



Chambre régionale des comptes
d'Alsace

Le Président

Strasbourg, le 16 décembre 2010

mhr/er/n° 1807 /gr

Recommandée avec AR

Monsieur le Député-Maire,

Par lettre du 10 novembre 2010, j'ai porté à votre connaissance les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune de Cernay, afin de vous permettre, si vous l'estimiez utile, d'apporter une réponse écrite à ces observations, en application du code des juridictions financières.

Par lettre du 13 décembre 2010, vous m'avez fait parvenir une réponse qui est jointe au rapport d'observations définitives qui vous est à nouveau adressé pour être communiqué au conseil municipal dès sa plus proche réunion.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun des membres du conseil et donner lieu à débat.

Ce rapport d'observations définitives est également adressé au préfet et au directeur départemental des finances publiques du Haut-Rhin.

Après sa communication au conseil municipal, il est communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Aussi, je vous remercie de bien vouloir informer le greffe de la date à laquelle cette communication interviendra.

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

Christophe Rosenau

Monsieur Michel Sordi
Député-Maire de Cernay
26, rue James Barbier
BP 20220
68704 Cernay Cedex

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'ALSACE

COMMUNE DE CERNAY

EXAMEN DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2005)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Sommaire	Pages
1. La situation financière.....	2-8
1.1. La situation financière.....	2-3
1.2. La maîtrise du fonctionnement.....	3
1.3. L'endettement.....	3-5
1.4. La fiabilité des comptes.....	5-8
2. Les relations avec « Espace Rhénan ».....	8-12
2.1. Des opérations traitées de gré à gré.....	8-9
2.2. Les contrôles opérés par la ville.....	9
2.3. La gestion financière des opérations sous mandats.....	9-10
2.4. Les concessions des « Rives de la Thur » et de « la Cartisane ».....	10-11
2.5. Des risques juridiques.....	11-12
3. Les zones d'activités économiques.....	12-13
3.1. La problématique des zones d'activités.....	12
3.2. Les zones de Cernay.....	12-13
4. La gestion du domaine.....	13-14
4.1. Les conventions avec des organismes exerçant des activités d'intérêt général.....	13
4.2. Le centre équestre.....	13
4.3. Le Musée de la porte de Thann.....	13
4.4. Les immeubles de la gendarmerie.....	14
5. La gestion de l'Espace Grün.....	14-17
5.1. Le cadre juridique.....	14
5.2. Les financements.....	15
5.3. Les activités commerciales de l'association.....	15-16
5.4. Le choix du mode de gestion.....	16-17
6. Observations diverses.....	17-18
6.1. La gestion du périscolaire.....	17
6.2. La ville a donné suite à plusieurs observations de la Chambre.....	18
Annexe 1 - tableaux 1 à 4.....	19-20

4.4. Les baux à la gendarmerie

Après avoir fait construire, par un aménageur privé, sous le régime du bail emphytéotique administratif, une gendarmerie qu'elle prend à bail à la SCI créée par le promoteur moyennant un loyer trimestriel de 45 K€ en 2008 (49,7 K€ en 2009), la collectivité loue ce même équipement pour 31 K€ par trimestre à la gendarmerie qui y a installé un peloton de surveillance et d'intervention. L'effort de la ville, sur la base des données de 2008 et 2009, s'élève à environ 16 à 17 K€ par trimestre, hors entretien et mise à disposition du terrain à des conditions préférentielles.

S'agissant de la location à la brigade territoriale, le bâtiment a fait l'objet d'une construction financée à hauteur de 2 134 K€ par l'emprunt. Le loyer annuel de 171 K€, acquitté trimestriellement par la gendarmerie, couvre dorénavant l'amortissement et l'emprunt.

5. LA GESTION DE L'ESPACE GRÜN

La ville a inauguré en 2000 un centre culturel avec une salle de spectacles de 430 sièges, une salle modulable de 600 m², une galerie d'exposition permanente, un bar-café et une scène extérieure couverte. L'espace Grün reçoit environ 75 000 personnes par an. Dans sa réponse, la ville souligne l'importance de cet équipement pour l'ensemble des associations et le projet associatif qui en a été le porteur.

5.1. Le cadre juridique

Depuis sa création, le centre culturel est géré par l'association de gestion de l'espace Grün créée le 12 mai 1999 pour gérer le centre culturel de Cernay. Selon l'article 2 du statut, le but de l'association est d'assurer la gestion artistique et financière de tout équipement qui lui sera confié, de mener des activités de diffusion, de création et d'animation culturelle s'appuyant sur des techniques d'expression diversifiées : théâtre, musique, cinéma, expositions, conférence, ateliers, actions culturelles en direction des différents publics et en liaison avec les associations. Pour assurer l'ensemble de ses missions, l'association emploie 10 salariés et mobilise de nombreux bénévoles, dont son président.

Une convention d'occupation et d'utilisation de l'espace Grün a été signée le 1er mars 2000 après autorisation du conseil municipal du 11 février 2000. Un avenant du 30 octobre 2000 y a ajouté l'exploitation d'une licence 4 de débit de boisson. La convention a consisté en une mise à disposition gratuite de 2000 à 2007 des biens immobiliers et mobiliers composant le centre culturel de Cernay (2 343 m²) et le terrain attenant. Suite à un contrôle fiscal et à une transaction amiable, un loyer mensuel de 1 500 € a été instauré à compter du 1^{er} janvier 2008, contractualisé par avenant n° 2 du 8 février 2008. Les objets mobiliers, équipements et aménagements mis à disposition figurent en annexe à la convention. Cette convention d'une durée d'un an, renouvelable par tacite reconduction, a été conclue « Intuitu personae ». La ville peut la résilier unilatéralement par simple lettre recommandée dans plusieurs cas (dissolution de l'association, désordre, destruction des lieux) et dans l'hypothèse où le président agréé par la ville « ... *perdrat, à quelque moment que ce soit, la qualité de président de ladite association* ». La chambre ayant rappelé que cette disposition traduisait le rôle prépondérant de la ville, voire entravait le principe de libre administration de l'association, particulièrement lorsque la fonction de président de l'association coïncidait également avec un mandat local, la ville a fait part, en réponse, d'un aménagement prochain de cette disposition et que d'ici fin 2010 un avenant entérinera l'abandon de l'intuitu personae.

5.2. Les financements

La ville consacre une partie importante de ses subventions à l'espace Grün qui a bénéficié d'une aide s'élevant à 340 K€ par an en moyenne depuis 2006 (387 K€ en 2009).

En application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les associations et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour son application, dès lors qu'une subvention annuelle dépasse 23 K€, il convient de conclure une convention, approuvée par l'assemblée délibérante, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention. Lorsque la subvention a été affectée à une dépense déterminée, l'association bénéficiaire doit produire, dans un délai déterminé, un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la convention.

La chambre observe que la convention annuelle de financement pour l'année 2009, qui porte sur un montant maximum de 450 K€, n'a pas été soumise à l'approbation de l'assemblée délibérante. Par ailleurs, l'ensemble des documents de gestion, bilans, budget, moyens, autres financements attendus et contributions non financières, évaluation des conditions de réalisation des projets, ne sont pas portés à la connaissance du conseil municipal, mais examinés en commission administrative annuelle réunissant l'administration et les élus concernés (maire et adjoints) et les représentants de l'Espace Grün (président et directrice de l'association), même si le conseil se prononce annuellement sur le budget alloué et que le contrôle de légalité est destinataire des conventions signées par le maire en vertu d'une délibération de 2004, comme le souligne la ville dans sa réponse. La chambre rappelle que la convention entre l'association et la ville doit être approuvée par le conseil municipal.

L'examen par l'assemblée délibérante se justifierait d'autant plus que les résultats d'exploitation sont négatifs (- 10 K€ en 2007 et - 57 K€ en 2008). Dans le total des produits, la part des subventions s'élève à 65 %, celle de la ville étant de 47 % en 2008. Enfin, pour apprécier le coût complet de cet équipement culturel, il convient d'intégrer les investissements directs de la ville qui s'élevaient à 57,6 K€ en 2009 (93,5 K€ étaient prévus en 2010), la charge de la dette, ainsi que les contributions volontaires en nature non comptabilisées évaluées dans les liasses fiscales 2008 à la somme de 216 K€ (dont la mise à disposition du centre culturel : 135 438 €, les bénévoles pour l'administration : huit personnes pour 9 145 € et pour l'exploitation : 49 personnes à hauteur de 71 945 €).

La chambre prend acte que le bilan 2010 de l'association de gestion de l'Espace Grün sera soumis au conseil municipal en 2011 et les années suivantes.

5.3. Les activités commerciales de l'association

La convention autorise d'autres utilisateurs que l'association de gestion. En effet, selon l'article 2 de la convention, les biens mis à disposition de l'association peuvent être utilisés dans le cadre de contrats de location :

- par l'association elle-même pour différentes activités culturelles,
- par les associations cernéennes pour leurs manifestations,
- par des organismes extérieurs (pour y tenir congrès, séminaires, réunions de travail) et des particuliers (fêtes de famille exclusivement).

Il est précisé que l'association facturera directement la location des salles ainsi que le service d'assistance technique obligatoire d'un régisseur et d'un concierge. Selon le rapport soumis à l'assemblée générale, il y a eu 140 locations en 2009.

A cet égard, la chambre observe, d'une part, que l'association réalise une activité commerciale de location de salles, sans activité culturelle et non prévue dans son objet statutaire et, d'autre part, que selon l'article L. 2122-21-1° du CGCT, le maire est chargé, sous le contrôle du conseil municipal, de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tout acte conservatoire de ses droits. Par ailleurs, l'article L. 2144-3 du CGCT prévoit que les locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Mais c'est au maire qu'il revient d'en déterminer les conditions, le conseil municipal fixant, pour sa part, si nécessaire, la contribution due à raison de cette utilisation. Aussi, s'agissant d'un bien communal mis à disposition d'une association dont l'objet est limité aux activités culturelles, les tarifs des locations de l'espace Grün devraient être soumis à la décision du conseil municipal et les produits devraient revenir dans les caisses de la commune.

Dans sa réponse, la ville indique que « *les locations consenties par l'association de gestion de l'Espace Grün à des personnes autres que des associations cernéennes, ou qui ne présentent aucun caractère artistique ou culturel, ne semblent pas constituer la majorité des locations consenties* ».

Mais eu égard au risque lié à l'exercice dans des conditions imprécises d'une activité commerciale, la chambre invite la collectivité à s'assurer précisément de l'importance de celle-ci dans les locations consenties.

5.4. Le choix du mode de gestion

Les activités commerciales, la prépondérance de la collectivité locale dans les financements et la direction de l'association conduisent à s'interroger sur le mode de gestion et de dévolution de l'équipement culturel Espace Grün.

La collectivité a décidé de mener une politique culturelle, de créer un équipement public et d'en confier la gestion à une association, sans qu'il y ait eu conclusion d'un marché ou d'une délégation de service public. Or, les conditions de création de l'association, son organisation et son fonctionnement, ainsi que les obligations imposées et les mesures prises pour en assurer le contrôle, permettent de considérer que la ville a entendu lui confier une mission de service public.

Aussi, le mode de gestion associatif instauré en 2000 devrait être reconsidéré dès lors que la collectivité était à l'initiative de la création d'un service public culturel et social. Il conviendrait d'inscrire la gestion de l'Espace culturel dans un cadre juridique plus adapté, soit en optant pour la création d'un établissement public de coopération culturelle prévu par la loi du 4 janvier 2002, soit en ayant recours à une ou à des procédure(s) de délégation de service public. La refondation des relations de gestion avec l'association est d'autant plus nécessaire que les relations financières avec les associations peuvent être considérées, au moins partiellement, comme des « activités économiques », c'est-à-dire que les aides publiques apportées doivent respecter la réglementation européenne sur les aides d'Etat.

Dans sa réponse, la commune souligne que « *le conseil d'administration de l'association de gestion de l'Espace Grün et plus généralement ses membres seront invités, après plus de dix années d'existence, à une nouvelle réflexion quant au contenu de son projet associatif. Il semble en effet que les relations entretenues entre l'association de gestion de l'Espace Grün avec les autres*

associations cernéennes, ne soient pas des relations pouvant traduire des activités économiques entre elles, mais plutôt des relations basées avant tout sur une volonté de développement du monde associatif de Cernay et environs.

Si tel est le cas, l'association de gestion de l'Espace Grün devrait alors probablement revoir ses statuts pour notamment renforcer par la présence de représentants de ce monde associatif au conseil d'administration. Elle devrait peut-être plus généralement marquer d'avantage son projet associatif».

La chambre prend acte de cette réponse et recommande que :

- l'association de gestion de l'Espace Grün soit explicitement chargée, par une délibération du conseil municipal, de l'exécution d'obligations de service public, clairement définies « dans leur consistance, leur durée et leur étendue ». Ce dispositif traduira un « mandat d'intérêt général »,
- la compensation financière de l'exécution d'obligations de service public doit être calculable selon des critères préétablis de manière objective et transparente,
- les subventions doivent être proportionnées aux coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, périodiquement contrôlées et évaluées.

La réponse de la ville confirme la démarche entreprise et indique qu'en tout état de cause, l'association est et demeurera bien indépendante de la collectivité.

6. OBSERVATIONS DIVERSES

6.1. La gestion du périscolaire

La ville de Cernay a réorganisé l'accueil périscolaire : à l'issue d'une procédure d'appel d'offres et d'une mise en concurrence entre trois candidats, le marché de prestation de services a été dévolu à l'Association de gestion du centre culturel (AGORA) qui gère également le centre du Quartier Bel Air et possède donc une expérience locale. Par ailleurs, le conseil municipal, dans sa séance du 22 décembre 2008, a autorisé la convention de mise à disposition de locaux pour l'accueil périscolaire à l'association AGORA, avec effet du 1er janvier 2009, moyennant un loyer mensuel, hors charges, de 1 000 €.

Un autre marché de prestation de services pour l'organisation, l'animation, la coordination et la gestion des actions éducatives périscolaires du 9 septembre 2008 a pris effet au 1^{er} janvier 2009 et est susceptible d'être renouvelé jusqu'en décembre 2011. Il ressort de l'article 10 du cahier des clauses administratives et techniques que le prix à payer par la ville de Cernay correspond au solde entre les dépenses de l'association et les recettes constituées par les prestations versées par les familles auxquelles s'ajoutent les subventions de la CAF. S'agissant d'un service public créé à l'initiative de la commune, les recettes versées par la famille correspondent à des deniers publics. Or, un marché public ne constitue pas un titre légal permettant à une association de procéder à l'encaissement de recettes communales. Dans ces conditions, la gestion de l'accueil périscolaire devrait être réexaminée soit en optant pour une délégation de service public (qui permet à son titulaire d'encaisser des recettes), soit sous la forme d'un marché public (qui suppose que la collectivité acquitte le coût du service reçu à son cocontractant).

Dans sa réponse, la ville indique que le marché de prestations de services, dévolu à l'association AGORA, prendra fin en 2011 et que la nouvelle procédure sera retenue après analyse de toutes les formes d'intervention, y compris la création d'une régie municipale.