon	900 974	783 283	609 796	690 899	697 759	765 491	800 000
CCAS de Dijon	115 399	107 168	118 387	123 924	127 365	137 525	141 000
COMADI	165 224	168 947	85 652	88 648	95 436	98 918	97 054
commune de Daix	2 850	3 045	3 271	3 527	4 020	4 374	5 011
commune de Quetigny	51 330	51 040	54 348	55 699	56 138	57 450	60 600
commune de St Apollinaire	23 965	25 459	27 044	28 356	29 928	33 421	40 720
commune de Talant	48 120	47 497	53 427	55 859	59 911	61 564	64 000
Crédit municipal de Dijon	40 905	41 272	40 205	42 850	43 472	44 196	47 174
CDGFPT	3 964	4 573	4 924	5 488	11 721	12 559	15 556
SICECO	5 336	5 336	6 250	7 470	8 278	8 636	10 731
OPAC de Dijon	56 190	57 699	58 774	60 965	62 375	61 655	63 468
Lyonnaise des eaux	19 711	19 417	21 269	19 890	18 531	18 179	18 470
SDIS	-	-	133 978	128 746	154 881	170 380	170 000
Syndicat mixte du Dijonnais	-	-	-	1 449	3 348	5 145	5 000
régie du Grand théâtre	-	-	-	-	-	0	0
total	1 433 968	1 314 736	1 217 325	1 313 770	1 373 163	1 479 493	1 538 784

(1) : prévision

Sources : commune de Dijon et CAS

Au cours de la période examinée, les participations financières des organismes affiliés ont assuré au CAS des ressources comprises entre 1,2 M€ et 1,5 M€ par an. Elles sont de l'ordre de 235 € par membre de l'association et de 100 € par bénéficiaire des prestations, ayants droit inclus.

La contribution de la commune de Dijon est, comme cela semble normal, de loin la plus importante. Au cours de la période examinée, elle a constitué à elle seule plus de la moitié du montant total des participations financières des organismes affiliés. Mais elle tend à décroître sensiblement, tant en valeur relative qu'en valeur absolue (diminution de 11 % pour l'une et pour l'autre).

Toutefois, si la subvention de la commune de Dijon représente moins de 2 % de sa masse salariale, le montant valorisé des aides en nature apportées par cette collectivité, ajouté à celui des participations financières, est supérieur à 2 % (voir infra).

Le président du CAS a, dans sa réponse, indiqué que, dans le cadre de la réforme statutaire projetée, seraient redéfinis avec précision les critères objectifs permettant de déterminer le montant des contributions des organismes affiliés.

4.2. Autres formes de contribution de certains organismes affiliés

Le CAS est propriétaire du chalet des Rousses et d'un étang (étang du Grand Borne) près de Comblanchien, dans la Côte-d'Or. Les autres biens immobiliers qu'il utilise appartiennent à la COMADI, et surtout à la commune de Dijon. Le personnel de l'association est, en quasi-totalité, formé d'agents mis à disposition par la commune de Dijon.

4.2.1. Locaux mis à disposition

Locaux de la commune de Dijon

La commune de Dijon met gracieusement à la disposition du CAS les locaux du secrétariat (86 m²), du restaurant (996 m²), des centres de loisirs Nicolas Rollin (535 m²) et des Bourroches (223 m²) et du groupement d'achats (102 m²), soit un total de 1 942 m². Au cours de l'instruction de la chambre, la collectivité a évalué à 1 707 000 € la valeur vénale de ces locaux. Bien que cette estimation ne résulte pas d'une véritable expertise, validée par le service des domaines, elle fournit un ordre de grandeur significatif.

La commune prend à sa charge les dépenses de gaz, d'électricité et d'eau, mais aucune convention ne détaille les conditions d'occupation des locaux. A l'exception du restaurant et du centre de loisirs Nicolas Rollin, aucune valorisation précise des charges assumées par la commune pour chaque local mis à disposition n'a pu être réalisée. Cette carence a pour raison l'absence de comptage spécifique des fluides dans les bâtiments concernés, ces derniers étant également utilisés par d'autres occupants que le CAS. Le coût communal des charges du restaurant et du centre de loisirs Nicolas Rollin, seuls bâtiments occupés uniquement par le CAS, était, en moyenne annuelle, durant la période 1997-2002, de 28 600 € environ.

Locaux de la COMADI

Le district de l'agglomération dijonnaise, devenu entre temps la COMADI, et le CAS ont passé, en 1995, une convention d'occupation précaire à titre gratuit de locaux d'une surface de 351 m², rue Charlie Chaplin à Dijon. Ces locaux ont été estimés par la COMADI, dans la phase d'instruction conduite par la chambre, à 290 000 €.

Conformément à cette convention, incombent au CAS les frais d'assurance, les charges locatives, les fluides et les taxes d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères.

4.2.2. Personnel mis à disposition

L'effectif du CAS compte une quarantaine d'agents. Ceux-ci sont affectés au secrétariat et dans six des commissions. Jusqu'en 2001, l'association n'avait pas de salariés propres. Tous les agents étaient mis gratuitement à sa disposition par la commune de Dijon.

Le CAS n'est actuellement l'employeur que de trois personnes. Il a pris à sa charge, depuis le 1^{er} juillet 2001, l'agent assurant l'entretien et le gardiennage de l'étang du Grand Borne ; les deux gérants du chalet des Rousses, auparavant employés de la commune de Dijon, sont devenus ses salariés le 1^{er} décembre 2002. Le changement d'employeur de ces gérants résulte d'une initiative de la commune. Une majoration de la subvention communale compense l'augmentation des charges salariales qui en a résulté.

Le coût, pour la commune, de ces mises à disposition d'agents a été le suivant au cours de la période examinée :

en euros	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
secrétariat	95 686	99 646	101 138	122 845	128 998	117 332	87 581
centre de loisirs N. Rollin	82 226	90 861	95 802	95 643	107 116	118 335	43 316
centre de loisirs Dr Richet	63 703	69 327	65 431	79 614	84 626	88 129	35 837
restaurant	468 809	463 917	499 092	476 247	468 865	491 890	400 672
groupement d'achats	55 609	57 863	58 613	60 414	60 955	62 927	52 464
étang du Grand Borne	5 129	5 075	5 073	5 064	2 684	-	-
chalet des Rousses (2)	60 596	58 185	59 417	54 793	52 422	47 288	2 357
total	831 758	844 874	884 566	894 620	905 666	925 901	622 227

Source : commune de Dijon

- (1) : la valorisation a été effectuée « en octobre 2003 » par la commune, sans que la date exacte arrêtée soit précisée. Les montants indiqués sont donc incomplets.
- (2) : la commune continue de rémunérer, quelques jours par an, deux agents non titulaires, qui assurent l'entretien et le service du chalet à l'occasion des « mercredis de neige » organisés pour l'initiation au ski des enfants.

En moyenne annuelle calculée sur la période 1997 à 2002, le coût de la mise à disposition d'agents a été supérieur à 881 000 € pour la commune. En ce domaine aussi, aucune convention entre le CAS et la commune ne détaille les conditions de mise à disposition.

4.2.3. Synthèse et conséquences sur l'appréciation par le conseil municipal de Dijon des véritables montants en jeu

Si l'on retient le principe d'un amortissement sur trente ans des immeubles mis à la disposition du CAS, les aides en nature apportées chaque année par les collectivités affiliées au CAS peuvent être évaluées ainsi :

	COMADI	commune de Dijon	aides annuelles
locaux mis à disposition	290 000 € / 30 = 9 667 €	1 707 000 € / 30 = 56 900 €	66 567 €
charges supportées par la commune (1)	-	> 28 644 €	> 28 644 €
agents mis à disposition (1)	-	881 231 €	881 231 €
total	9 667 €	> 966 775 €	> 976 442 €

(1) montant moyen sur la période 1997-2002

Le montant valorisé des aides en nature annuelles de la commune de Dijon est supérieur à la participation financière moyenne de cette collectivité au cours de la période 1997-2002 (741 367 €). Le seul coût des agents mis à disposition par la commune dépasse le montant moyen de cette subvention (les détails des aides par année figurent en annexe 3).

L'addition de la participation financière annuelle et du montant valorisé des aides en nature de la commune de Dijon conduit à un montant supérieur à celui résultant de l'application d'un pourcentage de 2 % à la masse salariale, pourcentage abandonné par la commune de Dijon en 1997 mais encore appliqué par les autres organismes affiliés au CAS pour déterminer le montant de leur subvention annuelle au CAS.

Participations moyennes de la commune de Dijon	
masse salariale x 2 % (période 1997-2001)	1 644 462 €
subvention moyenne (période 1997-2002)	741 367 €
aides en nature (période 1997-2002)	> 966 775 €
	> 1 708 142 €

Il serait nécessaire que les informations qui précèdent soient portées à la connaissance du conseil municipal, organe compétent pour décider des aides financières. Or, si les annexes du compte administratif de la commune de Dijon présentent les prestations en nature accordées sous la forme de rubriques cochées (*matériel, dotations, salles, réceptions, police, impression reprographie, affranchissements, personnel...*), aucune valorisation de ces prestations en nature n'est indiquée. Les lecteurs de ce compte administratif, et au premier chef les conseillers municipaux chargés d'approuver ce document, ne disposent ainsi d'aucune information sur la quantité et la valeur monétaire de ces prestations.

Le système de contrôle mis en place par la commune de Dijon semble se limiter à l'examen des comptes de l'association et ne porter ni sur les modalités de la gestion du CAS, ni sur les moyens dont cet organisme dispose. Il n'est, de ce fait, pas certain que les membres de l'assemblée délibérante soient conscients que la valorisation des aides en nature octroyées au CAS (mise à disposition de personnel et de locaux d'une valeur vénale voisine de 1,7 M€, avec gratuité de certaines charges locatives) représente, pour la collectivité, un montant au moins équivalent à celui de la subvention annuelle que celle-ci lui verse.

Quoi qu'il en soit, on peut légitimement se demander si l'activité de l'association peut être correctement appréhendée à travers ses seuls comptes sociaux. Outre l'originalité dont fait preuve le CAS dans ses présentations comptables (voir supra), les comptes sont éclatés en une partie « CAS hors commission restaurant » et une partie « commission restaurant », sans qu'aucune présentation consolidée, permettant d'apprécier la globalité de la structure, soit effectuée. De plus, les comptes de la commission restaurant ne sont pas annexés aux documents budgétaires de la commune, ce qui contrevient, en l'espèce, aux textes en vigueur.

Il est un fait que, comme le président du CAS l'a rappelé dans sa réponse, l'essentiel de l'activité de l'association dépend de ses ressources budgétaires. Pour autant, comme le montre le tableau figurant en annexe 3 relatif aux interventions des collectivités publiques, les avantages en nature accordés au CAS par la commune de Dijon ont représenté, en moyenne, sur la période 1997-2002, plus du tiers des produits d'exploitation de l'association.

Le maire de Dijon a, pour sa part, noté que la commune respectait les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives aux concours aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions, lesquelles n'imposent pas d'autres mentions que le nom de l'association bénéficiaire, la nature de la prestation ou le montant de la subvention. Les contrôles réalisés par ses services sur les comptes des associations percevant des subventions annuelles supérieures à 15 245 € consistent en une « *analyse détaillée du compte de résultat et de la situation financière* » de ces associations, un examen sur place et sur pièces étant réservé aux organismes pour lesquels ce premier niveau de contrôle a permis de détecter des problèmes sérieux, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Toutefois, comme la chambre l'a relevé, l'analyse détaillée du compte de résultat du CAS n'a pas conduit l'administration communale à s'apercevoir du caractère partiel de la consolidation des comptes de l'association ni à s'interroger sur les intitulés peu orthodoxes de certains de ses comptes d'exploitation. Comme le président du CAS, le maire de Dijon est convenu que l'ensemble des avantages en nature accordés à l'association devaient être inventoriés de façon précise, valorisés (avec, pour les fluides, l'installation de compteurs individuels dans les locaux mis à disposition) et inscrits dans une convention de mise à disposition. Reconnaisant l'insuffisance de l'information apportée jusque-là au conseil municipal sur les prestations en nature accordées au CAS, eu égard à l'importance de ces dernières, il a indiqué qu'il envisageait de présenter, dans les documents budgétaires, la valorisation de ces avantages en nature.

4.3. Gestion d'un restaurant d'entreprise

4.3.1. Présentation de l'activité de restauration

Le restaurant du CAS se trouve rue Victor Dumay, dans le centre ville de Dijon, sur le même site que la COMADI. Il confectionne et sert quotidiennement, dans ses locaux, entre 250 et 500 déjeuners suivant la saison (l'automne et l'hiver constituant les périodes de forte affluence et l'été la période creuse).

Les trois quarts environ des utilisateurs sont des agents de la commune de Dijon et de son CCAS, ainsi que leurs conjoints et enfants ; la deuxième collectivité la plus représentée chez les usagers du restaurant est la COMADI. Ces deux catégories de consommateurs représentent plus de 90 % de l'ensemble. Le restaurant accueille aussi des « *invités* », c'est-à-dire des personnes en relation ponctuelle avec des services de la commune de Dijon. D'autres catégories de personnes que les membres du CAS ou leurs ayants droit fréquentent le restaurant, mais elles représentent un pourcentage d'usagers marginal. Les particuliers n'ont pas accès au restaurant du CAS.

Selon les représentants actuels du CAS, la composition du repas a été décidée par la commune de Dijon lors de l'ouverture du restaurant, en 1976, mais aucune trace écrite directe de cette sujétion n'a pu être retrouvée. De façon indirecte, un rappel de cette composition a néanmoins été fait lors de la conclusion d'une convention avec le Centre de rencontres internationales et de séjour de Dijon (CRISD). La fixation par la commune de Dijon de contraintes quant à la composition du repas apparaît, en effet, dans la convention signée le 21 mars 1984 par la collectivité et le CRISD, mais impliquant également le CAS (voir infra).

Le restaurant du CAS étant fréquenté principalement par les agents de la commune de Dijon et leurs familles, il n'est guère surprenant que ses moyens dépendent, pour l'essentiel, de cette commune.

4.3.2. Moyens dont dispose le restaurant géré par le CAS

Les 18 agents salariés du restaurant sont des agents municipaux de Dijon mis gracieusement à disposition de l'association. La moyenne annuelle des charges salariales correspondantes, calculée par la collectivité sur les exercices 2000 à 2002, était de 479 000 €. Les locaux, d'une surface de 996 m², sont, également, mis gratuitement à disposition du CAS par la commune. Leur valeur vénale est estimée à plus d'un million d'euros.

En tant que propriétaire, la commune fait son affaire des gros travaux sur les bâtiments. La commission restaurant du CAS prend à sa charge, quant à elle, le renouvellement et la maintenance des matériels ou équipements (à l'exception de l'entretien de la chaudière à gaz qui relève de la commune). Mais, lorsque cela est techniquement possible, l'entretien du matériel du restaurant peut être assuré gracieusement par les services techniques communaux.

Au cours de l'instruction, le gestionnaire du restaurant a indiqué les principes selon lesquels seraient réparties les autres dépenses. Sont pris en charge par la commune les assurances, les fluides, les dépenses d'énergie, les achats de certains produits d'équipement courant ou des petites fournitures de bureau et la confection des tickets restaurant (les seules charges d'eau, de gaz et d'électricité ont été évaluées par la commune à plus de 31 500 € en moyenne entre 2000 et 2002). Incombent à la commission restaurant les achats de denrées alimentaires et des produits spécifiques à la restauration (produits nécessitant un agrément du ministère de l'agriculture), les dépenses de nettoyage et d'entretien (hors rémunération des agents mis à disposition) ainsi que les frais de téléphone.

En l'absence de toute convention passée à cet effet, le partage des différents coûts liés au restaurant n'obéit à aucune règle formalisée entre la commune de Dijon et le CAS. Cela explique sans doute pourquoi des discussions sont parfois engagées entre le CAS et la commune pour savoir qui, de l'un ou de l'autre, prendra en charge certaines dépenses. La répartition de ces dernières entre la collectivité et l'association paraît, en définitive, purement empirique.

4.3.3 Prix de revient, coût réel et tarifs des repas

Prix de revient et coût réel de la confection des repas

Le prix de revient du repas au cours de la période sous revue, tel qu'il a été calculé par la commission restaurant, est présenté ci-dessous. Toujours inférieur à 3,35 €, il paraît particulièrement modique.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1997
prix de revient du repas	2,85 €	2,95 €	3,10 €	3,16 €	3,26 €	3,33 €	+16,9 %

Source : commission restaurant du CAS

Le prix de revient indiqué ne correspond, toutefois, pas au coût réel de la confection des repas. En effet, son calcul intègre les charges relevant directement de la commission restaurant, mais non les amortissements des installations, les dépenses salariales ou celles de fluides, c'est-à-dire les coûts supportés par la commune de Dijon.

De ce fait, le prix de revient du repas calculé par le CAS se trouve largement minoré par rapport à son coût réel. La prise en compte, dans le prix de revient, des charges salariales (479 000 €), des fluides (31 500 €) et de l'amortissement des équipements sur une durée de trente ans (une valeur vénale estimée à 1 M€ correspond à un amortissement annuel de 33 333 €) aboutirait à augmenter les charges annuelles du restaurant de 545 353 €. Le prix de revient du repas serait, alors, majoré de 5,60 € environ (545 353 € / 97 000 repas) et deviendrait proche de 9 €.

Du fait de la prise en compte dans le prix de revient des seules charges dépendant du CAS, le concours de la commune de Dijon au fonctionnement du restaurant n'est pas répercuté dans le prix du repas demandé aux différentes catégories d'utilisateurs. Ce concours annuel, supérieur à 500 000 €, est donc entièrement supporté par le budget général de la collectivité.

Tarifs des repas

Les tarifs annuels sont arrêtés par le conseil d'administration du CAS. Un écart significatif, au moins équivalent à 17 %, a été constaté entre le tarif le plus bas, c'est-à-dire le prix demandé aux agents et retraités, et le prix de revient des repas tel qu'il a été calculé par le CAS.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
tarif des agents et retraités	3,51 €	3,58 €	3,66 €	3,74 €	3,81 €	3,90 €
prix de revient du repas	2,85 €	2,95 €	3,10 €	3,16 €	3,26 €	3,33 €
différence	en valeur	0,66 €	0,64 €	0,56 €	0,57 €	0,57 €
	en %	23 %	22 %	18 %	18 %	17 %

Source : commission restaurant du CAS

Cet écart s'explique par la nécessité, pour la commission restaurant, de dégager une marge sur le prix des repas afin de financer une « *subvention de restauration du personnel* » pour les repas des agents pris à l'extérieur du restaurant, soit au CRISD, soit sur le lieu de travail (voir infra).

Restauration au CRISD

Pour répondre à la demande d'agents de la commune de Dijon en fonctions dans des services excentrés de la ville, qui souhaitaient un lieu de restauration proche de leur lieu de travail, le Centre de rencontres internationales et de séjour de Dijon (CRISD) s'est vu confier, depuis une vingtaine d'années, la fourniture de repas aux agents municipaux de Dijon ainsi qu'à leurs conjoints et enfants. Plus de 20 000 repas sont fournis chaque année par le CRISD à ce titre.

La fourniture de ces repas obéit à un cadre conventionnel, associant la commune de Dijon, le CAS et le CRISD. Deux conventions ont été passées le 21 mars 1984 par la commune de Dijon, l'une avec le CAS, l'autre avec le CRISD. Les repas sont servis sur présentation de tickets, délivrés par le CAS, et de la carte de membre de l'association, revêtue du tampon « *valable pour le restaurant CRI* ». Les tarifs sont les mêmes que ceux qu'applique le CAS.

La convention conclue avec le CAS prévoit que le montant des repas est facturé mensuellement par le CRISD à la commune, celle-ci demandant ensuite au CAS le remboursement du prix des tickets, majoré d'une « *subvention de restauration du personnel* ». Aux termes de la convention passée avec le CRISD, le tarif du repas est fixé par ce dernier, après accord avec la collectivité. Cette convention précise, également, la composition des repas, tout en instaurant, en son article II, une commission mixte CRISD/CAS chargée « *d'élaborer les menus (...) pour les deux centres de restauration* » (donc celui du CRISD et celui du CAS).

Le mécanisme financier organisé par ces deux conventions met, ainsi, en jeu trois « prix » différents :

- le prix du ticket à la charge des consommateurs, qui est identique à celui du CAS (en 2003, 4,00 € pour les agents et 5,00 € pour leurs conjoints et enfants) ;
- le prix du repas facturé par le CRISD à la commune (7,40 € TTC en 2003). Celui-ci est probablement proche, peu ou prou, du coût réel de fabrication des repas par le CRISD ;
- le « prix » dont le remboursement est demandé par la commune au CAS : il correspond, pour les conjoints et enfants des agents, au prix du ticket à leur tarif spécifique, soit 5,00 €, et pour les agents, au prix du ticket à leur tarif spécifique majoré de la participation (« *subvention de restauration du personnel* ») du CAS, soit 4,00 € + 1,00 € = 5,00 €.

Par ce mécanisme, le CAS subventionne les repas pris au CRISD par les agents de la commune de Dijon (à hauteur de 1,00 € par repas en 2003). La commune prend, quant à elle, à sa charge la différence entre le montant facturé par le CRISD et le montant du remboursement demandé au CAS. Elle est, en conséquence, directement intéressée par les tarifs pratiqués par les deux restaurants. Or elle n'intervient pas dans la définition des tarifs du CAS, lesquels sont établis, comme cela a déjà été indiqué, en toute indépendance par le conseil d'administration de l'association.

Selon le président du CAS, les conventions relatives à la restauration au Centre de rencontre internationales et de séjour de Dijon (CRISD) devraient être redéfinies.

Repas pris sur le lieu de travail

La « *subvention de restauration du personnel* », d'un euro en 2003, est également versée par la commission restaurant pour les repas pris sur leur lieu de travail par les agents de certains des organismes affiliés au CAS.

Au cours de la période examinée, ont été concernés, d'une part, les agents du Crédit municipal de Dijon affectés dans des agences extérieures à l'agglomération dijonnaise (Besançon, Auxerre...), d'autre part, à partir de 1999, les sapeurs pompiers de la Côte-d'Or. Le Crédit municipal de Dijon, ayant adopté en 2003 un système de tickets restaurant, a mis fin à la pratique des repas pris sur le lieu de travail. Depuis cette date, seuls les sapeurs pompiers de la Côte-d'Or bénéficient de la « *subvention de restauration du personnel* » du CAS.

Tous les agents des organismes affiliés au CAS ne profitent pas de cette subvention. Seuls sont concernés, semble-t-il, les agents des organismes dont le personnel est, au moins pour partie, issu des services de la commune de Dijon (comme cela est le cas pour les agents du Crédit municipal de Dijon et du SDIS).

Définition du montant de la « subvention de restauration du personnel »

Le montant de la subvention versée par le CAS est aligné sur le montant fixé par circulaire annuelle du ministre de la fonction publique pour les prestations d'action sociale de l'Etat en matière de repas pris dans des restaurants administratifs par des agents dont le niveau indiciaire est inférieur à un certain seuil. Ce montant était d'un euro en 2003. Mais, contrairement à ce qui se passe pour l'Etat, la subvention du CAS n'est pas conditionnée par la situation individuelle des agents ; elle s'applique indifféremment aux repas de tous les agents concernés, sans distinction à caractère social.

Le montant total de la subvention versée par le CAS s'est élevé en 2002 à 21 646 €, cette somme représentant près de 5 % des ressources du restaurant. Il se décomposait en 16 710 € pour les repas des agents pris au CRISD et 4 936 € pour les repas pris sur le lieu de travail.

4.3.4. Appréciation du cadre d'intervention du CAS pour la restauration

D'un point de vue factuel, la situation peut être résumée de la façon suivante :

- le CAS gère un restaurant d'entreprise utilisé majoritairement par les agents de la commune de Dijon, ainsi que par leurs conjoints et enfants, et qui n'est pas accessible au public ;
- le restaurant fonctionne grâce aux moyens importants mis à sa disposition par la commune de Dijon. Les prix demandés aux consommateurs des repas sont largement inférieurs à leur coût réel de fabrication, la différence étant supportée par la commune ;
- le restaurant ne verse aucune redevance à la commune de Dijon, mais il subventionne des repas pris en dehors de ses locaux, notamment au CRISD, par application de conventions passées par la commune avec le CAS et le CRISD ;
- la composition des repas résulte de contraintes édictées de façon indirecte par la commune de Dijon il y a une vingtaine d'années ;
- l'association tire sa rémunération de l'exploitation de l'activité de restauration.

Il n'existe actuellement pas de convention par laquelle la commune de Dijon aurait confié au CAS la gestion du restaurant d'entreprise. De plus, la commune s'est dispensée de toute procédure pour choisir le CAS à cette fin. On pourrait déduire de cela que le CAS se trouverait vis-à-vis de la commune dans la situation juridique suivante : il occuperait des locaux communaux en vertu d'un accord tacite et il y exercerait, de sa propre initiative et à son profit, une activité à laquelle la commune octroierait des aides en nature et en argent. Cependant, une telle analyse ferait l'impasse sur la nature exacte de l'activité exercée par le CAS, dont il faut se demander s'il s'agit d'une activité strictement privée ou d'un service public.

Le fond du problème réside, en effet, dans la qualification de l'activité exercée par le CAS. Le juge administratif a établi que, lorsqu'une activité de restauration concernant une collectivité publique est un complément du service public (c'est le cas, par exemple, des cantines scolaires ou de la restauration à domicile des personnes âgées), elle constitue sans ambiguïté un service public. La restauration du personnel d'une collectivité n'entre pas a priori dans cette catégorie. Mais il en irait différemment lorsque la collectivité en cause a entendu ériger cette activité en service public, notamment par l'édition de règles contraignantes ou l'octroi d'aides significatives ou encore la fourniture des moyens matériels, humains et financiers nécessaires.

Selon les représentants actuels du CAS, aucun cahier des charges écrit n'existe entre la commune et le CAS pour la restauration. L'unique contrainte dictée par la commune porterait sur la composition des repas, encore ne ressort-elle qu'indirectement d'une convention passée en 1984 avec le CRISD. Mais, en sens inverse, il faut prendre en considération le fait que la collectivité publique apporte à la commission restaurant du CAS la quasi totalité des moyens matériels et humains nécessaires à l'exploitation du restaurant. Si bien que l'on peut se demander si, compte tenu de l'existence d'un faisceau d'indices convergents, ne pourraient pas être reconnus à l'activité de restauration exercée par le CAS les caractères d'un service public communal, même si celui-ci n'a jamais été explicitement créé par la commune.

L'article L. 1411-1 du code général des collectivités locales (CGCT) définit une délégation de service public comme « *un contrat par lequel la personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ». Si l'activité de restauration exercée par le CAS est un service public communal, cela implique donc qu'elle fasse l'objet d'une délégation de service public et que celle-ci soit attribuée au terme d'une procédure spécifique. On fera observer que cette procédure imposerait la consultation de plusieurs prestataires et la désignation de l'un d'entre eux après mise en concurrence sur la base d'un cahier des charges précis.

De sérieuses incertitudes pèsent ainsi sur la nature des relations juridiques nouées entre la commune de Dijon et le CAS pour la restauration du personnel. De ce fait, l'absence actuelle de convention précise qui définit et qualifie ces relations rend cette situation d'autant plus critiquable. Il apparaît que le CAS et la commune de Dijon devraient rapidement en tirer les conséquences qui s'imposent.

Tout en écartant l'hypothèse que cette activité de restauration puisse être qualifiée de service public communal, car le restaurant n'est pas réservé au personnel municipal et la commune ne dispose pas de pouvoir d'organisation ni de contrôle du service tels que ceux qui appartiennent à un délégant, le maire de Dijon a reconnu, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la nécessité de formaliser l'octroi de moyens de fonctionnement au restaurant, au minimum sur la base d'une convention de mise à disposition. Il a ajouté que cette convention ne comporterait aucune clause imposant au CAS des conditions quelconques en matière d'organisation du restaurant.

Le président du CAS et le maire de Dijon ont fait, l'un et l'autre, état de l'engagement d'une réflexion concertée sur l'évolution à donner au mode de gestion du restaurant. Selon le maire de Dijon, l'activité de restauration ne devrait plus être assurée dans les locaux actuels, qui lui paraissent inadaptés.

4.3.5. Fourniture de repas aux agents de la trésorerie municipale de Dijon

Depuis une dizaine d'années au moins, les agents de la trésorerie municipale de Dijon sont admis au restaurant du CAS. Cinq agents étaient concernés en 2003.

Des conventions annuelles, passées entre le CAS et le délégué départemental des services sociaux du ministère de l'économie et des finances depuis 2002, définissent, notamment, le prix du repas servi à ces agents, ainsi que le montant de la participation à caractère social de l'Etat à leur repas. Aucune convention n'était intervenue avant 2002, l'accueil des agents de la trésorerie se faisant alors en dehors de tout cadre formel.

Aux termes de ces conventions, le prix du repas payé par les agents de la recette municipale de Dijon est aligné sur le tarif le plus favorable appliqué par le CAS (c'est-à-dire le tarif réservé aux agents et retraités, soit 4,00 € en 2003). Or, comme cela a déjà été constaté, le tarif du repas le plus favorable est très éloigné du coût de revient réel (estimé supra à 9 € environ). De la sorte, bien que la commune de Dijon ne soit pas partie prenante à la convention conclue entre le CAS et l'Etat, les conventions passées par ces derniers ont pour effet de faire financer par cette collectivité une part importante des repas des agents de l'Etat concernés.

De plus, alors que l'Etat verse une participation aux repas pris dans des restaurants administratifs par ses agents dont les indices de rémunération sont inférieurs à un certain seuil, afin de minorer le coût des repas des agents les plus modestes, les conventions ne différencient pas le tarif des repas en fonction de la situation individuelle de l'agent. En effet, ce n'est pas l'agent, mais la commission restaurant du CAS, qui perçoit la participation sociale de l'Etat.

5. INSUFFISANCES DES CONVENTIONS PASSES ENTRE LA COMMUNE DE DIJON ET LE CAS

Lorsqu'il a été interrogé sur les modalités des relations existant entre la commune et le CAS, le maire de Dijon a indiqué que *« conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et à son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001, une convention de financement est établie par la Ville de Dijon et le CAS depuis 2002 compte tenu du fait que le CAS est un organisme de droit privé qui perçoit une subvention annuelle supérieure à 23 000 €. Cette convention fixe, en particulier, les conditions d'utilisation de la subvention municipale »*.

Autorisée par une délibération du conseil municipal de décembre 2001, la première convention de financement conclue entre la commune et le CAS a été passée pour l'année 2002, en conformité avec les dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et de son décret d'application du 6 juin 2001. Jusqu'en 2001, la subvention communale, comme les diverses prestations accordées à l'association, étaient discutées entre les représentants des deux structures, sans donner lieu à un quelconque document formalisé.

En dépit de leur importance, la convention de financement établie à partir de 2002 évoque de façon particulièrement laconique les prestations en nature de la commune au CAS : *« [la subvention] s'accompagne de la fourniture de diverses prestations aussi bien en termes de matériel que de personnel »*. Aucune convention précise, quantifiant les équivalents financiers en jeu, n'évoque, par ailleurs, les mises à disposition. Les conventions de financement donnent aux relations financières un cadre contractuel répondant trop succinctement aux exigences législatives, puisque ces dernières imposent en principe de préciser le montant de l'aide accordée, ce qui n'est pas le cas ici pour les aides en nature³. Les conventions ne contribuent donc que très imparfaitement à la transparence des informations sur les différentes formes d'engagement de la commune envers le CAS.

³ La loi du 12 avril 2000 indique que la convention définit *« l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention accordée »*. Elle ne précise pas que seules les participations financières seraient concernées.

Par ailleurs, les conventions ne mentionnent jamais le fait que l'ensemble des bénéficiaires du CAS, qu'ils soient agents en activité ou en retraite de l'un quelconque des organismes affiliés, ou ayants droit, disposent de la possibilité d'accéder à certains équipements publics dijonnais, gratuitement (piscines, patinoire, bibliothèque et annexes, musées et expositions...) ou à des conditions préférentielles (Grand théâtre).

En conséquence, il semble que l'organe délibérant de la collectivité n'ait jamais été appelé à se prononcer, tout au moins formellement, sur l'octroi aux différents bénéficiaires du CAS de conditions privilégiées d'accès à ce type d'équipements communaux. Or, donner à une catégorie d'usagers, dont le nombre se monte à dix pour cent de la population dijonnaise et qui, pour une part significative, sont extérieurs à la commune, la possibilité d'accéder à ces équipements à des conditions préférentielles comporte des incidences financières dont les membres de l'assemblée délibérante auraient dû connaître.

A la suite du contrôle de la chambre, le maire de Dijon a indiqué que la convention de financement passée avec le CAS ferait désormais référence à la convention projetée de mise à disposition des avantages en nature accordés à cette association, ce qui contribuerait à améliorer la qualité de l'information sur l'implication de la collectivité vis-à-vis de l'association.

6. CONCLUSION

Quatre séries d'observations générales ressortent, en conclusion, de l'examen du CAS.

En premier lieu, nombre des activités de l'association présentent un intérêt direct pour des collectivités publiques, l'octroi de prestations sociales au sens large (restauration, hébergement, primes) aux agents de ces collectivités étant en cause. De telles activités ne peuvent être exercées, par un organisme tiers, sans précautions relatives, d'une part, aux relations entre cet organisme et les collectivités, d'autre part, aux procédures de choix d'un exploitant de service public.

En ce qui concerne les relations entre l'organisme et les collectivités, il apparaît que l'association est majoritairement financée par des organismes publics de l'agglomération dijonnaise (leurs apports représentent, en moyenne, sur la période examinée, plus de la moitié de ses produits d'exploitation hors aides en nature et près des deux tiers en incluant les aides en nature). Les liens du CAS avec la commune de Dijon restent particulièrement étroits, puisque la quasi-totalité des agents et des locaux du CAS sont mis à disposition par cette collectivité, alors même qu'aucune convention ne prévoit les détails de la mise à disposition ni son évaluation financière. De la sorte, seule la circonstance que l'association est actuellement gérée par des personnes librement élues parmi ses membres lui confère une certaine autonomie.

Pour ce qui est des procédures de choix d'un exploitant, l'exercice de l'activité de restauration d'agents de collectivités publiques dans le simple cadre d'un accord tacite d'occupation de locaux apparaît contestable. Ce cadre juridique, le seul qui pourrait justifier la désignation sans formalité du CAS pour cette activité, paraît très fragile. En raison de l'importance des aides en nature apportées par la commune de Dijon, on ne peut exclure que cette activité fasse l'objet, soit d'une procédure de délégation de service public, soit d'une passation de marché public sur la base d'une définition des prestations de service assurées.

En deuxième lieu, l'autonomie du CAS, déjà évoquée, apparaît toute relative. On ne peut pas, en effet, considérer comme complètement autonome une association qui n'a pratiquement aucune charge de personnel ni d'occupation de bâtiments, mais utilise une quarantaine d'agents et plus de 1 900 m² de locaux mis à disposition à titre gratuit par la commune de Dijon, pour un équivalent financier total voisin, en moyenne sur la période, de 36 % des charges d'exploitation figurant dans ses comptes sociaux. Qui plus est, en dépit de la « *vocation fondamentalement associative* » évoquée par le président du CAS en réponse aux observations provisoires de la chambre, peut-on vraiment parler, en ce qui concerne le CAS, de « contrat associatif », principe fondamental de la loi du 1^{er} juillet 1901 ? On constate que les affiliés directs au CAS sont des organismes, personnes morales, qui lui accordent des subventions, alors que ses administrateurs sont des représentants des bénéficiaires, personnes physiques, qui ne versent pas de cotisation. Aussi voit-on mal quel est l'objectif mis en commun par les 15 000 bénéficiaires du CAS, qui profitent, sans contrepartie, puisqu'ils ne payent aucune cotisation, des multiples avantages qui leur sont octroyés à partir de fonds publics, du simple fait de leur situation d'agents territoriaux ou d'ayants droit de ces derniers.

En troisième lieu, le véritable coût du CAS pour la collectivité fait l'objet d'une relative opacité. La seule information explicitement chiffrée qui soit disponible, à partir des annexes aux documents budgétaires des collectivités affiliées à l'association, est le montant des participations financières annuelles. Or le concours accordé augmente de plus de 70 %, en moyenne sur la période, si l'on comptabilise les aides en nature apportées sous forme de mise à disposition de locaux et de personnel par la commune de Dijon et, à un degré moindre, par la COMADI. Pourtant, ces aides en nature, comprises suivant les années entre 910 000 € et 1 020 000 € pour la seule commune de Dijon, ne sont présentées, dans les annexes aux documents budgétaires de cette collectivité, que sous la forme d'une croix dans la colonne appropriée, sans estimation du montant considérable qu'elles représentent. Concrètement, le CAS coûte deux fois plus cher au contribuable dijonnais que ne l'affichent les documents votés par le conseil municipal et directement accessibles au public. L'opacité est encore plus manifeste pour le restaurant, puisque, jusqu'en 2002, ses comptes n'étaient ni consolidés avec ceux des autres activités du CAS, ni annexés aux documents budgétaires de la commune de Dijon. De surcroît, l'apparent équilibre des comptes du restaurant, qui laisse penser que cette activité est neutre pour la collectivité, est en réalité artificiel, puisque ne sont présentés dans les charges ni les coûts de personnel, ni les coûts d'utilisation des locaux, financés par le contribuable.

Enfin, du fait de la mauvaise adaptation de la structure associative à l'administration de certaines activités, plusieurs approximations, voire des anomalies juridiques, apparaissent dans la gestion. Dans une liste hétéroclite, deux exemples ont été relevés. Dans les documents comptables, jusqu'à une époque récente, les charges et produits n'étaient pas rattachés à l'exercice et une confusion était opérée entre charges d'investissement et charges de fonctionnement ; certains postes des comptes sociaux de la période examinée étaient présentés de façon peu orthodoxe. Dans les statuts, il n'est pas fait mention de ce que les conjoints et enfants des membres du CAS sont des ayants droit, alors qu'ils font plus que doubler le nombre total des bénéficiaires. De plus, les agents de certains organismes bénéficiant des prestations du CAS ne figurent pas dans la liste des membres possibles, notamment ceux qui appartiennent à des organismes de niveau départemental comme le SDIS de la Côte-d'Or.

La plupart des observations précédentes intéressent non seulement le CAS, mais aussi les collectivités affiliées à l'association. La passation de conventions de mise à disposition d'agents et de locaux suffisamment précises, tout comme la présentation explicite de l'ensemble des coûts du CAS pour le contribuable, relèvent, en effet, de leur responsabilité. Au sein de ces collectivités, la commune de Dijon, sur laquelle repose l'essentiel de la logistique de l'association et qui, dans ce cadre, supporte des charges qui pourraient être réparties sur d'autres collectivités de l'agglomération dijonnaise, apparaît particulièrement en cause. En outre, il est à noter qu'en 2003, plusieurs des organismes publics concernés n'avaient même pas conclu avec l'association la convention d'objectifs rendue obligatoire par les textes, dès lors qu'ils accordent une subvention annuelle supérieure à 23 000 €.

Dans ces circonstances, il semble hautement souhaitable de poursuivre la remise à plat des relations entre le CAS et les collectivités, d'ores et déjà engagée par l'association avec certains organismes affiliés à la suite du contrôle de la chambre, ainsi qu'il résulte des réponses apportées aux observations provisoires de cette dernière, et de mener une réflexion approfondie sur la véritable nature du contrat associatif unissant les bénéficiaires de la structure.

* * *

CONFIDENTIEL

Annexe 1

Bénéficiaires du CAS (au 19 août 2003)

organismes	agents		conjoints & enfants		total	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
retraités	1 481	23 %	1 162	14 %	2 643	18 %
agents en activité						
commune et CCAS de Dijon	3 517	55 %	5 176	60 %	8 693	58 %
autres organismes	1 392	22 %	2 121	25 %	3 513	23 %
dont : communes de						
Daix	14		19		33	
Quetigny	185		315		500	
St Apollinaire	112		161		273	
Talent	168		283		451	
CDGFPT	29		47		76	
COMADI	192		326		518	
Crédit municipal de Dijon	121		145		266	
Lyonnaise des eaux	30		38		68	
OPAC de Dijon	167		158		325	
SDIS de la Côte-d'Or	330		564		894	
SICECO	22		27		49	
Syndicat mixte du Dijonnais	12		18		30	
régie du Grand théâtre de Dijon	8		15		23	
	4 907	77 %	7 292	85 %	12 199	81 %
divers						
conjoints et enfants d'agents décédés			49		49	
personnel d'un établissement public national	38		42		80	
	38	0 %	91	1 %	129	1 %
total	6 426	100 %	8 545	100 %	14 971	100 %

Prestations offertes par le CAS à ses bénéficiaires en 2003

« Primes »	
Fête des mères	Chèque cadeau 23 € par enfant jusqu'à 18 ans
Prime de vacances	92 € par enfant jusqu'à 18 ans
Médailles du travail	Prime de 122 € : médaille d'argent Prime de 138 € : médaille de vermeil Prime de 153 € : médaille d'or
Départ en retraite ⁴	Prime de 580 €
Naissance	Prime de 107 €
Mariage de l'agent	Prime de 122 €
Décès de l'agent en activité	- 1 525 € pour les agents de la commune, de son CCAS et de la COMADI - 305 € pour les autres agents
Décès de l'agent retraité	229 €
Prime de rentrée scolaire	Prime de 84 € par enfant dans le secondaire ou dans l'enseignement supérieur
Centres aérés, camps, colonies, classes de neige ..., stages	Participation en fonction du séjour et des aides. L'intervention du CAS est possible pour certains organismes seulement.
Séjours linguistiques	« Participation suivant note » (sic) L'enfant doit avoir 25 ans au plus et être scolarisé. L'intervention du CAS est possible pour certains organismes seulement.
Emménagement dans une résidence principale	Prime de 100 €. Cette prime n'est pas accordée aux agents provenant d'une autre collectivité. Elle ne peut être attribuée à nouveau avant 36 mois.
Location d'une résidence principale	Prime de 305 € dans le cas où l'agent a dû louer un logement du parc privé dans l'attente de l'attribution d'un logement HLM. Elle ne peut être attribuée à nouveau avant 36 mois.
Aide à l'acquisition d'une résidence principale	Prime 305 €. Elle ne peut être attribuée à nouveau avant 60 mois.
Location étudiants	Prime de 229 € en faveur des étudiants obligés de quitter l'agglomération dijonnaise pour poursuivre leurs études. Cette prime est renouvelable chaque année.
Aides financières à caractère social	- accord de prêts sans intérêt - aides individuelles
Prêts bonifiés	Bonification des intérêts des prêts fonctionnaire accordés par le Crédit foncier de France pendant les trois premières années, afin de compenser les différences de taux entre Etat et collectivités locales. Un nouveau dossier ne pourra être déposé avant 60 mois. Prêt bonifié souscrit auprès du Crédit municipal de Dijon. Le montant du prêt est limité à 15 000 F (2 286,74 €).
Restauration (casernes Brune ou CRISD)	Tarifs : - agent : 4,00 € - conjoint et enfant : 5,00 € - retraité et conjoint : 4,00 € - boisson froide : 0,65 € - boisson chaude : 0,40 €
Grouperement d'achats	Produits alimentaires et d'entretien, fleurs ...

⁴ L'agent doit être mensualisé ou, s'il est soumis à une rémunération horaire ou contractuelle, il doit justifier de cinq années de présence.

CONFIDENTIEL

Annexe 2-2

Accès aux équipements municipaux de Dijon Gratuité	- piscines - patinoire - bibliothèque centrale et ses annexes - musées et leurs expositions
Participations du CAS	Grand théâtre de Dijon : 4 €
Tarifs préférentiels	Parc aquatique Cap vert Nigloland Théâtre municipal
Prêts de véhicules	Tarifification ⁵ : - ½ journée et moins de 125 km : 18,40 € - journée et moins de 250 km : 32,60 € - week-end et moins de 500 km : 59,20 €
Centres de loisirs destinés aux enfants de 3 à 11 ans	Piscine, poney, journées à thème, séjours découverte à la mer ou à la montagne ...
Activités sportives pour adultes et enfants	Leçons de natation, cours d'aquagym, ski, tennis, judo, randonnée pédestre, pétanque
Chalet (les Rousses)⁶	Quatre niveaux de prestations. Tarification en fonction du quotient familial et, pour les enfants, de leur âge.
Etang du Gand Borne	Week-ends : - barbecue : 40 € - caravane : 6 € - tente : 3 €
Voyages séjours excursions	Le paiement de ces sorties est échelonné en fonction du montant
Manifestations ponctuelles	- arbre de Noël pour les enfants jusqu'à 14 ans avec un présent (jouet ou chèque-cadeau) - bal - rallye pédestre - fête des catherinettes (cadeau offert)

⁵ Indemnité kilométrique pour dépassement :

- jusqu'à 50 km : 0,15 € le km
- au delà de 50 km : 0,50 € le km.

⁶ Le chalet « Joyeux logis » est situé aux Rousses, « non loin » des pistes de ski de descente, à proximité des pistes de ski de fond, des sentiers de randonnées pédestres et d'un lac. Il peut accueillir 70 personnes (59 en chambres et 11 en dortoirs). Il dispose à l'intérieur d'une cuisine, d'une salle de restauration, d'une salle de jeux et d'une salle de télévisions, et à l'extérieur, d'une terrasse, d'une aire de jeux de boules, de jeux d'enfants, d'un terrain de volley-ball et d'un local séchoir.

Produits et charges du CAS (source : compte de résultat du CAS)

en euros	1997	1998	1999	2000	2001	2002	moyenne 2002 - 97
produits d'exploitation	2 360 782	2 590 679	2 466 745	2 957 815	2 430 307	3 085 992	2 648 720
produits majoré des aides en nature	3 282 652	3 526 600	3 444 703	3 943 641	3 437 948	4 115 424	3 625 161
charges d'exploitation	2 328 077	2 692 513	2 722 244	3 037 110	2 465 818	3 032 294	2 713 009

Interventions des organismes affiliés au CAS (sources : CAS et commune de Dijon)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	moyenne 2002 - 97
en euros								
subventions	Dijon	900 974	783 283	609 796	690 899	697 759	765 491	741 367
	autres	532 994	531 453	607 529	622 871	675 406	714 002	614 043
	total	1 433 968	1 314 736	1 217 325	1 313 770	1 373 165	1 479 493	1 355 410
aides en nature	Dijon : immeubles	56 900	56 900	56 900	56 900	56 900	56 900	56 900
	charges	23 545	24 480	26 825	24 640	35 409	36 965	28 644
	agents	831 758	844 874	884 566	894 620	905 666	925 901	881 231
	sous-total	912 203	926 254	968 291	976 160	997 975	1 019 766	966 775
	COMADI	9 667	9 667	9 667	9 667	9 667	9 667	9 667
total	921 870	935 921	977 958	985 826	1 007 641	1 029 432	976 441	
subventions + aides en nature	Dijon	1 813 177	1 709 537	1 578 087	1 667 059	1 695 734	1 785 257	1 708 142
	autres	542 661	541 120	617 196	632 538	685 073	723 669	623 709
	total	2 355 838	2 250 657	2 195 283	2 299 596	2 380 806	2 508 925	2 331 851
en % des produits d'exploitation								
subventions	Dijon	38%	30%	25%	23%	29%	25%	28%
	autres	23%	21%	25%	21%	28%	23%	23%
	total	61%	51%	49%	44%	57%	48%	52%
aides en nature	Dijon : immeubles	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
	charges	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	agents	35%	33%	36%	30%	37%	30%	34%
	sous-total	39%	36%	39%	33%	41%	33%	37%
	COMADI	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
total	39%	36%	40%	33%	41%	33%	37%	
subventions + aides en nature	Dijon	55%	48%	46%	42%	49%	43%	47%
	autres	17%	15%	18%	16%	20%	18%	17%
	total	72%	64%	64%	58%	69%	61%	64%
subv. + aides en nature / subventions	Dijon	201%	218%	259%	241%	243%	233%	230%
	autres	102%	102%	102%	102%	101%	101%	102%
	total	164%	171%	180%	175%	173%	170%	172%
en % des charges d'exploitation								
subventions	Dijon	39%	29%	22%	23%	28%	25%	28%
	autres	23%	20%	22%	21%	27%	24%	23%
	total	62%	49%	45%	43%	56%	49%	50%
aides en nature	Dijon : immeubles	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
	charges	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	agents	36%	31%	32%	29%	37%	31%	33%
	sous-total	39%	34%	36%	32%	40%	34%	36%
	COMADI	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
total	40%	35%	36%	32%	41%	34%	36%	
subventions + aides en nature	Dijon	78%	63%	58%	55%	69%	59%	64%
	autres	23%	20%	23%	21%	28%	24%	23%
	total	101%	84%	81%	76%	97%	83%	87%

L'évaluation de l'aide annuelle constituée par la mise à disposition d'immeubles correspond à 1/30ème de l'estimation de leur valeur vénale, une durée théorique d'amortissement de 30 ans ayant été retenue.

**SERVICE DEPARTEMENTAL
D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE LA CÔTE-D'OR**

**☎ : B.P. 16209
21062 DIJON Cedex**

Bureaux :

15 rue Louis de Broglie - DIJON

**GROUPEMENT DES SERVICES
ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS**

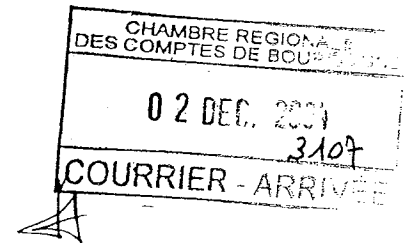
Affaire suivie par :
N. BONIN

☎ 03.80.72.97.86

Fax 03.80.72.97.60

NB/CB N° 2004 - 295

Dijon, le 01 DEC. 2004



Monsieur le Président,

Par courrier du 5 novembre 2004, vous m'avez communiqué les observations définitives portant sur la gestion de l'association "Comité d'Action Sociale des personnels communaux de l'agglomération dijonnaise".

Afin de compléter mon courrier du 26 mai 2004 relatif aux observations provisoires, je souhaite vous faire savoir que je proposerai le 15 décembre prochain aux membres du Conseil d'Administration du service départemental d'incendie et de secours :

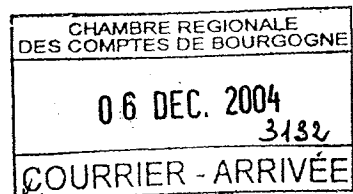
- de m'autoriser à signer une convention avec le C.A.S. afin de poursuivre notre partenariat en 2005,
- de demander à monsieur le Président du C.A.S. une modification des statuts au titre du même exercice,
- de mettre à profit l'année 2005 pour organiser, en concertation avec les représentants des personnels sapeurs-pompiers professionnels et personnels administratifs et techniques, une nouvelle action sociale propre au S.D.I.S et effective au 1^{er} janvier 2006.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Président du Conseil d'Administration,

François LAUNOY

Monsieur le Président
la Chambre Régionale des Comptes
Bourgogne
-30 rue Pasteur
Boîte postale 71 199
21011 DIJON Cédex



Monsieur le Pr
Chambre Régi
28-30 rue Pas
BP 71199
21011 DIJON CEDEX

MP/DSGP/

012384

Dijon, le 3 décembre 2004

Monsieur le Président,

J'accuse réception de votre envoi recommandé en date du 5 novembre dernier, relatif au contrôle exercé par la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne sur les comptes et la gestion de l'Association « Comité d'Action Sociale des personnels communaux de l'agglomération dijonnaise ».

J'ai examiné avec attention ce rapport. A cet égard, je note que l'OPAC de Dijon ne fait l'objet d'aucune observation particulière de la part de votre organisme, ce dont je prends acte.

Enfin, je précise que j'ai rencontré dernièrement le Président du Comité d'Action Social avec qui ont été évoquées des perspectives de réformes sur le plan statutaire et financier consécutives au contrôle réalisé.

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

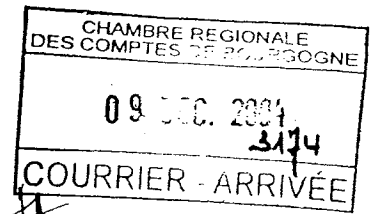
Le Directeur Général,

Jean Claude GIRARD



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ville de Talant



Talant, le 03/12/2004

**Monsieur A GREGOIRE, Président
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE
BOURGOGNE 28 - 30 Rue Pasteur
BP 71199 21002 DIJON CEDEX**

N/Réf. : M. Francis WEBER

Directeur Général des Services - D200407480

Objet : Réponse sur les observations définitives des comptes 1997 à 2002 du CAS

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 5 novembre 2004 et conformément aux articles L.241-11 et R.241-17 du Code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous informer que je n'ai pas de remarques à faire sur la partie concernant la Ville de Talant dans le rapport d'observations que vous avez établi après le contrôle des comptes et l'examen de la gestion du Comité d'Action Sociale des personnels communaux de l'agglomération dijonnaise.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



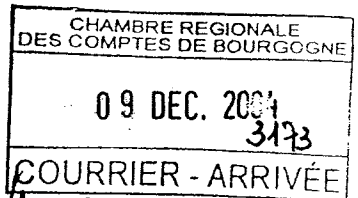
Le Maire,

Gilbert MENUET



Le Maire

Ville de Dijon
Palais des Etats de Bourgogne



Le 6 Décembre 2004

V/Ref. : AG/JLT/FB - n°04-ROD1-104

825

Monsieur Le Président,

Dans le cadre de l'examen de gestion du Comité d'Action Sociale (CAS), vous avez bien voulu me rendre destinataire des observations définitives datées du 5 novembre, reçues le 8 novembre 2004.

La Ville de DIJON prend acte des constatations du rapport, et poursuivra la remise à plat de ses relations avec le CAS qu'elle a d'ores et déjà engagée. La Ville soutiendra également les efforts du CAS pour l'aider à améliorer sa gestion dans le sens préconisé par la Chambre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées. *et la plus cordiales*

Le Maire

François REBSAMEN

François Rebsamen

Monsieur Le Président
Chambre Régionale des Comptes
28-30 rue Pasteur
BP 71199
21011 DIJON CEDEX