



Chambre régionale des comptes  
de Haute-Normandie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE  
DE NOTRE-DAME DE GRAVENCHON

## SOMMAIRE

	Pages
I - PROCEDURE	1
II- PRESENTATION DE LA COMMUNE	1
III - LE BUDGET COMMUNAL ET LA FIABILITE DES COMPTES	2
IV - ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE	3
1 - Les charges de fonctionnement : un niveau de charges élevé dont la rigidité est maîtrisée	3
2 - Les recettes de fonctionnement : un potentiel fiscal élevé	4
3 - Les dépenses d'investissement : un patrimoine élevé induisant des charges spécifiques	5
4 - L'évolution de l'autofinancement global	6
5 - L'analyse des marges de manœuvre : le ratio de désendettement	7
V - LES RISQUES FINANCIERS EXTERIEURS AU SEUL BUDGET PRINCIPAL :	7
Les budgets annexes	
1 - Observations générales	7
2 - Le budget du cinéma	8
3 - Le budget des locaux industriels	8
4 - Le budget du lotissement (zone d'aménagement concerté)	9
5 - Le budget de la ZAC « Bosquet de la Reine »	10
6 - La régie de transport	11
VI – LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS	11
1 - L'association des centres de vacances et de loisirs (ACVL)	12
2 - Le club sportif gravenchonnois	13
3 - L'ARCADE (MJC)	13
VII – LES FLUX FINANCIERS AVEC L'INTER-COMMUNALITE	14
VIII - LE PERSONNEL	14
1 - Les agents non titulaires	14
2 - Les logements de fonction	15
IX – LA CONSTRUCTION DU CENTRE AERE	16
RESUME SYNTHETIQUE	17

## **I – PROCEDURE**

L'examen de la gestion de la commune de Notre-Dame-de-Gravenchon a été engagé le 1<sup>er</sup> avril 2008 pour les exercices 2002 et suivants.

A l'issue du contrôle et de l'entretien mené entre le maire et le rapporteur, la Chambre a délibéré et retenu des observations provisoires auxquelles le maire a répondu par lettre du 1<sup>er</sup> septembre 2009 en demandant d'être auditionné par la Chambre.

Après avoir auditionné le maire de la commune le 21 décembre 2009, et examiné ses réponses écrites, la Chambre a retenu les observations définitives suivantes qui portent sur la situation financière de la commune (étendue aux budgets annexes et aux relations avec les associations), la gestion du personnel et la construction d'un centre aéré.

## **II - PRESENTATION DE LA COMMUNE**

La commune de Notre-Dame-de-Gravenchon (8 842 d'habitants) est membre de deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la communauté de communes de Caux-Vallée-de-Seine et le syndicat intercommunal pour la représentation des communes de l'Orne et de la Seine-Maritime au sein de la SEMINOR (une société d'économie mixte).

La communauté de communes de Caux-Vallée-de-Seine est un groupement intercommunal qui a remplacé notamment la communauté de communes de Port-Jérôme, elle-même successeur, en 2001, du district de Lillebonne, créé dans les années 1970.

Cette communauté de communes est née le 1<sup>er</sup> janvier 2008, de la fusion entre trois groupements intercommunaux : les communautés de communes du canton de Bolbec, de Caudebec-en-Caux/Brotonne et de Port-Jérôme. Elle réunit 47 communes et regroupe 68 400 habitants. C'est au sein de cet ensemble territorial important, voisin de l'agglomération du Havre, que se situe désormais l'avenir de la commune de Notre-Dame-de-Gravenchon.

Son territoire d'une superficie de 484 km<sup>2</sup> se répartit autour d'une zone urbaine et industrielle située le long de la vallée du Commerce et une zone à vocation plus rurale et touristique, autour de Caudebec-en-Caux.

Cette nouvelle entité intercommunale détient aujourd'hui la première place au niveau régional par le nombre de ses communes, et la quatrième par sa richesse fiscale, derrière les communautés d'agglomération du Havre, de Rouen et d'Evreux.

En outre, la communauté de communes Caux-Vallée-de-Seine est membre, par elle-même, de 16 autres établissements publics de coopération intercommunale.

### **III - LE BUDGET COMMUNAL ET LA FIABILITE DES COMPTES**

En préalable, la Chambre constate que la commune de Notre-Dame-de-Gravenchon dispose d'un potentiel fiscal important et de ressources financières estimables, grâce notamment à un bâti industriel important.

L'évolution du budget communal a connu une forte progression depuis 2004, notamment en 2006, en raison de la municipalisation de certains services, jusqu'alors externalisés, et de la réalisation de nouveaux équipements qui engendrent des frais de fonctionnement importants.

La Chambre constate d'une part, le taux relativement faible de réalisation du budget par rapport aux prévisions de la section de fonctionnement, qui peut être le signe d'une évaluation imprécise des besoins, et d'autre part, en section d'investissement, un taux d'exécution satisfaisant des dépenses, surtout si l'on tient compte des restes à réaliser, alors que le taux de réalisation des recettes apparaît anormalement faible.

Cette dernière situation est due à l'inscription en recettes budgétaires d'emprunts qui ne sont quasiment jamais levés au cours de l'exercice. Une telle pratique traduit, pour le moins, une insuffisante maîtrise du dispositif des autorisations de programme et des crédits de paiement qui devraient permettre de distinguer les ouvertures de crédits strictement nécessaires à la couverture des dépenses de l'année, de celles qui seront consommées en plusieurs exercices, afin de réaliser des opérations plus importantes.

La Chambre appelle l'attention de la commune sur ce phénomène et sur les risques d'insincérité budgétaire que cela peut faire peser sur ses prévisions.

En revanche, la présentation des comptes et des écritures comptables n'appelle aucune observation critique de la part de la Chambre.

#### **IV – ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE**

##### **1 - Les charges de fonctionnement : un niveau de charges élevé dont la rigidité est maîtrisée**

Les charges de gestion se sont fortement développées, notamment du fait d'une forte croissance des charges de personnel (+ 5,87 % en moyenne par an entre 2003 et 2006) et des charges à caractère général (+ 11,59 % en moyenne par an entre 2003 et 2006).

L'évolution des charges de personnel est en partie liée à l'augmentation des effectifs (municipalisation du cinéma et du foyer des sports), mais aussi à une amélioration des rémunérations des agents (voir le chapitre sur le personnel). Il convient de noter que la croissance de ces charges de personnel est contemporaine d'une intégration plus poussée des équipements au sein de la communauté de communes.

L'augmentation des immobilisations a engendré une hausse importante des charges de fonctionnement relatives à l'entretien et au fonctionnement des structures communales. Les frais de maintenance ont augmenté en moyenne de 13,23 % par an et les charges d'entretien des bâtiments de 15,15 % par an.

Un audit réalisé en 2007 avait mis en évidence le risque à moyen terme (2013) d'un déficit budgétaire dont la commune a pris conscience. Parmi les mesures déjà retenues, on peut citer le réexamen complet des contrats de maintenance, des activités telles que celles liées au contrat éducatif local (CEL). Les chefs de service municipaux ont été responsabilisés avec suivi personnalisé de leur budget et la commune procède à l'examen attentif des besoins exprimés par les associations et des charges qui en résultent.

Bien que la commune s'efforce de revoir à la baisse les prévisions inscrites dans son plan pluriannuel d'investissements, certains équipements récents induiront rapidement une augmentation des charges courantes: un quatrième bassin au centre de natation (qui, en principe, a été transféré à la communauté de communes), une cinquième salle de sports ainsi que des investissements plus anciens : une salle polyvalente "L'Escale" ; l'ancienne salle polyvalente transformée en dojo, mais sans avoir fermé l'ancien, aujourd'hui reconverti en équipement à vocation sociale ; l'extension importante de la médiathèque, pour ne citer que les plus importants.

Entre 2003 et 2006, le coefficient de rigidité qui indique le poids des ressources communales qui financent des dépenses obligatoires et consécutives à des engagements, compris entre 30 et 35 % , est à un niveau très en-deçà de la moyenne de la strate.

## **2 - Les recettes de fonctionnement : un potentiel fiscal élevé**

Globalement, les produits de gestion du budget principal ont peu évolué avec un taux de croissance annuel moyen de 0,82 %.

Indépendant de ses recettes propres, qui évoluent favorablement, la commune bénéficie d'un potentiel fiscal exceptionnellement élevé, avec 5 074 euros par habitant en 2006 pour une moyenne nationale des communes appartenant à la même strate de 693 euros seulement.

Face à la baisse relative de son autofinancement, la commune a augmenté en 2008 les taux de sa fiscalité de 3,5 % alors que l'imposition locale n'avait pas évolué sur l'ensemble du dernier mandat.

La commune garde cependant une réelle marge de manœuvre. L'augmentation fiscale a permis un gain financier de 155 078 euros dont l'essentiel (146 900 euros) est dû à l'évolution du produit de la taxe sur le foncier bâti, bénéficiant des bases assises en grande partie sur les grandes entreprises de Notre-Dame-de-Gravenchon.

### **3 - Les dépenses d'investissement : un patrimoine élevé induisant des charges spécifiques**

La richesse fiscale de Notre-Dame-de-Gravenchon a permis à cette commune de se doter d'un patrimoine exceptionnel pour une commune de sa taille et de sa population. A titre d'exemple, l'actif immobilisé net du budget principal est passé de 105 911 170 euros en 2002 à 144 985 935 euros en 2006.

Pour la pratique sportive, la commune possède ainsi cinq salles de sports, deux stades, une piscine, un stand de tir à l'arc, un « skate parc », un bowling, et un foyer des sports comprenant salle de réunion, bar-restaurant et hébergement pour groupe.

A ce jour, le complexe nautique est officiellement transféré à la communauté de communes mais continue, le temps de la montée en puissance de cette dernière, d'être géré par la ville jusqu'au transfert définitif. En 2006, la charge nette de ce complexe sportif (charge brute moins les produits) inscrite sur le budget de la commune était de 1 200 000 euros.

Pour la pratique des activités culturelles, la ville dispose d'une maison des jeunes et de la culture avec salles de spectacle, d'un théâtre, d'un cinéma et d'une grande médiathèque de 1 800 m<sup>2</sup> où travaillent 12 agents. Le conservatoire de musique a été, quant à lui, transféré à la communauté de communes.

L'ensemble de ces équipements a été, en très grande partie, autofinancé, mais les surcoûts de fonctionnement de ces nouveaux équipements représentent de 5 à 10 % du montant de l'investissement.

Jusqu'en, 2006, la commune a limité volontairement le recours à l'emprunt afin de réduire le poids des annuités, assumant le choix de faire supporter par l'impôt d'aujourd'hui, le financement des équipements de demain, à partir d'une fiscalité de départ extrêmement faible ainsi qu'il vient d'être indiqué.

A partir de 2007, la collectivité n'a pas renoncé à ses projets d'investissement mais la dégradation importante de son autofinancement l'a contraint à recourir à l'emprunt : 8 000 000 euros souscrits en 2007, ce qui a eu pour conséquence de porter son encours de dette à 10 403 000 euros.

Si cet encours reste compatible avec sa capacité d'autofinancement, la tendance à l'accroissement de la dette signale un changement de la situation financière de la commune qui nécessitera une vigilance accrue de sa gestion.

La Chambre rappelle toutefois qu'à plusieurs reprises la collectivité a financé ses projets en les équilibrant par des recettes d'emprunts qui n'étaient jamais réalisées puisque la plupart des investissements étaient financés par des recettes liées à l'autofinancement cumulé de plusieurs exercices. La Chambre observe que le recours aux autorisations de programme et aux crédits de paiement, mis en place en 2006, constitue une innovation positive qui a mis fin à ces situations irrégulières du point de vue du droit budgétaire (cf. III).

#### **4 – L'évolution de l'autofinancement global**

Les charges de gestion augmentent de 6,29 % en moyenne par an, mais les produits de gestion n'évoluent que de 0,82 % par an. Cette évolution entraîne une baisse constante de l'autofinancement (l'effort d'épargne).

La ville a cité dans ses délibérations budgétaires l'effet de ciseau qui pourrait menacer ses finances à moyen terme : une hausse des dépenses non compensée par une progression de recettes équivalentes. Cette hypothèse est à nuancer dans la mesure où la situation observée est due à l'accroissement du patrimoine.

En effet, la croissance des charges n'est pas linéaire mais évolue par palier en fonction des investissements.

La capacité d'autofinancement nette du budget principal est très importante mais diminue sur la période contrôlée. Elle est passée de 7 183 052 euros en 2003 à 5 058 637 euros en 2006. Cette diminution n'est pas imputable à un recours à l'emprunt mais à une forte chute de l'excédent brut de fonctionnement.

La commune de Notre-Dame-de-Gravenchon présente un budget qui juxtapose à son budget principal, plusieurs budgets annexes : cinéma, foyer des sports, locaux communaux industriels, lotissements, régie de transport, restaurant municipal, service assainissement, service des eaux et zone d'aménagement concerté.

En consolidant l'ensemble de ces budgets, l'évolution de la capacité d'autofinancement nette revêt une autre forme, mais passe néanmoins de 7 557 795 en 2003 à 4 534 604 euros en 2006, soit une baisse moyenne de presque 16 % tous les ans.

## **5 - L'analyse des marges de manœuvre : le ratio de désendettement**

Le ratio de désendettement (soit l'encours de la dette rapporté à la capacité d'autofinancement nette) reste particulièrement bas, ce qui constitue un signe d'aisance financière (0,28 ans pour le budget principal en 2006 et 3,5 années en 2007) et la capacité d'autofinancement nette, malgré une baisse continue au cours des derniers exercices, s'élève encore pour le budget consolidé à 4 534 604 euros en 2006.

## **V - LES RISQUES FINANCIERS EXTERIEURS AU SEUL BUDGET PRINCIPAL : Les budgets annexes**

### **1 - Observations générales**

Ainsi que la Chambre l'a rappelé (cf. IV - § 4) la ville de Notre-Dame-de-Gravenchon gère plusieurs activités culturelles, économiques ou sportives dans des budgets annexes : cinéma, foyer des sports, locaux communaux industriels, lotissement, régie de transport, restaurant municipal, service assainissement, service des eaux et zone d'aménagement concerté.

En 2006, 833 826 euros ont été versés à ces services annexes, à partir du budget principal, soit 34 % du montant des charges de gestion.

Cette présentation budgétaire est la conséquence du choix, fait par la commune, de procéder à une très importante municipalisation de services et d'équipements publics, qu'elle a souhaité gérer en direct.

Le principe d'un budget ou d'un compte annexe permet une présentation exhaustive des charges et des produits relatifs au service particulier qu'il décrit : si ce service a une vocation industrielle et commerciale, les subventions du budget principal ne sont pas admises.

Dans trois budgets annexes, les montants de charges de personnel apparaissent particulièrement faibles alors que les services en question disposent d'un personnel important, comme le cinéma par exemple (un directeur, un projectionniste et trois ouvreuses à mi-temps).

La commune a précisé qu'à la suite des réorganisations de sa direction de la comptabilité et des finances, en 2006, elle a été confrontée à un grand nombre de difficultés. Notamment, les charges de personnel n'ont pas été répercutées immédiatement sur les budgets annexes cinéma, foyer des sports et restaurant municipal. La régularisation n'a donc été opérée que sur l'exercice 2007 : cinéma pour 172 157,89 euros, foyer des sports pour 73 335,43 euros, restaurant municipal pour 99 322,29 euros.

Il faut alors se reporter aux charges budgétaires de deux exercices (2006 + 2007) afin d'apprécier le montant réel des charges de personnel d'un même exercice : une telle situation contrevient au principe d'annualité et nuit à la lisibilité des documents budgétaires.

## **2 - Le budget du cinéma**

En 2006, ce budget a été créé à la suite de la reprise en gestion directe du cinéma, réalisée à la suite d'un audit ayant souligné le risque juridique du montage précédent.

En cas de carence totale ou partielle de l'initiative privée, aucune disposition n'interdit à une commune d'intervenir en faveur d'un cinéma local ou de se doter d'une salle municipale ; elle choisit donc le mode de gestion qui lui paraît le plus approprié : la régie directe ou l'appel à un tiers opérateur dans le cadre d'un marché ou d'une délégation de service public, voire la subvention à un prestataire privé.

Dans le cas particulier, les recettes proviennent du produit des ventes de billets et de confiseries, mais surtout, d'une subvention de fonctionnement. En effet, les tarifs pratiqués sont inférieurs à ceux pratiqués par les principales sociétés d'exploitation : soit 6,20 euros et 4,90 euros (tarif réduit), au lieu de 8 à 9,5 euros dans les complexes cinématographiques. Ce choix tarifaire, en conséquence, ne permet pas d'équilibrer les comptes, ni de faire face aux nouveaux investissements prévus, sans un effort substantiel de la commune.

## **3 - Le budget des locaux industriels**

Les ateliers relais des terrains de la Grande Campagne Nord qui généraient les plus importantes ressources de ce budget ont été transférés à la communauté de communes de Port-Jérôme, le 1er janvier 2007.

Actuellement, les ressources du budget « lotissements industriels et commerciaux » proviennent des loyers suivants :

- de la partie commerciale de l'ARCADE ;
- du centre d'étude de langues ;
- d'une case commerciale Place d'Isny ;
- de deux commerces Centre République II ;
- de la location de salles (Escale, Clos du Manoir, salle Coty, salle Péguy et salles de formation à l'ARCADE)

Les ressources issues des locations n'ont pu permettre de couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette sur deux exercices (2002 et 2006) alors même que le financement en capital apporté par la commune n'a pas encore commencé à être remboursé (567 377,71 euros) et que certains bâtiments (le Penalty, maison des jeunes) ont été financés par le budget principal.

En 2005, une somme de 2 410 710,09 euros est inscrite au compte 23 du compte de gestion alors que seulement 419 741,55 euros ont été investis en travaux ces trois dernières années. Cette situation fait état d'un retard dans la régularisation des écritures qui influence fortement la fiabilité des comptes de ce budget puisque les investissements liés aux activités économiques sont obligatoirement amortis. La situation a été régularisée en 2006.

Par ailleurs lors de ce même exercice, on constate que le débit du compte 23 est de 419 741,55 euros à la suite de la cession de la plupart des équipements à la communauté de communes à laquelle appartient Notre-Dame-de-Gravenchon.

Enfin, selon l'audit réalisé par un cabinet privé, certaines dépenses d'entretien de la ZAE Grande Campagne ont été financées par le budget principal.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que la ville a procédé aux régularisations qui s'imposent, notamment en ce qui concerne le remboursement en capital apporté par la commune.

#### **4 - Le budget du lotissement (zone d'aménagement concerté)**

Le bilan financier de cette « ZAC » ne sera pas arrêté avant 2010.

En effet, la vente des dernières parcelles était en cours et les derniers travaux (voirie définitive des dernières phases) n'étaient pas soldés au moment de la vérification en 2009.

La Chambre observe que toutes les charges habituellement supportées par les lotisseurs privés ne sont pas inscrites dans ce budget. Les dépenses sont réparties entre le budget principal pour ce qui concerne le réseau pluvial, la voirie et l'éclairage public, les espaces verts inscrits dans le domaine public de la commune, le budget eau pour le réseau eau potable, le budget assainissement pour le réseau d'assainissement, le reliquat étant imputé au budget lotissement. Quant aux terrains, ils appartenaient à la ville et ont fait l'objet d'une intégration dans le budget annexe concerné.

En revanche, pour l'instant, toutes les recettes liées aux cessions des terrains lui sont imputées, provoquant ainsi un important excédent. A la fin de l'exercice 2007, le résultat de clôture apparent est donc de 1 404 046,05 euros. Ce résultat est dénué de signification puisque toutes les dépenses n'ont pas été imputées sur ce budget. La commune prévoit toutefois d'enregistrer une clôture d'opération déficitaire, qui serait en partie dépourvue de sens.

Le produit des ventes prévues en 2008, soit 1,24 million d'euros, concerne les deux dernières tranches : phases 6 et 8. Le financement de l'ensemble de ces deux phases est totalement couvert sur l'exercice 2007 et les crédits au compte d'immobilisations en cours pour 2008 ne sont donc pas nécessaires.

La Chambre rappelle à la commune, d'une part, la nécessité de réaliser des bilans intermédiaires de cette opération, ce qu'elle aurait dû faire avant le lancement de la nouvelle ZAC dite du « Bosquet de la Reine » et, d'autre part, de procéder à l'imputation sur ce budget de toutes les charges réellement induites par cette zone d'activité.

## **5 - Le budget de la ZAC « Bosquet de la Reine »**

Ce budget, créé en 2006, permet désormais de mouvementer des comptes de stocks conformément à la nomenclature comptable de la M 14. Bien qu'inscrits dans la présentation budgétaire, ils n'ont pas encore été utilisés au cours des deux premiers exercices (2006-2007).

Les terrains de la première phase de cette opération sont commercialisés en 2008, pour un montant estimé à 2,72 millions d'euros, ce qui devrait permettre le remboursement de l'avance de trésorerie du budget principal réalisée sur 2007 pour un montant de 1,2 million d'euros.

Cette ZAC représente 93 parcelles dont 35 sont dévolues à la S.A. d'HLM Seine Manche Immobilière qui y réalisera des investissements locatifs et en accession à la propriété.

Le bilan prévisionnel de la ZAC « Bosquet de la Reine » fait ressortir in fine un déficit de 6,4 millions d'euros. Parmi les mesures visant à reconstituer l'autofinancement, une revalorisation substantielle du prix de vente des parcelles a été retenue. Ce déficit devrait donc être atténué lors du dénouement de l'opération.

Là encore, il serait souhaitable que ce budget prenne en compte l'ensemble des dépenses propres à l'opération afin de garder en mémoire le coût de ce type d'opération et d'informer au mieux les élus et les citoyens.

Selon l'ordonnateur, l'absence d'opération d'urbanisation formellement définie, et qui serait destinée à compléter l'aménagement actuel, contraint la commune à imputer les dépenses de réseaux au budget annexe considéré et non au budget principal, lequel supporterait des charges portant sur des travaux dont le caractère structurant n'est pas démontré.

## **6 – La régie de transport**

Il s'agit de l'un des plus importants services publics de la commune, caractérisé par d'assez faibles recettes d'exploitation et compensées par des subventions entre 2003 et 2005. En 2006, la diminution importante des recettes et le doublement des charges générales ont entraîné un déficit.

En réalité, cette situation résulte du passage du service en délégation de service public, auquel a été également rattaché le service des transports scolaires qui est un service absolument gratuit. En 2008, la seule ressource provient donc d'une subvention du budget principal pour un montant de 298 150 euros.

Le compte rendu du délégataire est établi par trimestre et indique la fréquentation du service régulier et du service à la demande.

A la lecture de ces rapports, on constate que le nombre de voyageurs non payants est 2,52 fois supérieur en moyenne au nombre de voyageurs payants.

L'équilibre budgétaire ne peut donc être obtenu grâce aux usagers. Le tarif de 0,32 euro apporte un financement au transporteur d'environ 1 600 euros. A chaque fois qu'un client payant utilise le service, la ville paye au transporteur 1,73 euros et à chaque fois qu'un usager l'utilise à titre gratuit, la ville paye 2,05 euros au transporteur. En outre, la ville règle un forfait mensuel de 11 327,74 euros (montant au 1er janvier 2007) et un deuxième forfait mensuel scolaire de 169,31 euros. Sur cette base, le service est de 173 051,03 euros pour la ville et de 1 600 euros pour l'usager. Ce qui revient à dire que la commune paye plus de 100 fois ce que l'usager acquitte.

## **VI – LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS**

En application de la loi 2000-321 du 12 avril 2000, la ville de Notre-Dame-de-Gravenchon a signé une convention avec 11 associations : La maison de l'enfance, l'ACVL (association des centres de vacances et de loisirs), l'EMSL (Exxon Mobil Sports et Loisirs), Expressions, AGAM (association gravenchonnoise des amis de la musique), Loisirs et amitiés du 3<sup>ème</sup> âge, ARCADE (association de rencontres culturelles, d'animation, de détente et d'expression), le comité des fêtes, l'amicale du personnel, le foyers des abeilles, le comité de jumelage.

Trois associations ont fait l'objet d'investigations plus précises, eu égard au montant des subventions versées par la ville : l'association des centres de vacances et de loisirs, l'ARCADE (MJC) et le club sportif gravenchonnois

### **1 - L'association des centres de vacances et de loisirs (ACVL)**

Deux des dispositions de la convention signée entre l'association et la commune en août 1999, jettent un doute sur la nature juridique exacte du lien qui l'unit à la commune :

« Article 1 : la commune de Notre-Dame-de-Gravenchon confie à l'association des centres de vacances et de loisirs la mission d'organiser et de réaliser les services d'accueil de l'enfance dans le cadre d'un centre de loisirs sans hébergement. [.../...] La commune définit dans le cadre de la politique municipale en faveur de la jeunesse, les classes d'âge des enfants qui bénéficient de l'action du centre de loisirs. [.../...] »

Article 2 : les objectifs en matière de fonctionnement du service sont définis en commun chaque année par la ville et l'association, et peuvent faire l'objet d'un avenant à la présente convention. En particulier, les tarifs et horaires de fonctionnement sont fixés d'un commun accord [.../...] ».

En effet, cette rédaction indique clairement que c'est la commune qui définit le service à fournir et encadre les tarifs. Dès lors, la convention pourrait être requalifiée en marché public ou en délégation de service public.

L'examen du compte de résultat de l'exercice 2007 indique que 75,58 % des ressources de l'association sont en provenance directe de la ville.

En plus de cette contribution municipale, l'association dispose de locaux avec fourniture gratuite de l'eau, du gaz, et de l'électricité, de l'entretien des locaux et les personnels municipaux (« cuisinières, femmes de service, chauffeurs ») sont gracieusement mis à disposition.

La valorisation des avantages en nature au compte 791100 du compte de résultat de l'association apparaît alors trop faible et incompatible avec la réalité (9 857,70 euros seulement).

La commune, pour faire face à toutes ces critiques, a décidé, à la suite du passage d'un audit privé, de municipaliser les activités de l'association en 2009.

## **2 - Le club sportif gravenchonnais**

La convention qui lie la ville de Notre-Dame de Gravenchon et le club sportif gravenchonnais date de 1998. Cette ancienneté relative de la convention fait que le foyer des sports et le personnel de gestion et d'entretien de ce foyer sont toujours officiellement mis à la disposition de l'association, alors que le dit foyer a été municipalisé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Un avenant à cette convention paraît donc nécessaire pour corriger le changement de statut du foyer des sports.

L'article 3 des statuts de l'association précise qu'il faut être présenté par un membre de l'association, être agréé par le comité directeur et avoir payé la cotisation exigée pour être membre de l'association. Cette restriction à l'accès à l'association apparaît contraire aux missions de service public que confie la ville à l'association.

Les bilans et comptes de résultats de l'association ont été certifiés sans réserve par le commissaire aux comptes. On peut néanmoins souligner l'importante trésorerie dont dispose le club : 555 961 euros dont 451 791 euros sont inscrits sur un livret d'épargne.

En 2007, le produit des cotisations représente 120 793 euros, montant à rapprocher des subventions d'exploitation reçues en 2007, qui atteignaient 927 839 euros.

En réponse, le maire de la commune a précisé que « la convention avec le Club Sportif Gravenchonnais est en cours de réécriture, décision prise en 2008. En ce qui concerne la trésorerie du club, ceci a été relevé ; il en est dorénavant tenu compte, et dans le montant de la subvention attribuée, et dans l'étalement du versement de la subvention ».

## **3 - L'ARCADE (MJC)**

L'ARCADE est une association qui gère la maison des jeunes et de la culture. L'association a été créée le 4 février 1999 pour gérer la structure et l'organisation d'un nouvel équipement communal. Le maire ou son représentant ainsi qu'un adjoint ou un conseiller et un représentant de la fédération française des maisons des jeunes et de la culture sont, au titre de membres fondateurs de l'association, membres de droit du conseil d'administration. Il a été constaté que l'actuel président de l'association n'était pas un élu local de Notre-Dame-de-Gravenchon, et que la fédération précitée n'est plus prestataire de service de l'association.

## VII – LES FLUX FINANCIERS AVEC L'INTER-COMMUNALITE

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des flux financiers entre la communauté de communes et la commune jusqu'en 2006. On constate une stabilité de l'attribution de compensation et une évolution de la dotation de solidarité communautaire.

Depuis la création de la nouvelle communauté de communes élargie, seule subsiste l'attribution de compensation, qui devrait évoluer selon des critères qui n'étaient pas encore définis au moment du contrôle.

<b>Echanges financiers entre la collectivité et l'intercommunalité</b>				
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>				
Subventions et fonds de concours versés	4 187 €		4 575 €	
Autres charges de gestion				
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>				
Attribution de compensation	15 234 960 €	15 234 960 €	15 234 960 €	15 539 659 €
Dotation solidarité communautaire	167 829 €	244 993 €	321 927 €	398 737 €
Autres reversements reçus				
Subventions et fonds de concours reçus	2 191 €	1 200 €	2 400 €	1 300 €
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>				
Immobilisations mises à disposition ou affectées				607 044 €
<b>RECETTES D'INVESTISSEMENT</b>				
Subventions et fonds de concours reçus				

La Chambre observe avec satisfaction la faiblesse des financements de projets municipaux par l'intercommunalité en direction de la ville et l'absence de tout fonds de concours dans l'autre sens.

## VIII - LE PERSONNEL

La Chambre a procédé à un examen général de la gestion des ressources humaines et à un examen particulier du régime indemnitaire.

### 1 - Les agents non-titulaires

Les personnels non-titulaires correspondent pour plus de la moitié à des contrats éducatifs locaux (CEL) et des personnes chargées de l'aide aux devoirs (27 sur 55 en 2006), ce qui n'est pas exceptionnel.

En ce qui concerne l'encadrement, deux cadres A ne sont pas des agents titulaires de la fonction publique territoriale en 2006 : l'un au titre de l'article 20 de la loi 26 juillet 2005 (aujourd'hui, article L. 1224-3 du code du travail) à la suite de la municipalisation du cinéma et l'autre, exerçant les fonctions de directrice de la communication, au titre de l'article 3, alinéa 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. Depuis le 20 août 2007, un troisième cadre A non titulaire, responsable des ressources humaines, a été recruté pour une période de trois ans.

Le conseil municipal de Notre-Dame-de-Gravenchon a pris la décision le 30 juin 2005 de reprendre la gestion du cinéma les « Trois Colombiers » en régie municipale, qui a conduit à la conclusion d'un contrat de travail (CDD) pour le projectionniste et au recrutement des ouvreuses sur trois emplois administratifs à temps non complet ; le directeur du cinéma a bénéficié d'un contrat à durée indéterminée à l'indice majoré 495. Au regard du chiffre d'affaires du cinéma (250 850,65 euros hors subventions), cette intégration d'agents du secteur associatif, même si elle préserve des emplois, et bien qu'elle semble inévitable, semble importante. L'ordonnateur précise que ces agents assurent également les spectacles de théâtre, sans indication de la part respective entre les deux activités.

En outre, deux postes permanents d'éducateur des activités physiques et sportives, d'une durée hebdomadaire de travail égale à 35 heures, ont été pourvus par des agents contractuels recrutés sur la base de l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, l'un à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1998 et l'autre à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2001.

En application des alinéas 7 et 8 de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la durée des contrats successifs ne peut excéder un total de six années et à l'issue de cette période maximale, le contrat ne peut être reconduit que par une décision expresse et pour une durée indéterminée. Ces deux derniers agents ont donc bénéficié d'un contrat à durée indéterminée à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2007 par délibération du 18 octobre 2007.

La Chambre a bien entendu les arguments de la commune justifiant ces recrutements mais souligne le poids accru des agents non titulaires, dans les effectifs de la commune, qui en résulte.

## **2- Les logements de fonction**

25 logements de fonction ont été attribués aux agents municipaux de Notre-Dame de Gravenchon. 19 d'entre eux l'ont été par nécessité absolue de service (gardiens logés, directeur des services techniques et agent chargé de la sécurité des bâtiments) et 6 par utilité de service.

Si le logement du responsable de la sécurité des bâtiments peut, au regard des contraintes du poste, paraître justifié sous la forme de l'utilité de service, il contrevient à la réglementation lorsqu'il revêt le caractère de nécessité absolue de service.

## **IX – LA CONSTRUCTION DU CENTRE AERE**

Par délibération en date du 11 mai 2000, la construction d'un centre aéré pour un coût global de 25,3 millions de francs TTC a été décidée.

Le conseil municipal a approuvé le programme de l'opération, puis lancé la procédure de consultation des concepteurs suivie du lancement de la procédure d'appel d'offres. Le 3 février 2003, un ordre de service de démarrage des travaux a été délivré par le maître d'œuvre fixant un délai de réalisation de 14 mois, y compris le mois de préparation des travaux.

Le 10 mars 2003, le bureau d'études structures - cotraitant du maître d'œuvre remettait à l'entreprise titulaire du marché de travaux charpente métallique et au bureau d'études en charge du contrôle technique la note de calcul de dimensionnement des profils.

Par courrier en date du 18 mars suivant, l'entreprise titulaire du marché de travaux charpente métallique a signalé de nombreuses insuffisances dans le dossier technique qui lui a été remis et en raison de l'importance des modifications, l'entreprise a souhaité la nécessité d'un avenant.

Le contentieux, relatif à l'exactitude des plans d'exécution des ouvrages permettant d'assurer la solidité de ces derniers (le lot charpente métallique), a duré cinq ans, de mars 2003 à mars 2008, jusqu'au jugement du tribunal administratif de Rouen, et à la résiliation de tous les marchés pour motif d'intérêt général par le maire.

Le jugement rendu dans cette affaire, qui oppose la collectivité à l'architecte, a été à la charge de la maîtrise d'œuvre du centre aéré ; toutefois, si la ville est satisfaite du jugement rendu, l'indemnisation de son préjudice n'a pas été à son avantage complet : les demandes reconventionnelles de la commune de Notre-Dame-de-Gravenchon ont été rejetées par le tribunal administratif.

La ville a donc fait un appel partiel de cette décision d'indemnisation, dont elle a évalué le juste montant à 363 000 euros, auquel sont ajoutés les frais irrépétibles.

## **RESUME SYNTHETIQUE**

Désormais intégrée à la nouvelle communauté de communes de Caux-Vallée-de-Seine, la commune de Notre-Dame-de-Gravenchon dispose d'une situation financière particulièrement aisée qui repose sur un potentiel fiscal très important, pour une commune de cette strate démographique, principalement lié à la zone portuaire de Port-Jérôme.

La commune s'est ainsi dotée d'un patrimoine exceptionnel (nombreux équipements sportifs, culturels et associatifs) qui génèrent des coûts de fonctionnement que la commune peut pour lors absorber.

Le recours à l'emprunt, très maîtrisé au demeurant, puisque la capacité de désendettement rapide de la commune demeure intacte, constitue cependant un retournement par rapport à une pratique antérieure à 2007 qui reposait entièrement sur l'autofinancement. A ce jour toutefois, tous les budgets (principal et annexes) confondus, l'autofinancement de la commune reste très important.

Sa bonne situation financière permet à la commune de soutenir activement des structures associatives, dont certaines pourraient être municipalisées. En général, les relations financières entre la commune et les associations méritent un effort de clarification.

De nombreuses activités et interventions (cinéma, opération d'aménagement, transports ...) sont regroupées sous la forme de services annexes qui demeurent, pour la plupart, étroitement dépendants des ressources du budget principal.

La stratégie financière avec la communauté de communes paraît saine.

Le recours à des personnels non titulaires, qui s'explique en partie par la municipalisation de structures associatives, reste assez important.

## **REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE NOTRE DAME DE GRAVENCHON**

Je note avec satisfaction qu'il a été pour partie tenu compte des remarques émises dans mon courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2009 ainsi que lors de notre entretien le 21 décembre 2009.

Des demandes d'amélioration portant sur certains aspects de la gestion ont déjà été entreprises ou mises en place depuis la fin de la période ayant fait l'objet du contrôle ; c'est le cas par exemple de la clarification dans les relations entre la Ville et les Associations.

J'ai bien noté que le rapport d'observations, accompagné de ce courrier, me sera à nouveau adressé et que j'aurai dès lors à le communiquer au Conseil Municipal qui en débattrà.