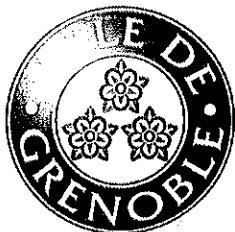


31/08/2018



ERIC PIOLLE
MAIRE DE GRENOBLE

Grenoble, le

30 AOUT 2018

Réf : DGS/2018
Affaire suivie par : Emmanuel ROUEDE
☎ : 04.76.76.35.07

Note à l'attention de

Madame Marie-Christine Dokhélar
Présidente
Chambre régionale des comptes Auvergne-
Rhône-Alpes

**Objet : Réponse écrite de la ville de Grenoble au rapport d'observations définitives de la
Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône Alpes en date du 11 juillet 2018.**

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 23 juillet 2018, vous avez bien voulu nous accorder un délai supplémentaire. Conformément à l'article L243-5 du Code des Juridictions Financières, je vous prie de trouver ci-joint la réponse écrite de la ville de Grenoble, suite au rapport d'observations définitives que vous nous avez transmis le 11 juillet dernier.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération,

Le Maire

Eric PIOLLE

SOMMAIRE

2.	LES RELATIONS AVEC LA METROPOLE DE GRENOBLE	5
2.1	Les relations financières entre la Ville et la Métropole	5
2.2	Les principales compétences transférées.....	6
2.3	Les mutualisations	8
3.	LA SITUATION GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES	8
4.	LE SOUTIEN DE LA COMMUNE A LA SEM ALPEXPO.....	10
5.	LA SITUATION FINANCIERE	11
6.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	12
6.1	Le pilotage, les effectifs et la masse salariale	13
6.2	Le recrutement des agents contractuels	13
6.3	La composition du cabinet du Maire	15
6.4	Le temps de travail.....	15
6.4.1	Le respect de la durée légale	15
6.4.2	Les autorisations spéciales d'absence	16
6.4.3	L'absentéisme	16
6.5	La rémunération du personnel	17
6.5.2	Les heures supplémentaires	18
6.5.2	L'attribution de la NBI.....	19
6.6	Les modalités de déroulement de carrière des agents	19
6.7	Les avantages en nature	20
6.7.2	Les logements de fonction.....	20
6.8	La participation au comité social du personnel.....	21
7.	LA COMMANDE PUBLIQUE	21
7.6	La régularité de deux importants marchés suivis par la direction de la communication	22
7.6.1	La fête des Tuiles.....	22
7.6.2	Marché des chalets de Noël.....	25
8.	LA GESTION PATRIMONIALE	26
8.2-	L'état du patrimoine communal	26
8.2.2	La situation de l'hôtel de Ville.....	27
8.3	L'évolution de la consommation des fluides	27
8.4.	La stratégie de valorisation et d'optimisation du patrimoine	28
8.5.	Les projets de relocalisation des services.....	28
8.5.2	Le projet de regroupement des services administratifs : l'achat du siège du Crédit Agricole Sud Rhône Alpes	29

SYNTHESE

Une situation financière fragile

La situation financière de la Ville est, comme le rappelle la Chambre Régionale des Comptes, historiquement **fragile**, et sa dégradation amplifiée dès 2011, malgré une forte augmentation d'impôts en 2009, s'est accélérée avec la baisse des dotations de l'Etat à partir de 2014.

Des efforts de gestion depuis 2014 reconnus par la Chambre

Les mesures de sobriété mises en place dès 2014, le Plan de Sauvegarde et de Refondation des services publics locaux lancé en juin 2016, le développement progressif des outils de pilotage budgétaire ont permis de redresser la tendance à partir de 2016, et ceci, sans recourir à une augmentation de la fiscalité. Si la Chambre mentionne que les plans successifs depuis 2009 « *n'ont globalement pas atteint leur objectif* », elle reconnaît que « *des économies importantes sont réalisées par la collectivité* » dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de Sauvegarde et refondation des services publics locaux et que « *les modalités de suivi du plan sont de qualité* ». Le plan couvrant la période 2016-2019, l'audit de la Chambre couvrant 2011-2016, l'essentiel des effets seront constatés post-audit.

Une gestion saine des ressources humaines reconnue par la Chambre

Concernant la gestion des ressources humaines, comme la Chambre le mentionne, « *la collectivité s'est engagée dans un important travail de rationalisation des moyens* ». En effet, un travail de fond a été conduit par chaque direction pour permettre d'ajuster la masse salariale aux ressources disponibles de la Ville tout en assurant la continuité et la transformation de l'administration. Cela s'est traduit par :

- la transformation des manières de faire et de s'organiser permettant de réduire le recours aux heures supplémentaires et aux renforts ;
- la prise en compte des besoins des agents à travers un effort de dé-précarisation (emplois aidés, contractuels,...), la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire accompagnant la mobilité, la possibilité de faire du télétravail, le renforcement de l'égalité femmes-hommes ;
- la remise à plat des logements de fonction et des véhicules privatisés, le recours à des flottes mutualisées de véhicules qui ont permis de réinscrire les notions d'exemplarité et d'équité au cœur de la politique menée par la Ville avec ses agents ;
- le développement des outils permettant à chaque directeur d'assurer un pilotage fin de la masse salariale, des effectifs et de l'absentéisme ;
- les refontes du régime indemnitaire d'une part, et du système des astreintes d'autre part, qui ont permis de mettre fin aux irrégularités relevées par la Chambre, la plupart d'entre-elles datant du début des années 1980.

Enfin, les chantiers portant sur l'annualisation du temps de travail ont largement été entamés et leur nécessaire poursuite demande un temps de dialogue social indispensable à leur appropriation.

Un retard de structuration de la commande publique en cours de rattrapage

Concernant la commande publique, la Ville reconnaît que le « *dispositif de pilotage n'est pas adapté au niveau des achats de la commune* » et qu'elle « *dispose d'une marge d'amélioration importante en matière d'outils de suivi et de statistique des achats* » comme le mentionne la Chambre. De nombreuses actions correctives ont été lancées dès 2015 : réorganisation des services intervenant dans la commande publique, redéfinition des rôles (juristes, acheteurs, directions opérationnelles,...), plan de sensibilisation et de formation des agents à la commande publique, mise en place d'un système d'alerte et de contrôle des seuils de procédures, déploiement d'un nouveau logiciel de gestion des procédures de marchés, réécriture en cours du Guide interne de la commande publique...

La Ville entend poursuivre ce travail afin d'améliorer l'ensemble du processus d'achat, de la planification des besoins au suivi des commandes, quel que soit le type d'achat.

La Chambre considère qu'il y a eu des manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence sur deux marchés parmi la quarantaine de marchés contrôlés et les 950 marchés passés de 2014 à 2016 :

- Les éditions 2015 et 2016 de la Fête des tuiles : la Chambre porte une appréciation divergente de celle de la Ville sur la qualification juridique du marché vis-à-vis des critères fixés par le code des marchés publics. Considérant que ce projet (qui a la particularité d'associer création artistique et participation citoyenne), entrainé dans le champ de la création artistique, la Ville a choisi d'appliquer la procédure d'achat adaptée, c'est-à-dire celle de l'article 35-II-8 du code des marchés publics. C'est ce point que conteste la Chambre.
- Les chalets du marchés de Noël : le manque d'anticipation à l'origine de l'irrégularité soulevée par la Chambre, s'explique par une réorganisation des services entre la Ville et la Métropole à ce moment-là : l'office du tourisme initialement en charge du marché de Noël était transféré à la Métropole alors que le marché de Noël était repris en régie par la Ville, ce qui n'a pas permis aux équipes d'assurer un niveau de continuité approprié de l'ensemble des dossiers. Depuis cette phase de transfert la situation a été régularisée.

Un patrimoine immobilier important en mutation

Concernant le patrimoine communal (plus de 650 bâtiments scolaires, culturels, sportifs, historiques et associatifs), la Chambre note qu'il est dans un « état dégradé » et que « les crédits consacrés à l'entretien de ce patrimoine important n'ont pas été à la hauteur des besoins ».

C'est à partir d'un constat similaire que la Ville a engagé, dès 2015, une démarche d'optimisation et de valorisation du patrimoine qui s'est traduite par :

- un projet de regroupement des services sur un nombre de sites limités : à termes 2 (contre 10 actuellement) pour les services administratifs et 3 (contre 14) pour les services techniques et logistiques. C'est dans le cadre de ce projet que la Ville a acquis le siège régional du Crédit Agricole dans des conditions que la Chambre considère « critiquables ». Cependant cette dernière reconnaît « que l'intégration à l'opération des économies réalisées par le CCAS permet de rendre ce bilan prévisionnel positif dans sa globalité » (8,2 à 10 M€ d'économies recalculées par la CRC) ;
- un plan de valorisation des actifs exceptionnel avec le lancement d'un appel à projet (Gren'de Projet) sur 6 bâtiments emblématiques de la Ville, la cession des bâtiments non adaptés aux besoins et compétences de la Ville (garages, logements...), la mise en œuvre d'une politique de mutualisation des espaces et des usages ;
- une attention toute particulière sur la sécurité avec la remise en place dès 2015 d'un comité de sécurité (ce qui a permis de lever l'ensemble des avis défavorables sur les écoles, notamment), la réalisation de travaux (1,5 M€) et le renforcement des mesures de sécurité sur l'Hôtel de Ville, ainsi que la programmation de la relocalisation des archives municipales (préalable indispensable à la levée de l'avis défavorable sur ce bâtiment) ;
- une organisation et un pilotage interne renouvelé permettant de suivre l'ensemble du patrimoine municipal (arbitrages financiers, attributions, mutualisations...).

La Ville regrette que la Chambre n'ait pas complètement analysé les causes structurelles qui ont conduit à ce que Grenoble ait une dépense par habitant des plus élevées de France.

Elle analyse plusieurs facteurs : poids et choix de gestion de la dette couteux, forte augmentation des charges de gestion entre 2011 et 2014, etc....

Or, du fait d'un important retard d'intégration intercommunale la Ville continue à porter d'importantes charges de centralité pour des équipements à rayonnement métropolitain (dont Alpexpo examiné par la Chambre). Comme le mentionne la Chambre, seul un pacte financier et fiscal permettrait de « réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres » opérant ainsi un rééquilibrage des charges au sein de la Métropole.

REPONSES DE LA VILLE AUX RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Recommandation n°1 : présenter une programmation pluriannuelle des investissements au conseil municipal.

La Ville entend respecter ses obligations résultant du décret n°2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire. La volonté d'augmenter le nombre d'autorisations de programme afin de faciliter la gestion pluriannuelle des investissements se traduira par une augmentation des informations données dès le Débat d'Orientation Budgétaire 2019.

Recommandation n°2 : veiller à maîtriser la masse salariale, notamment en modérant les heures supplémentaires et en appliquant la réglementation sur le temps de travail annuel des agents.

La Ville entend poursuivre la politique de maîtrise de la masse salariale initiée depuis 2014 qui a d'ores et déjà permis une réduction de près de moitié des heures supplémentaires entre 2011 et 2016. Des chantiers de réorganisation sont en cours au sein des services (sécurité civile et protocole notamment) afin de régulariser et réduire le recours aux heures supplémentaires.

Recommandation n°3 : mettre en place des outils de pilotage et de recensement des besoins en matière de commande publique, afin de respecter les procédures de publicité et de mise en concurrence applicables.

La Ville entend poursuivre l'amélioration du processus de la commande publique, qui a été amorcé dès 2015, afin d'en respecter, dans tous les domaines, les procédures.

Recommandation n°4 : faire adopter par le conseil municipal une stratégie de gestion du patrimoine et lui présenter régulièrement la programmation des travaux d'entretien et de mise en sécurité des bâtiments.

La Ville entend poursuivre les efforts de réorganisation et de programmation qui ont été initiés dès 2014. La stratégie de gestion du patrimoine est élaborée au sein du groupe de travail stratégie patrimoniale présidé par l'adjointe au maire en charge du patrimoine. Celui-ci regroupe les élu·es et responsables administratives concernées par les sujets inscrits à l'ordre du jour. Il permet une gestion cohérente de l'ensemble de l'immobilier municipal quel que soit son usage, sa localisation ou son état. Et qui fera comme le préconise la Chambre l'objet de la délibération cadre qui sera présentée prochainement au conseil municipal.

Recommandation n°5 : procéder à une étude chiffrant les coûts de mise aux normes de l'hôtel de Ville et établir sans délai la programmation des investissements correspondants.

La Ville prend note des observations quant aux conditions de sécurité à l'hôtel de Ville, situation ancienne et complexe, plusieurs initiatives ayant été prises depuis 2012 afin de créer les conditions permettant la levée de l'avis défavorable de la commission de sécurité compétente, en particulier en programmant le transfert des archives municipales.

Recommandation n°6 : veiller au recrutement prioritaire de fonctionnaires sur les emplois permanents.

La Ville est très attachée au respect du statut de la fonction publique territoriale et se situe dans la moyenne des collectivités de taille comparable en matière d'emplois de contractuels (5% des effectifs sur des emplois permanents). Elle entend poursuivre sa politique de recrutement prioritaire d'agents titulaires.

2. LES RELATIONS AVEC LA METROPOLE DE GRENOBLE

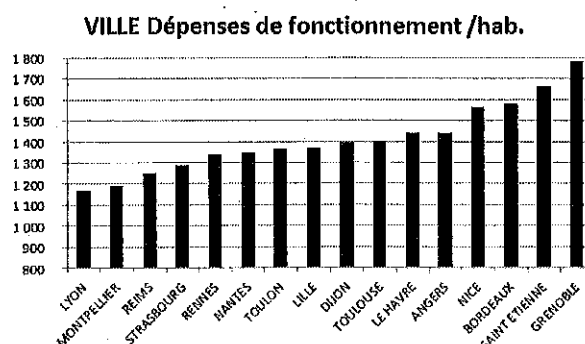
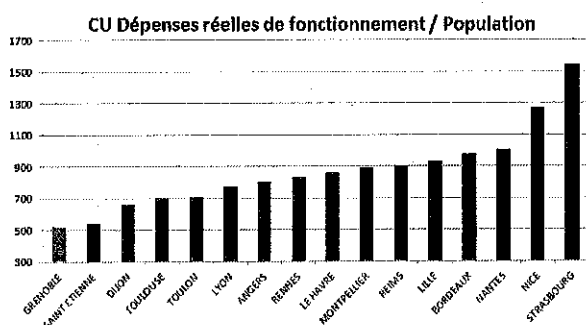
2.1 Les relations financières entre la Ville et la Métropole

La Ville souhaite rappeler la spécificité de la situation de Grenoble, qui porte « historiquement » d'importantes charges de centralité, du fait du retard pris par le territoire dans l'intégration intercommunale. La métropole de Grenoble reste aujourd'hui encore l'une des agglomérations la moins intégrée de France et donc de fait, la « Ville centre » enregistre un niveau de dépenses par habitant très élevé par rapport à celui des collectivités de sa strate. Là où la dynamique intercommunale a permis aux autres territoires de faire porter le développement des charges de centralité par l'intercommunalité depuis des décennies, elles continuent à peser de manière importante sur la fiscalité de la Ville de Grenoble, et fragilisent sa situation financière..

Les lois MAPTAM et NOTRE ont permis de franchir un cap important en matière de construction métropolitaine, et la Chambre relève la contribution de la Ville de Grenoble par le transfert de près de 200 agents, avec des services complets, pour faciliter la montée en compétences opérationnelles de la Métropole, et par la constitution de services communs. Les conditions de transfert des compétences examinées par la Chambre ne font pas l'objet de remarques particulières, à l'exception de la voirie, pour laquelle la Métropole a décidé d'une méthode spécifique qui a été appliquée pour les 49 communes.

Au-delà des transferts de 2015, la question du rattrapage du portage de certaines charges de centralité demeure, et devra être abordée dans les prochaines étapes de la construction métropolitaine, à l'instar de ce qui a pu être fait pour la maison de la culture MC2.

Le territoire de Grenoble présente un retard significatif en termes d'intégration métropolitaine. En effet, la Métropole de Grenoble avait lors de sa création un niveau de dépenses faible par rapport à la moyenne de la strate du fait de sa faible intégration : 524€ par habitant en 2014, ce qui est le plus faible montant dépensé par une agglomération/ métropole (source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>)



Alors que dans le même temps, la Ville de Grenoble dépensait 1 779€ en 2014 par habitant, ce qui est la dépense la plus importante par habitant des Villes de la strate, la moyenne se situant à 1 411€.

La Ville a porté, et continue à porter sur ses ressources propres des compétences et des équipements dont la portée dépasse très largement son périmètre communal. Elle peut légitimement attendre un rééquilibrage de la montée en puissance de l'intercommunalité, comme cela a pu être le cas dans la plupart des autres territoires métropolitains, qui se sont structurés autour d'intercommunalités fortes comme les Communautés Urbaines « historiques ».

La Ville considère que la Chambre a surestimé le bénéfice des transferts de compétences de 2015, du fait de plusieurs effets indirects qui ne sont pas rentrés dans son périmètre d'analyse :

- certaines compétences telles que le marché d'intérêt nationale (MIN) ou les locaux économiques ont conduit à faire peser sur le budget principal des dépenses autrefois supportées par le budget annexe « activités économiques » en venant minorer l'attribution de compensation ;
- comme le constate la Chambre qui n'émet pas d'observations sur les transferts des compétences économie, énergie, et stationnement en ouvrage, la CLECT a retenu comme méthode d'évaluation – pour l'essentiel des compétences transférées – la moyenne des budgets des années précédentes (ce signifie que la Ville de Grenoble continue à porter un budget équivalent aux années précédentes malgré le transfert de compétence) ;
- si des charges de centralité ont été reconnues et prises en comptes sur certains transferts (MC2 notamment), d'autres charges, induites par la construction métropolitaine, ont été décidées par la CLECT (ce qui représente des charges majorées pour la Ville, ouvrages d'art, « forfait environnement de travail » des services communs, ...).

Par ailleurs, sans transfert de compétences à la Métropole, il est peu probable au vu des contraintes financières, que la Ville aurait poursuivi le même niveau de dépenses dans les années futures. Elle aurait été amenée à réduire ses dépenses, comme elle l'a fait dans le cadre du plan de sauvegarde et de refondation des services publics locaux.

En réalité, les transferts de compétences à la Métropole ont figé un certain nombre de poste de dépenses, parfois à un niveau élevé, privant la Ville d'une partie de ses marges de manœuvre dans les démarches et projets d'optimisation.

Comme cela est noté par la Chambre, l'impact de la Métropole sur la section de fonctionnement est au final de 0,3 M€ au moment de la présentation du budget 2016 dont les dépenses réelles de fonctionnement s'élevaient à 243 M€ (soit 0,12%). Un tel pourcentage ne permet pas de parler « d'amélioration de la situation de la section de fonctionnement » grâce à la méthode de calcul retenue. Au contraire, ce faible impact montre que la Ville-centre continue à porter d'importantes charges de centralité, contrairement à l'objectif de construction métropolitaine.

Le mécanisme de dette récupérable, proposé par la Métropole et plébiscité par la plupart des communes, a permis de refléter de manière plus juste la nature des charges transférées en limitant la charge d'investissement pesant sur la section de fonctionnement dans un contexte financier plus contraint pour les communes que pour la Métropole au moment des transferts. La Métropole a en effet bénéficié notamment d'une DGF majorée comme tous les EPCI ayant le statut de Métropole.

2.2 Les principales compétences transférées

La Ville souhaite rappeler que le V-1bis de l'article 1609 nonies C du Code général des impôts qui régit les transferts prévoit que « *le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des transferts de charges* ». La Ville rappelle également qu'elle n'est pas majoritaire dans le processus décisionnel de la CLECT.

Concernant la compétence voirie, le transfert de la propreté urbaine n'est pas dicté par le droit positif, la Loi MAPTAM ne le rend pas obligatoire. Il s'agit en effet d'un choix pragmatique effectué lors de la création de la Métropole : organiser des transferts de manière progressive avec d'abord la voirie – compétence obligatoire – afin de garantir la continuité du service public. Ce choix a également été dicté par la volonté des élus d'une construction progressive d'une intercommunalité encore récente et qui était jusqu'alors très peu intégrée (précipiter les transferts peut conduire à de grandes difficultés opérationnelles et à une baisse du niveau de service public au profit des usagers). La propreté urbaine impose, pour être réactive, une grande proximité, qui à ce stade est toujours assurée par les élus communaux. Les 49 maires ont émis le souhait de conserver la propreté urbaine, ce service public de proximité, au niveau communal.

Le fait de considérer la propreté urbaine comme un accessoire de la compétence « voirie » est discutable, comme le montrent les transferts intervenus dans de nombreuses intercommunalités où le transfert de la compétence « voirie » n'a pas emporté le transfert de la propreté urbaine. Ailleurs en France, très peu de Villes-centre ont fait le choix de confier leur service propreté urbaine à l'intercommunalité : Le Havre, Perpignan, Metz, Cahors, Niort, Avignon, Nîmes, Toulon, et Versailles, par exemple, l'ont conservé.

Par ailleurs, les transferts de compétences liés au passage en Métropole en 2015 ont été conséquents puisque la Métropole grenobloise est passée directement du statut de communauté d'agglomération à celui de Métropole, sautant ainsi l'étape fréquente de communauté urbaine. L'impact a été d'autant plus important que la communauté d'agglomération de Grenoble faisait partie des moins intégrées et n'intervenait pas dans le domaine de la proximité, mise à part la collecte des ordures transférée depuis 2005.

En ajoutant les services communs décidés d'un commun accord à partir de 2015 entre la Métropole et la commune de Grenoble, où les agents travaillent certes pour le compte des deux collectivités mais sont administrativement rattachés à la Métropole, cette dernière a vu ses effectifs doubler entre 2014 et 2015, ce qui a nécessité un important travail de structuration à peine achevé à ce jour.

Au vu de ces différents éléments, le transfert de la propreté urbaine apparaissait prématuré et il a été convenu d'un commun accord entre les 49 communes et la Métropole qu'il n'y aurait pas de transfert de la propreté urbaine dans un premier temps. Ce choix en faveur du maintien de la propreté urbaine au niveau communal n'interdit pas de conventionner entre l'échelon métropolitain et communal (par exemple sur la gestion d'espaces complexes, c'est ainsi qu'un service commun patrimoine arboré - géré par la Ville de Grenoble - a été créé en 2017).

À Grenoble Alpes Métropole, le transfert de compétences de la voirie a été permis grâce à un dialogue approfondi et une négociation collective entre les communes et l'intercommunalité. La méthode d'évaluation de la compétence « voirie » a été approuvée par la CLECT puis par les conseils municipaux et le conseil métropolitain. Cette méthode a été retenue afin de garantir la soutenabilité financière pour les communes et a été adoptée à la suite de travaux associant les techniciens des communes et les élus. La CLECT est la scène et l'outil qui ont permis d'aboutir à ce consensus général, en définissant au préalable une méthode d'évaluation du patrimoine et des charges transférées, à partir d'un diagnostic technique précis sur l'état des voiries.

Quand la Chambre relève une situation apparemment favorable à la Ville de Grenoble sur le calcul des charges nettes de voirie calculées par la CLECT de 2015, elle ne tient pas compte de l'importance des recettes de PV de stationnement, à reverser maintenant à l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), et qui proviennent des efforts importants consacrés par la Ville au contrôle du stationnement.

Cette recette a été prise en compte de manière identique dans les méthodes « budgétaire » et « technique ». Une fois neutralisé cet effet, pour pouvoir se comparer aux autres communes, le différentiel de charges de voirie est ramené à -26% pour la Ville de Grenoble, -40% pour la moyenne des autres communes et -34% pour la moyenne de l'ensemble des communes métropolitaines.

2.3 Les mutualisations

La création des neuf services communs entre la métropole et la commune de Grenoble a eu pour but d'éviter la constitution de doublons entre Ville-centre et Métropole, tendance souvent dénoncée comme facteur de surcoût du bloc communal. Les services communs ont également contribué à la création rapide de la Métropole en mettant à disposition de celle-ci des compétences existantes au lieu de l'obliger à recruter et former.

Au cœur d'une période marquée par un contexte territorial et organisationnel en pleine évolution, la Ville et la Métropole ont fait le choix de se doter d'un plan de mutualisation ambitieux.

Les bénéfices financiers n'ont pas été la seule motivation de la création des services communs. En effet, la logique de création des services communs est de favoriser la construction de la Métropole et de promouvoir l'intérêt général. Elle doit répondre à une vision partagée et raisonnée sur le long terme, et s'inscrit dans une temporalité qui ne saurait se soumettre à une seule exigence financière immédiate mais bien de l'évaluation de la qualité du service rendu aux habitants.

A ce jour, le bénéfice financier de l'instauration des services communs est d'ailleurs encore difficile à établir avec précision, et constitue un enjeu partagé entre la Ville et la Métropole (les conventions de gestion desdits services communs arrivent à échéance à la fin de l'année 2018). La Ville rappelle que la création des services communs ne remonte qu'à 2015-2016, et que les bénéfices financiers de la mutualisation ne sauraient être immédiats, puisqu'ils reposent sur la construction progressive d'une action partagée et optimisée. Le renforcement de la gouvernance des services communs entre la Ville et la Métropole devrait permettre de développer une collaboration sur de nouvelles missions.

3. LA SITUATION GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

La Ville souhaite souligner la situation financière très dégradée dont elle a hérité en 2014, et ce, malgré une hausse importante des impôts locaux décidés en 2009 sans avoir été annoncés.

La situation financière de 2014 s'est révélée plus grave que celle affichée dans le budget primitif 2014 qui a servi de base aux propositions de la nouvelle équipe municipale.

La nouvelle équipe municipale a dû faire face, dès sa mise en place, à des impasses financières occultées (il convient de souligner que le budget 2014 est proche de l'insincérité compte tenu de l'obligation de rajout de 6M€ de crédits de charges de personnel au budget supplémentaire 2014 pour répondre au besoin de charges de personnel déjà en place). Et une transition difficile dont un révélateur est l'absence de transmission d'une quelconque archive en provenance du directeur général des services.

La nouvelle équipe a dû, pour faire le point sur la situation réelle de la collectivité, lancer les diagnostics nécessaires (financiers, juridiques, organisationnels...) et mettre en place les plans d'action appropriés (plan de sobriété, plan de sauvegarde et de refondation, conférence sociale, plan d'optimisation de l'immobilier municipal...), alors même qu'elle participait à la construction de la Métropole.

Malgré cette situation très difficile héritée, amplifiée par la baisse des dotations de l'Etat – équivalant d'un mois de fonctionnement (les dotations de l'Etat étant passées de 46M à 28M entre 2013 et 2017), la Ville de Grenoble souhaite porter à la connaissance de la Chambre qu'elle répond aux critères visés par le projet de contractualisation avec l'Etat porté par le Gouvernement, à savoir qu'elle contient ses dépenses réelles de fonctionnement à une progression inférieure à 1,2 % et bénéficie, de ce fait, d'une majoration de 0.07% dans le cadre des efforts de rationalisation qu'elle a d'ores et déjà effectués entre 2014 et 2016.

En matière de pilotage budgétaire, la Chambre ne peut reprocher à la Ville d'avoir surévalué ses dépenses et recettes en 2015. En effet, le budget 2015 (voté au conseil municipal du 23 février 2015) a été voté à périmètre constant sans tenir compte des transferts de compétences puisque la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) n'a rendu ses conclusions que fin novembre 2015 et le rapport de la CLECT n'a été approuvé que lors du conseil municipal du 11 décembre 2015. Cela explique la non réalisation des dépenses de personnel liée au transfert de personnel par vagues successives (les transferts à la Métropole ont représenté une baisse de la masse salariale de 8,1 M€) et la non réalisation de certaines dépenses à caractère général.

De même, le budget 2015 a maintenu une recette d'attribution de compensation constante alors que cette dernière fut réduite en cours d'année pour tenir compte de l'impact des transferts de compétences. Concomitamment, en 2015, la situation de la Ville était financièrement délicate et l'ensemble des services a fait d'importants efforts de maîtrise des dépenses aboutissant à une sous-consommation globale du budget voté dont la Chambre devrait se féliciter.

En matière de recettes, dès 2015, elles ont été prévues avec les éléments connus au moment du vote en décembre. Il est évident qu'il peut y avoir de petites variations, notamment sur la fiscalité, la notification des bases ou la connaissance d'exonérations décidées par l'Etat (exemple l'exonération des personnes veuves ou élevant seules un ou plusieurs enfants pour la taxe d'habitation) intervenant après le vote du budget. Il y a également, les changements de méthodes comptables à prendre en compte.

Par ailleurs, si la Chambre considère qu'entre 2011 et 2013, les dépenses étaient précisément déterminées, la Ville relève par exemple que la masse salariale a été estimée à 126,4 M€ dans le BP 2013, et réalisée à hauteur de 130,4 M€ dans le compte administratif 2013, à soit un écart de 4 M€.

Concernant la qualité du rapport d'orientations budgétaires, la Ville souligne que c'est le décret du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du ROB qui est venu préciser le contenu obligatoire du rapport sur les orientations budgétaires, pleinement applicable pour les DOB 2017. Dès lors, aucune obligation ne pesait sur la collectivité concernant les ROB des années précédentes. Ainsi, elle précise qu'une prospective pluriannuelle est venue enrichir le ROB dès 2017 conformément aux textes.

De plus, la Ville tient à préciser qu'il n'est aucunement obligatoire de voter la Programmation Pluriannuelle des Investissements mais que dans un souci de transparence, la Ville a fait le choix de développer l'utilisation des AP/CP (Autorisations de Programmes) figurant en annexe du budget dès 2015 et qu'elle travaille actuellement à développer la création d'opérations budgétaires et espère pouvoir aboutir pour le BP 2019.

La Chambre a considéré que les provisions inscrites au budget étaient sous-évaluées, en mentionnant notamment une indemnité potentielle de 17 M€ pour un contentieux avec Vinci Park. La Ville vient de conclure un accord transactionnel, en juillet dernier, après près de 10 ans de procédure et qui s'est soldé par le versement d'une indemnité de 2,8M€ (cf. délibération du 9 juillet 2018), alors qu'elle avait provisionné 4,1M€. Le niveau des provisions inscrites par la Ville était donc parfaitement justifié.

4. LE SOUTIEN DE LA COMMUNE A LA SEM ALPEXPO

En 2014 la Ville a été confrontée à une situation de crise très sérieuse sur la SEM Alpexpo, héritée de la gestion passée. L'activité a failli être interrompue alors qu'elle porte un service public important pour le bassin économique élargi de l'aire métropolitaine de Grenoble.

La Ville a pris les mesures pour rétablir une gestion saine de l'établissement, et son retour à l'équilibre financier. Elle a transformé la SEM en SPL, et étudie avec la Métropole les conditions de maintien et développement de cet équipement majeur d'agglomération.

La Chambre émet des critiques quant aux apports financiers réalisés par la Ville à l'égard de la SEM Alpexpo entre 2012 et 2015.

La Ville souhaite rappeler qu'en 2012-13, ces apports (recapitalisations et une avance sur compte courant d'associé) "compensaient" un loyer et une redevance trop importants que le contrat de Délégation du Service Public de 1999 faisait peser sur la SEM. Ce déséquilibre, constaté dès 2008 par la Chambre régionale des comptes, était aggravé, depuis 2005, par l'incapacité de la structure à développer les différents types d'activités et de manifestations puis, à partir de 2008, par une gestion inadaptée. La présentation des comptes 2013 au conseil d'administration de la SEM du 28 mai 2014, était si grave qu'elle soulevait la question de la continuité d'exploitation.

En 2014-2015, les actions de la Ville de Grenoble étaient motivées par la volonté d'assurer la continuité d'exploitation du site Alpexpo dont les activités et les retombées économiques sont importantes pour toute l'agglomération (évaluées récemment à plus de 100 M€ par an pour la Foire et le segment MICE). Pour ce faire, le loyer et la redevance ont été réduits à zéro de 2014 à 2016, puis fixés à des montants raisonnables (0.1M€ à partir de 2017 contre 0.9M€ jusqu'en 2013). En parallèle, la présidence et la direction de la SEM/SPL ont mené un travail important sur les 2 aspects : développement du portefeuille de services, et de réduction des coûts. Le résultat de ce travail a été le retour à l'équilibre dès 2016.

Sans l'annulation des paiements contractuels de la SEM à la Ville en 2014, la société serait entrée en procédure de sauvegarde. Sans recapitalisation à hauteur de 1,5M€ en juillet 2015, la société aurait été en cessation de paiements, mettant en péril les manifestations qu'elle organise, et l'appel à candidature en cours durant l'année 2015 pour une DSP avec un tiers.

Les réductions de loyers et redevances entre 2014 et 2016 ne peuvent pas être assimilées à une compensation d'un déficit de fonctionnement : leur montant avait été surévalué au départ, du fait de la surévaluation initiale du niveau de loyer et de redevance. D'ailleurs, la Ville n'a pas procédé à une remise de dette pour loyers et redevances impayés pré- 2014, mais étalé leur paiement sur dix ans. Les résultats ont ensuite permis d'accélérer ce remboursement pour fin 2021.

S'agissant de l'information du conseil municipal sur la réduction du capital de la SEM lors de sa transformation en SPL, le montant du capital annulé figure bien dans le dispositif de la délibération.

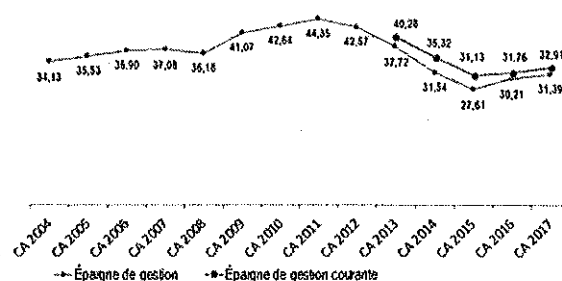
La SEM puis la SPL Alpexpo réalise une mission de service public d'organisation de foires, salons congrès et spectacles. Cette activité de service public ne parvient pas à réaliser le grand équilibre (financement des équilibres de fonctionnement et d'investissement) et doit donc bénéficier d'un soutien de la collectivité. Sa rentabilité est économique et repose sur les retombées économiques que l'équipement génère et qui dépassent largement le territoire de la Ville de Grenoble. En France, aucun site comparable n'est porté que par la seule Ville centre. C'est pour cette raison que la Ville de Grenoble et Grenoble-Alpes Métropole instruisent les scénarios possibles d'évolution.

5. LA SITUATION FINANCIERE

Si, de 2005 à 2008, la Capacité d'Autofinancement Brute (CAF) de la Ville (159 €/hab. en moyenne sur 2005-2008) était inférieure à celle de la strate (172 €/hab. en moyenne sur 2005-2008), en revanche, du fait de la hausse des taux votée en 2009, elle s'améliore en 2009 et est supérieure à celle de la strate jusqu'en 2013. En 2015, la CAF brute de la collectivité a diminué pour s'améliorer en 2016 et rejoindre celle de la strate (163 €/hab. pour Grenoble contre 164 €/hab. pour la strate).

Epargne de gestion (M€)

(Avec retraitements des rattachements 2015 et 2016)



Les niveaux d'endettement et de capacité de désendettement sont en effet élevés mais la capacité de désendettement reste inférieure à 13 ans (à souligner une gestion active de la dette et de la trésorerie depuis 2015).

Si la Ville relève, qu'à juste titre la Chambre estime le bilan mitigé de la conférence de redéploiement mise en place entre 2009 et 2013, en revanche, elle tient à souligner la contribution importante au redressement des comptes dès 2016 du plan de sobriété adopté en 2015, puis du plan de sauvegarde et de refondation des services publics à partir de 2016 pour 4 ans.

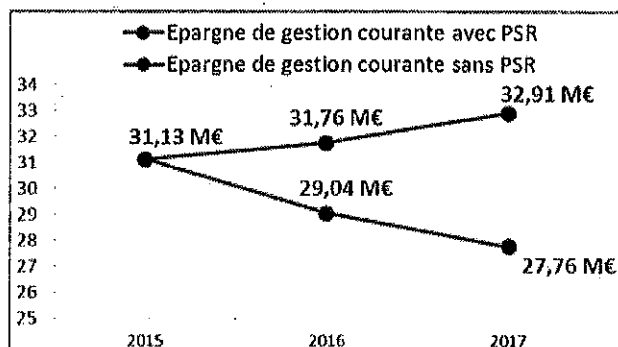
En effet, la politique de sobriété, mise en œuvre dès l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, répondait à une volonté politique d'exemplarité, et s'est traduite par environ 2 M€ d'économies dès 2015. Elle a permis de réduire fortement les dépenses des élus et du « train de vie » de la collectivité (baisse de l'indemnité des élus, maîtrise des dépenses liées au protocole et aux réceptions, réduction des effectifs de la Direction Générale...).

La reprise en régie du Palais des Sports constitue une mesure emblématique. Jusqu'en 2014, la Ville soutenait l'association Palais des Sports à hauteur de 1,35 M€ par an. A compter de 2015 et de la reprise en régie, les dépenses du Palais des Sports se montent à 0,7 M€ pour des recettes de 0,3 M€, soit un coût net de 0,4 M€. La Ville a donc bien diminué ses dépenses de -1 M€, grâce à une gestion plus sobre et plus rigoureuse.

Puis, à partir de 2016, refusant d'augmenter les impôts, et souhaitant impulser une démarche de transformation des services publics, la nouvelle municipalité a fait le choix d'élaborer un plan de sauvegarde et de refondation. L'identification des propositions a été conjointe entre les élus de la majorité, le cabinet du Maire, la Direction Générale et les membres du comité des directeurs. La mise en œuvre de ces mesures a fait l'objet d'une information transparente à la population. Elle s'est également structurée autour d'un dialogue avec les organisations syndicales : présentation systématique des réorganisations à toutes les organisations en amont de leur examen en comité technique, création de nouvelles instances dans le cadre d'un accord de méthode avec deux d'entre elles signataires.

13M€ d'économies ou de nouvelles recettes auront été réalisées par la Ville de Grenoble dans le cadre de ce plan entre 2016 et 2019. La Ville a d'ores et déjà réalisé 7,9 M€ d'économies ou de nouvelles recettes en 2016 et 2017. 3,9 M€ d'économies ou recettes supplémentaires sont inscrites au budget 2018, et les prévisions pour 2019 (à ce stade de la préparation du budget) sont de 1,2 M€².

Les mesures du plan de sauvegarde et de refondation des services publics ont permis de repenser leur organisation à l'aune des besoins des usagers, des évolutions du territoire ou des métiers. Une partie des économies réalisées a été affectée à de nouvelles actions, l'autre à la stabilisation de la situation financière de la Ville, en améliorant l'épargne de gestion courante de la collectivité (et donc, son autofinancement).



Exemple : l'optimisation du patrimoine

Les mesures mises en œuvre dans le cadre de l'optimisation du patrimoine auront permis, entre 2016 et 2019, de réaliser 1,9 M€ d'économies.

- Le regroupement des services techniques et la fermeture de locaux (menuiseries, ateliers...) qui n'offraient plus de bonnes conditions de travail, et représentaient un patrimoine coûteux à entretenir, a permis de réaliser des économies sur les dépenses courantes. En parallèle, la Direction de l'Immobilier Municipal (DIM) s'est réorganisée pour se recentrer sur les métiers liés aux bâtiments, et conduit une stratégie d'amélioration de ses interventions et de son efficience. Ces mesures ont permis de réaliser 0,9 M€ d'économies sur 3 ans ;
- Le contrat d'assurance de la Ville a fait l'objet d'une nouvelle mise en concurrence et d'une renégociation, permettant d'économiser plus de 1 M€. Une partie de ces crédits a été réaffectée sur d'autres dépenses prioritaires, et 0,9M€ d'économies ont été entérinées au titre du plan de sauvegarde et de refondation ;
- La facturation des fluides aux occupants du patrimoine municipal a permis de régulariser plusieurs situations dans une logique d'équité, d'encourager aux économies d'énergie et s'est traduite par de nouvelles recettes à hauteur de 0,1 M€.

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La Chambre a relevé les efforts de gestion que la Ville a produits depuis 2014 : la réduction du recours aux heures supplémentaires, aux renforts dans les services, le suivi mensuel de leur budget ressources humaines par les directeurs eux-mêmes, le plan de sobriété et de sauvegarde. Ces actions ont permis une maîtrise des dépenses de personnel, contribuant ainsi au redressement des finances de la Ville.

La remise à plat des logements de fonction et des véhicules privatisés a permis de réinscrire les notions d'exemplarité, d'efficience et d'équité au cœur de la politique menée par la Ville vis-à-vis de ses agents.

² Chiffres 2018 et 2019 actualisés (juillet 2018) depuis la réponse au rapport d'observations provisoires transmise en mars

Les refontes du régime indemnitaire d'une part, et du système des astreintes d'autre part, ont permis de mettre fin à la plupart des irrégularités datant pour beaucoup du début des années 1980, pointées par la Chambre régionale des comptes. Enfin, les chantiers portant sur l'annualisation du temps de travail ont été largement entamés et leur nécessaire poursuite demande un temps de dialogue social indispensable à leur appropriation.

6.1 Le pilotage, les effectifs et la masse salariale

La Chambre pointe un niveau d'agents de catégorie A et B supérieur à la moyenne nationale. Cette situation a été constatée en 2014, mais les chiffres doivent être nuancés par le fait que la Ville fait fonctionner un réseau de bibliothèques particulièrement dense et un conservatoire à rayonnement régional.

La plupart des postes de ces établissements sont de catégorie B (assistants de conservation, assistants d'enseignement artistiques) ou A (bibliothécaires, professeurs d'enseignement artistiques). Ainsi les agents de catégorie B de la filière culturelle s'élèvent à 170 sur un total de 594 agents de catégorie B ; les agents de catégorie A de cette même filière sont 84 sur un total de 369^[1].

Le rapport du conseil supérieur de la fonction publique territoriale de 2017 portant sur les catégories A permet de comparer la part de chaque filière dans la catégorie A et les chiffres de la Ville de Grenoble confirme le poids pris par la filière culturelle au sein des effectifs de la commune de Grenoble :

Filières	Effectifs de catégorie A (en %) au niveau national	Effectifs de catégorie A (en %) pour la Ville de Grenoble
Administrative	50,2%	50,4%
Culturelle	8,9%	22,7%
Technique	18,5%	19%

En outre, la Ville a fait le choix de renforcer l'encadrement de la police municipale dans un objectif de professionnalisation et de structuration de l'organisation.

6.2 Le recrutement des agents contractuels

Avec 66 intégrations dans la fonction publique en moyenne par an, la Ville de Grenoble propose un cadre stable aux agents qu'elle recrute. Les contractuels représentent aujourd'hui 5% des effectifs sur emplois permanents (149 agents sur 2768³).

La Ville de Grenoble se situe dans la moyenne nationale des agents contractuels dans la fonction publique. Par la recherche systématique de titulaire, la Ville de Grenoble cantonne, en respectant les textes législatifs et réglementaires, le recours aux contractuels :

- Lorsqu'il s'agit du remplacement temporaire d'un fonctionnaire ou pour pallier une vacance d'emplois,

^[1] Chiffres issus du rapport de situation comparée 2016 page 5

³ Données issues du bilan social 2016 page 10

- Lorsque l'appel à candidature de fonctionnaires s'est avéré infructueux ou que les candidatures de titulaires ne correspondaient pas aux attendus de la fiche de poste définie préalablement.

La Ville prend acte des situations pointées par la Chambre datant de la précédente municipalité qui ont conduit à proposer des contrats de droit public à des agents pour lesquelles les règles de transparence et de mise en concurrence n'avaient pas été suivies, et qui ont été remises à plat à compter du nouveau mandat de 2014, à l'exemple de la situation de la pigiste du journal Gremag ou de l'intégration de "collaborateurs de cabinet" dans les effectifs permanents de la collectivité.

La Ville de Grenoble publie systématiquement ses postes sur le site www.emploi-territorial.fr, site lié à la plateforme de déclaration des centres de gestion, ainsi que le site www.grenoble.fr.

Elle conteste formellement l'analyse de la Chambre concernant les jurys suivants :

- Le recrutement du directeur des affaires internationales : la Ville a organisé un jury interne/externe des 6/10/2011 et 13/10/2011 avec sept candidats dont un statutaire, à l'issue d'une publication sur juillet et août 2011. L'ensemble des candidats a été entendus dans les conditions habituelles de jury après appel de candidatures, avec audition par un jury de recrutement composé de membres de la direction générale et en présence d'un représentant des ressources humaines. En avril 2015, le poste a fait de nouveau l'objet d'une publicité, dans les mêmes termes que la précédente.

En 2017, l'anticipation du renouvellement est due à une question d'organisation interne, la responsable de ce département, encadrante hiérarchique directe, étant en congé maternité au moment où le jury devait avoir lieu. La publication, qui s'est accompagnée d'une déclaration de vacance au centre de gestion, a donné lieu à l'audition en jury de quatre candidats dans les conditions habituelles de recrutement à la Ville, c'est-à-dire avec la direction du service le n+1 et une présence des ressources humaines.

Par ailleurs, le directeur qui exerce ces fonctions depuis 2011 est largement reconnu dans ce milieu professionnel : il préside notamment l'ARRICOD, réseau de professionnels de l'Europe et de l'International dans la fonction publique territoriale. Il est formateur pour le centre national de la fonction publique territoriales, l'ENA et Sciences Po.

- Le recrutement du directeur de la communication en 2014 : la Ville a bien respecté les règles de transparence pour ce recrutement. Un jury a été organisé le 17/10/2014, les trois candidats (un désistement) dont un statutaire ont été entendus dans les conditions habituelles de jury. L'audition a été faite par un jury de recrutement composé de membres de la direction générale et en présence d'un représentant des ressources humaines. A noter qu'outre la déclaration préalable de vacance de poste, la publication a bien été faite sur le site www.emploi-territorial.fr, permettant ainsi une large publicité du poste.

Par ailleurs, la Ville conteste le fait que le grade de recrutement proposé à cet agent n'était pas adapté. En effet, il dispose des diplômes nécessaires et son expérience correspond à un niveau d'administrateur hors classe. Ce grade est en effet accessible dès 32/33 ans pour un administrateur externe passé par le concours ayant effectué une mobilité, ce qui est le cas de cet agent qui avait eu, avant de rejoindre la Ville de Grenoble, une expérience dans une autre collectivité. En outre, ce candidat justifie d'un doctorat et d'une expérience professionnelle dans le domaine de la communication, il donne en outre régulièrement des cours en faculté.

Son parcours, ses diplômes, son expérience justifient ainsi totalement son recrutement comme contractuel au grade retenu avec un contrat de trois ans. D'ailleurs ce recrutement n'a fait l'objet d'aucune remarque au titre du contrôle de légalité, particulièrement attentif aux recrutements à ce niveau.

6.3 La composition du cabinet du Maire

Comme le souligne la CRC, la composition du cabinet du Maire a été clarifiée et est conforme aux textes depuis 2014. En effet, une Direction de la Vie Institutionnelle a été créée. Elle comprend notamment un service de la « coordination générale » en charge des fonctions administratives, en particulier de secrétariat (secrétariat du maire et des membres de cabinet).

Les discours ou interventions du Maire préparés au sein de ce service sont liés uniquement à la fonction de représentation institutionnelle administrative du premier magistrat de la Ville (inauguration, remises de prix, cérémonies mémorielles, ...). Les discours visant à mettre en valeur la politique municipale sont, eux, préparés par un collaborateur de cabinet du Maire.

Par ailleurs, le recrutement d'un collaborateur de cabinet par le CCAS, permet aujourd'hui un suivi des dossiers qui relèvent des questions sociales au plus près du président du CCAS qui est, par les textes et en droit, le Maire.

L'ouverture de ce poste de cabinet marque la volonté de mieux articuler la mise en œuvre des politiques sociales entre la Ville et le CCAS. C'est ainsi que le Directeur Général du CCAS est également Directeur Général Adjoint de la Ville de Grenoble (en charge du Département Ville solidaire et citoyenne).

A Grenoble, qui dispose d'un des plus importants CCAS de France, les politiques sociales sont très imbriquées entre la Ville et le CCAS. Par exemple, la politique petite enfance est assurée par le CCAS, les actions en direction des SDF sont assurées par la Ville, les réfugiés et les migrants sont à la fois pris en charge par la Ville et par le CCAS au titre des politiques sociales, mais aussi par la Ville au titre des politiques de santé, hygiène et salubrité, tranquillité publique.

6.4 Le temps de travail

6.4.1 Le respect de la durée légale

Depuis quelques années, la Chambre adresse systématiquement des remarques aux collectivités sur le respect des 35h/semaine. Force est de constater que la Ville fait plutôt partie des bons élèves en la matière, et présente un temps de travail supérieur à plusieurs collectivités de taille comparable.

Si la Chambre observe que les deux jours du Maire accordés aux agents de la Ville sont systématiquement chômés, cette affirmation doit être nuancée : il s'agit en effet d'autorisations d'absence non reportables qui ne peuvent être posées qu'à des dates déterminées par une note de service faite chaque année. Les agents absents ne peuvent pas, par exemple, en bénéficier.

Par ailleurs, la Chambre indique qu'une durée de travail effective de 1575 h se traduit par une perte pour la Ville de 2 M€/an.

Le calcul est contestable : il repose sur l'hypothèse que tous les agents sont remplacés pendant la durée qui sépare 1575 de 1607 h. Or, ce n'est pas le cas, la plupart des agents ne sont pas remplacés pendant ces 32 heures : l'équipe tout entière fait alors face aux missions de service public qui lui incombent.

Il n'est pas aisé d'indiquer le gain de service public qu'entraînerait la suppression des deux jours du Maire et celle des deux jours de congés « supplémentaires » : les écoles ouvertes pendant toute la durée de l'année scolaire n'ouvriraient pas davantage, les équipements sportifs ouverts toute l'année non plus... La Ville entend continuer à travailler sur l'organisation des cycles de travail et notamment sur l'annualisation de certains services pour répondre au mieux aux besoins des Grenoblois.

Par ailleurs, la Chambre reproche à la Ville de ne pouvoir donner des informations fiables sur la gestion des congés. La Ville a contesté et persiste à contester cette allégation : le logiciel de gestion du temps de travail « Octime » regroupe l'ensemble des agents qu'ils soient à horaires variables ou à horaires fixes (il y a environ 3100 agents sur « Octime » actuellement). L'ampleur du chantier fait que le déploiement du logiciel sera achevée en 2018 avec les trois secteurs de la DEJ manquants, la santé scolaire, le Théâtre et les bibliothèques et permettra donc d'avoir des éléments consolidés.

À ce sujet, la Ville a participé en 2015 au rapport "Laurent" sur le temps de travail dans la fonction publique. Le déploiement d'« Octime », la mise en place d'un règlement unique du temps de travail, ont été soulignés comme des éléments allant dans le sens d'une bonne connaissance du temps de travail effectif des agents de la Ville.

6.4.2 Les autorisations spéciales d'absence

Concernant les autorisations spéciales d'absence, les collectivités disposent d'une liberté particulière d'appréciation de certaines autorisations spéciales d'absence. L'article 59 de la Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit des autorisations spéciales d'absence, n'entrant pas dans le calcul des congés annuels, qui peuvent être accordées dans différentes circonstances et « notamment à l'occasion des événements familiaux ». Le dernier alinéa précise qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. Or, ce décret n'a jamais été pris et chaque collectivité a par conséquent développé sa propre doctrine en la matière. La comparaison avec les jours d'autorisations spéciales d'absence en vigueur dans la fonction publique d'État est forcément limitée puisque chaque ministère a ses propres règles (ex : "jours du ministre" dans certains ministères). Par ailleurs, les principaux avantages offerts aujourd'hui par la Ville par rapport à la circulaire existante pour les personnels de l'État est d'élargir les autorisations spéciales d'absence pour :

- Le mariage des « enfants ou personnes à charge dans le foyer fiscal » (3 jours),
- La maladie grave « d'une personne à charge vivant au foyer fiscal » (5 jours),
- Le décès d'une personne à charge vivant dans le foyer fiscal ou alors d'un membre de la famille (frère, sœur, gendre, belle-fille, grands-parents, beaux-parents, petits enfants...) : 5 jours).

La faible récurrence de ce type d'événements, permet de penser que leur impact reste limité.

6.4.3 L'absentéisme

Le niveau d'absentéisme à la Ville de Grenoble a tendance à se stabiliser, malgré l'ancienneté importante des personnels : les absences pour maladie ordinaire ont représenté 65 602 jours en 2017 contre 66 497 jours en 2016. La durée moyenne des arrêts reste quant à elle stable à 13,9 jours en moyenne sur cette même période.

La comparaison que fait le rapport de la Chambre avec les chiffres du courtier d'assurances, SOFAXIS, a plusieurs limites. L'étude de ses "clients" par cet assureur ne distingue pas les taux d'absentéisme selon la taille des organisations, ce qui apparaît pourtant comme un filtre pertinent d'analyse pour aborder la question de l'absentéisme. L'étude de l'assureur ne distingue pas non plus les choix de gestion faits les collectivités ; entre celles qui ont fait le choix de garder en régie la totalité de leur activité comme la Ville de Grenoble, ou celles qui ont fait le choix d'externalisations.

Parmi l'ensemble des éléments explicatifs donnés dans le bilan social, rapport très complet sur la collectivité débattu chaque année en comité technique, le facteur le plus déterminant est lié à l'âge moyen des agents de la collectivité.

A cet égard, l'âge moyen des agents de la Ville s'élève à 47 ans et 3 mois, ce qui pèse dans le niveau d'absentéisme de la collectivité. Il reste par ailleurs globalement constant pour les agents de catégorie C (7,69% en 2016 pour la maladie ordinaire) : ce niveau d'absentéisme étant lié en grande partie aux métiers techniques de la Ville qui peuvent entraîner une usure physique.

Consciente des difficultés que l'absentéisme entraîne dans les équipes, la Ville a généralisé en 2017 des propositions portées par le groupe de travail qui s'est réuni en 2016. Cela s'est traduit par la mise en place :

- Des commissions d'absence, réunissant services RH et services opérationnels qui ont été créées dès janvier 2017. Ces commissions, organisées tous les trimestres, ont pour objectif d'être force de proposition pour des solutions concrètes et concertées afin de permettre un retour durable de l'agent au travail.
- Les entretiens de retour d'absence ont été systématisés, et des conférences/formations ont été organisées à destination de l'encadrement pour s'approprier le sujet.

6.5 La rémunération du personnel

La Chambre estime que la baisse des rémunérations est un levier d'économie pour la Ville. La rémunération d'embauche d'un agent de catégorie C est de 1 300 €/mois. Un cadre A est rémunéré 2 894€/mois en moyenne. A ces niveaux de rémunération, juger que la baisse des rémunérations est un levier est théorique : elle est déconnectée de la réalité du recrutement du bassin d'emploi, de la reconnaissance des qualifications.

En donnant le chiffre de 16,5 M€ pour les dépenses de personnel, la Chambre prend en compte le 13^{ème} mois versés aux agents qui relève d'un avantage acquis (près de 6M€, cf. point 6.5.1.3.1). Les dépenses liées au régime indemnitaire sont passées de 9,8 à 9,6 M€ entre 2011 et 2016 et sont donc beaucoup plus maîtrisées que le constat fait par la Chambre.

Le niveau de rémunération des agents de la police municipale de Grenoble est d'un niveau comparable à celle des autres Villes. D'après l'Association des Maires de France : « la quasi-totalité des Villes verse une indemnité de fonction à un taux compris entre 18 et 20% », ce qui est le cas de Grenoble.

Depuis la création de la filière de la police municipale en 1994, le repositionnement de l'État, son retrait d'un certain nombre de ses missions, ont provoqué des glissements entre la police nationale, la gendarmerie nationale et la police municipale. La complexité de ces missions, de police administrative et judiciaire, renforcé par le peu de professionnels formés, justifie ce niveau de rémunération.

Concernant le niveau de rémunération des agents du stationnement, celui-ci est lié à la nécessité de rendre attractifs ces fonctions qui n'attirent que peu de candidats. Par ailleurs, ces agents ont une fonction importante de gestion de l'espace public et génèrent des recettes importantes de droits de stationnement.

L'analyse de certaines primes spécifiques :

La Ville de Grenoble n'a pas délibéré avant 1984 sur son « 13^{ème} mois ». Jusqu'en 1992, le 13^{ème} mois était versé par le comité des œuvres sociales, avant de l'être, depuis 1992, régulièrement par la Ville (délibération du 13 mars 1992).

Concernant la question des avantages collectivement acquis, l'article 111 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 pose une définition qui a été précisée par la jurisprudence :

- La loi prévoit un dispositif de maintien des « *avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération* » ;
- Pour pouvoir maintenir les avantages, la Ville doit établir que ces derniers sont bien « collectivement acquis », et non pas versés ponctuellement (CAA Paris, 8 déc. 2004 n°01PA00544).

A cet égard, le versement effectué par la Ville a été constant (comme en témoigne les fiches de payes conservées depuis lors) et antérieur aux lois de décentralisation de 1984. Le 13^{ème} mois remplit donc les conditions pour être considéré comme un avantage acquis régulier.

L'ensemble des autres primes et astreintes mises en avant par la Chambre comme étant irrégulières ont été refondues lors du conseil municipal de juillet 2018. Il s'agit notamment :

- De l'allocation complémentaire de fonction,
- Des astreintes : comme noté par la Chambre, le Conseil Municipal a délibéré le 31 octobre 2017 pour mettre en conformité le cadre des astreintes à la Ville de Grenoble avec les textes nationaux. Par ailleurs, depuis 2012, aucun membre de la direction générale n'a cumulé NBI et astreintes. Les pratiques pointées sont antérieures à cette date.
- Des majorations pour travail du dimanche et jours fériés.

Plus globalement, la Ville a mis en place un régime indemnitaire basé sur la fonction (le métier) lors du Conseil Municipal de juillet 2018. Le délai de transposition avec l'Etat est très raisonnable dans la mesure où l'Etat n'a pas encore publié l'ensemble des décrets concernant les corps équivalents à ceux de la fonction publique territoriale (décret 91-875 du 6 septembre 1991). À titre d'exemple : initialement, la mise en place du RIFSEEP était prévue au 1^{er} janvier 2017 pour les ingénieurs en chef, courant 2017 pour les ingénieurs, pour les techniciens.... Les collectivités ne disposent à ce jour d'aucun texte applicable.

Par ailleurs, la Ville a fait le choix de ne pas opérer des transpositions au coup par coup mais de considérer la refonte du régime indemnitaire comme un véritable outil managérial ce qui prend nécessairement un temps d'échange et de construction avec les encadrants d'une part, mais également avec les organisations syndicales d'autre part.

6.5.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont globalement en forte diminution. Les services ont réalisé d'importantes réductions (passage de 110 983 heures supplémentaires en 2011 à 62 764 en 2016), soit une diminution de près de moitié.

Par ailleurs, la Ville a initié une régulation de pratiques individuelles ou collectives concernant les heures supplémentaires :

- La logique de définition d'enveloppes de masse salariale par direction à compter de 2015 a conduit à une diminution sensible des heures supplémentaires en 2016 (-10% entre 2015 et 2016^[2]) ;
- Plusieurs services ou directions ont déjà adopté une annualisation du temps de travail qui évite de générer des heures supplémentaires à l'exemple de la DEJ, de la santé scolaire, du théâtre ;

^[2] Chiffre du bilan social 2016 page 33 : de 102 417 à 92 001 heures entre 2015 et 2016

- Le logiciel de gestion des temps intègre bien les cycles des agents à horaires fixes qui, même s'ils ne pointent pas, déposent leurs autorisations spéciales d'absence, congés, récupérations d'heures sur Octime ;
- Le conseil municipal a délibéré à deux reprises en 2017 pour acter une liste exhaustive de services et d'activités susceptibles de générer des heures supplémentaires ;
- Enfin, des chantiers sont en cours au sein du service sécurité civile et de celui du protocole afin de permettre la régularisation de la consommation des heures supplémentaires (étude sur une réorganisation du service du protocole et étude des cycles de travail à la sécurité civile) ;
- Le temps de travail du service de la propreté urbaine génère aujourd'hui des heures supplémentaires pour le nettoyage des marchés les dimanches. Une réflexion sur l'organisation du travail sera menée avec les agents, leur encadrement et les organisations syndicales.

Plus globalement, la Chambre pointe une réflexion sur les cycles de travail qui ne serait que partielle. La Ville tient à souligner qu'entre 2011 et 2016, ce sont plus de 24 organisations spécifiques du temps de travail qui ont été présentées en comité technique, qui permettent à chaque fois d'adapter les organisations aux besoins du service public, à l'exemple de la police municipale dont la prise de poste du matin a été avancée.

Enfin, les chiffres indiqués dans le rapport de la Chambre font apparaître les groupes scolaires comme un service pourvoyeur de 53 867 heures supplémentaires sur la période 2011-2016. Cette présentation est contestable dans la mesure où l'organisation de la direction éducation jeunesse (DEJ) est annualisée et n'est pas génératrice par elle-même d'heures supplémentaires.

Elle laisse croire que la Ville n'aurait pas pris en compte les besoins de fonctionnement des écoles pour bâtir les plannings correspondants. Or, ce n'est pas le cas : l'annualisation du travail des ATSEM les conduit par exemple à travailler ^[1]39,5h par semaine (hors grand nettoyage et heures de formation).

Les heures supplémentaires de la DEJ calculées par la Ville sont de 23 364 heures sur cette même période. La différence entre le chiffre de la Chambre et celui de la Ville provient vraisemblablement de la comptabilisation d'heures « complémentaires » faites dans les écoles, c'est-à-dire d'heures concernant des agents à temps non complets (ex : ATSEM à 68%). Lors du remplacement d'un agent malade, dans une logique de lutte contre la précarité, il paraît plus cohérent de demander à un agent à temps non complet de compléter son temps de travail et ses revenus. Le besoin du service ne pourrait par ailleurs pas être satisfait par la création de nouveaux postes de titulaires (ex : le remplacement ponctuel d'une ATSEM absente un mercredi matin, s'il n'était pas fait par un agent à temps non complet se ferait par le recours aux services d'un vacataire).

6.5.2 L'attribution de la NBI

Concernant l'attribution de la NBI "accueil du public", la Ville prend en compte les remarques de la Chambre et fera un réexamen des missions des agents pour voir si celles-ci sont bien conformes aux dispositions prévues par les textes.

6.6 Les modalités de déroulement de carrière des agents

Les règles d'avancement et de promotion internes ont fait l'objet d'un groupe de travail paritaire conduit en 2015, suite à la conférence sociale organisée à l'automne 2014. Les conclusions ont été présentées au comité technique du 8 décembre 2015 pour information.

Ainsi, le processus de préparation des commissions administratives paritaires (CAP) d'avancement et de promotion interne est depuis largement diffusé et rendu transparent par différents moyens :

- La direction de la gestion des ressources humaines organise chaque année une conférence à l'attention de l'ensemble des encadrants pour partager les processus et les pratiques ;
- L'ensemble des données, dont les critères, est mise en ligne sur l'intranet de la commune, accessible à tous les agents. Ils savent s'ils sont promouvables ou non, et peuvent y trouver les possibilités de nomination existantes. Les choix des directions sont quant à eux rendus publics pour que les agents puissent échanger avec leur encadrant pour savoir s'ils ont ou non été proposés ;
- Les ressources humaines participent à l'ensemble des réunions organisées par département pour harmoniser et avoir une lecture commune du choix opérés et proposés au Maire.

En outre, la Ville prend note de la nécessité d'inscrire les agents au tableau annuel d'avancement selon un ordre décroissant. Le processus de la CAP (par étape successive, cf. ci-dessus) permet d'ores et déjà d'effectuer un classement entre les agents promouvables et de défendre le cas échéant les choix faits.

6.7 Les avantages en nature

6.7.2 Les logements de fonction

La Chambre relève le fait que la Ville loge certains agents dans des logements qui ne sont pas des logements de fonction. Ces logements entrent en réalité dans le droit commun sur l'occupation du domaine public. Il ne s'agit plus de logements de fonction. Ils concernent six logements occupés par des agents de la direction des sports (contre dix en 2015) qui étaient précédemment logés par nécessité de service.

À ce titre, la mise à disposition du domaine public se fait moyennant le paiement par l'occupant d'une redevance tenant compte des avantages qui lui sont procurés (articles L.2125-1 et L.2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques CG3P). La convention est précaire et révocable, elle peut donc être résiliée à tout moment pour tout motif d'intérêt général, ce qui correspond aux cas d'espèces (ex : logements qui font partie de la galerie de l'Arlequin qui vont être détruits). En cela la Ville respecte le cadre posé par le CG3P.

Les appréciations de la Chambre méritent d'être relativisées. Jusqu'en 2015, les bénéficiaires de logements par nécessité absolue de service ne payaient aucune redevance d'occupation et ceux logés par utilité de service s'acquittaient d'une faible redevance et payaient leur consommation de fluides. Dès 2014, l'actuelle équipe municipale a amorcé le travail de mise en conformité avec les textes et a redéfini la liste des bénéficiaires de logement par nécessité et par utilité de service.

Les visites du service foncier qui ont eu lieu en 2015 ont fait apparaître un état souvent dégradé des logements concernés (problèmes d'entretien entraînant des fuites d'eau, d'humidité et d'isolation). Cet état des lieux a conduit à revisiter les valeurs locatives servant de fondement au calcul du montant des loyers dus car elles paraissaient en totale déconnexion avec les montants pratiqués dans le parc locatif social.

Par ailleurs, ces logements sont difficilement comparables avec des logements du parc privé ou du parc social. Par exemple, ils n'ont parfois pas d'entrée indépendante, dans la mesure ils font partie de bâtiments publics comme des écoles, des gymnases...

De plus, ces logements sont attribués parfois depuis de très nombreuses années à des agents de catégorie C, ils contribuent à maintenir une présence dans des équipements qui sont la plupart du temps isolés (stades notamment).

6.8 La participation au comité social du personnel

La convention triennale avec le Comité des œuvres sociales prend fin en 2018. Pour préparer une nouvelle convention, la Ville a pris note des observations de la Chambre : la direction du contrôle de gestion a été mandatée de manière à analyser et proposer un suivi plus resserré des prestations offertes par le COS dans le cadre de la nouvelle convention 2019/2022 (type de prestations, conditions d'attribution, modulation).

7. LA COMMANDE PUBLIQUE

La Chambre régionale des comptes souligne que la Ville « dispose d'une marge d'amélioration importante en matière d'outils de suivi et de statistique des achats » « afin de respecter les procédures de publicité et de mises en concurrence applicables ».

La Ville malgré tout, déjà engagée vers une véritable politique de l'achat durable, socialement responsable, est consciente des progrès à accomplir, et a d'ores et déjà mis en place nombre d'actions, lancé de multiples actions correctives et entend poursuivre :

- la réorganisation de la fonction commande publique :
 - o redéfinition des rôles et missions des juristes et des acheteurs et leur rapprochement dans le traitement quotidien des procédures au sein de la direction des affaires juridiques et de la commande publique ;
 - o redéfinition du rôle et de la place des directions et services opérationnels ;
 - o création fin 2017 d'un poste de chargé de mission en vue de l'élaboration d'une cartographie exhaustive des achats à finaliser et d'un plan d'action de résorption du « hors marchés » sur les segments d'achats qui auront été ainsi identifiés ;
 - o mise en place d'un plan de sensibilisation et de formation de l'ensemble des agents de toutes catégories sur les processus d'achats, notamment les responsables administratifs et financiers des services opérationnels.
- le développement de nouveaux outils par :
 - o la mise en place d'un système d'alerte et de contrôle des seuils de procédures dans le système d'information financier et comptable (logiciel "Grand Angle") ;
 - o déploiement en cours d'un nouveau logiciel de gestion des procédures de marchés ("MARCO") dont un des modules permettra de suivre et sécuriser notamment les achats de faible montant, et d'assurer un suivi fin de l'activité commande publique grâce au développement d'indicateurs adaptés ;
 - o création dans le « Portail décisionnel », (outil permettant le partage et l'accès aux données de gestion : Finances, RH...), d'un volet commande publique permettant de suivre en temps réel les engagements juridiques et comptables de l'ensemble des directions et services ;
 - o réécriture en cours du Guide interne de la commande publique notamment en ce qui concerne le dispositif de recensement des besoins et la définition des différents acteurs de la fonction commande publique.

La Ville entend donc poursuivre l'amélioration de tout le processus de la commande publique, afin d'en respecter dans tous les domaines, les procédures, se conformer aux textes en vigueur et résorber la part d'achats hors marché.

Enfin, la Ville espère également pouvoir faire des économies substantielles en achetant mieux.

La Chambre indique avoir contrôlé « une quarantaine de marchés de 2013 à 2016 » lors de ce contrôle de gestion portant sur les années 2011 à 2016.

L'attention de la Chambre s'est particulièrement portée sur deux marchés de 2014 et 2015.

7.6 – La régularité de deux importants marchés suivis par la direction de la communication

7.6.1 La fête des Tuiles

La Ville de Grenoble rappelle que la construction et la réalisation de la Fête des Tuiles, nouvel événement populaire de la Ville de Grenoble dont la 1^{ère} édition a eu lieu en Juin 2015, nécessitait d'allier la connaissance du milieu associatif et culturel grenoblois, la médiation et mobilisation d'un savoir-faire en matière d'association du public à la création artistique ainsi que la création artistique elle-même.

Considérant que ce projet, associant création artistique et participation citoyenne, n'entraîne pas dans la définition de la prestation d'organisation d'événement mais bien dans la création artistique, la Ville de Grenoble a choisi d'appliquer la procédure d'achat adaptée, c'est-à-dire celle de l'art 35-II-8°. Cependant, elle a malgré tout tenu à mettre en place une procédure qui a permis à plusieurs projets d'émerger et d'aboutir au choix final.

Cette particularité explique la divergence de qualification juridique du marché vis-à-vis des critères fixés par le code des marchés publics. Mais elle ne constitue pas une volonté de contournement des règles des marchés publics ayant pour finalité de favoriser un candidat en particulier.

Le projet « fête des Tuiles » n'est pas un événement culturel classique mais bien un projet qui a fait l'objet, de la part du maître d'ouvrage, la Ville de Grenoble :

- D'une définition initiale du besoin ;
- D'un appel public à projet ;
- D'une phase de médiation culturelle (co-construction citoyenne et participative) assistée par des acteurs du milieu culturel grenoblois ;
- De plusieurs propositions artistiques traduisant les résultats de la médiation culturelle ;
- D'une sélection du projet sur des critères culturels et géographiques ;
- D'une négociation sur le prix du projet dans un cadre budgétaire contraint et défini ;
- Puis d'une passation du marché en la forme adaptée.

La définition du besoin et l'appel à projets

Le projet de la « Fête des Tuiles » était un engagement annoncé de la nouvelle équipe municipale. Toutefois, en raison de la nécessaire mise en place des nouvelles équipes, la première édition de la Fête des Tuiles n'a pu avoir lieu dès 2014. Mais les orientations souhaitées pour cet événement ont été rapidement définies par les élus en charge de l'animation, des relations internationales et des écoles. *« Ce temps n'a volontairement pas été défini par l'équipe municipale puisque nous souhaitons que les habitants s'emparent de l'idée pour faire des propositions qui, progressivement, dans une logique participative, aboutiront à définir un événement s'adressant à tous les grenoblois et au-delà. »* déclarait le conseiller municipal délégué aux fonctions « animations, événements et temps festifs » en juin 2014. (Arrêté de délégation signé du Maire le 14 avril 2014).

Ainsi, dès le mois de juin 2014, plusieurs urnes ont été mises à disposition du public pour collecter les idées et propositions concernant cette manifestation. Fin août 2014, un appel à projet a été diffusé sur le site internet de la Ville fixant le cadre de la manifestation culturelle.

A l'issue de cette première phase, la Ville de Grenoble a collecté environ 60 propositions d'animations qui ne permettaient pas de dégager un projet global. En revanche, des propositions plus complètes avaient été émises par des associations ou collectifs.

La Ville a alors souhaité que le projet puisse se concrétiser pour une mise en œuvre dès la fin du printemps 2015, en retenant la date anniversaire de la « Journée des Tuiles » du 7 juin 1788 à Grenoble et a souhaité se faire assister par les collectifs qui avaient fait des propositions dans le cadre de l'appel à projet.

L'assistance à la médiation culturelle

La Ville de Grenoble ne disposait pas, en interne, des compétences pour mener la phase de médiation culturelle: en partant des contributions, mener des rencontres avec le public grenoblois et les associations pour aboutir à un projet artistique liant l'histoire de Grenoble, à ses lieux et à sa population.

Elle a donc demandé à deux acteurs importants de la vie culturelle grenobloise, un créateur artistique et culturel et une association culturelle regroupant un collectif, qui avaient fait des propositions dans le cadre de la première phase, de l'accompagner dans la phase de participation-médiation et d'en tirer une proposition artistique.

A l'issue de cette phase de médiation, ils ont séparément proposé un projet de manifestation pour la Journée des Tuiles, reposant sur des partis-pris artistiques et culturels très différents :

- Un projet proposant un lien culturel entre les places du centre-Ville de Grenoble ;
- Les journées des « P'tits Bonheurs au long Cours » proposées par l'association culturelle, plus aboutie culturellement et adoptant le parti-pris d'un lieu unique de la manifestation, mais symbolique, les cours Jean-Jaurès et de la Libération à Grenoble.

La sélection du projet

Les deux projets ont fait l'objet d'une présentation au groupe de travail de la Ville de Grenoble regroupant élus et responsables des services en janvier 2015. Le choix du projet s'est fait sur des considérations de nature artistique et d'emplacement géographique, le symbole du cours Jean-Jaurès/Libération à Grenoble comme axe structurant de la Ville, et son lien en particulier avec Vizille (où s'est tenue le 21 juillet 1988 « l'Assemblée de Vizille » qui a fait suite à la Journée des Tuiles du 7 juin 1788), a emporté l'assentiment.

Ainsi, dès la phase de création du projet :

- La Ville de Grenoble a publié un appel à projet directement auprès de la population mais également sur son site internet en direction de tout prestataire volontaire ; ;
- La Ville de Grenoble a souhaité se faire assister dans une procédure inédite de création qui implique une médiation culturelle et donc nécessitant un savoir-faire artistique participatif et une bonne connaissance du milieu culturel et associatif grenoblois ;
- La Ville de Grenoble a pour cela confié à deux prestataires distincts cette phase de création initiale ;
- La Ville de Grenoble a sélectionné le projet en fonction d'un parti-pris artistique et géographique sans considération du prestataire.

La définition budgétaire et la passation du marché

Le projet choisi, la Ville de Grenoble a engagé un dialogue avec l'association culturelle pour la mise en place du projet artistique. Il s'agissait alors, pour la Ville, en fonction de contraintes budgétaires, de s'assurer du respect du périmètre de la prestation artistique et que cette prestation ne corresponde pas à des prestations techniques et administratives assurées directement par la Ville de Grenoble (embauches de contractuels spécialisés pour une partie de l'organisation de la Fête des tuiles pour la part non artistique).

Avant toute passation d'un marché avec l'association culturelle, il n'a alors été question que de définir le contour budgétaire du projet en fonction d'une enveloppe précise et d'une volonté de la Ville de Grenoble d'ajouter un carnaval au projet qui fera l'objet d'un marché de prestation artistique séparé avec une autre association culturelle.

Cette discussion a permis de supprimer certaines propositions de prestations et de faire entrer le projet de carnaval et de « révolution en cours » dans une enveloppe budgétaire de 200 000 euros - correspondant à celui d'une autre manifestation antérieure qui avait été supprimée, « *quartiers d'hivers* ».

La Ville de Grenoble disposait en outre des éléments qui permettaient d'estimer que la proposition finale de l'association culturelle relevait bien d'une prestation artistique correspondant à un achat de spectacle :

- Le devis produit à l'appui du marché d'achat de spectacle correspondait à la mise en œuvre d'un tel spectacle de plein air découpé en 4 prestations artistiques distinctes (*les Chuchoteurs, la fête/la nuit, les décorations artistiques et les espaces animés*), nécessitant une importante mobilisation de ressources humaines pour coordonner tant la préparation que la mise en œuvre le jour J, sachant que la création associait la population ;
- L'association culturelle a elle-même déclaré qu'elle déposait le spectacle auprès de la SACD, étant précisé qu'en matière de spectacle artistique, les prestataires ne prennent pas toujours les précautions de déclaration, ce qui n'empêche pas leur protection par les juridictions ; la condition d'exclusivité était donc à ce stade bien remplie.

C'est dans ces conditions que la Ville de Grenoble a décidé de procéder à un achat de spectacle selon les formes prévues par les dispositions des articles 28-II et 35 II 8° du code des marchés publics alors en vigueur.

En l'espèce :

- Deux acteurs culturels artistiques ont bien proposé et produit une prestation artistique ;
- L'association culturelle a d'ailleurs déclaré à la Ville de Grenoble que le spectacle faisait l'objet d'un dépôt auprès de la SACD ; il convient d'ailleurs de préciser que la forme particulière de création en co-construction participative ne permettait pas de déposer le concept plus en amont, contrairement à l'appréciation du rapport de la Chambre ;
- Le choix a été fait en fonction d'un parti-pris artistique et géographique, in situ, après appel à projet, qui rendait indispensable le choix du prestataire porteur de ce projet ;
- Cette prestation artistique nécessitait une bonne connaissance du public grenoblois pour le faire participer, des lieux grenoblois et de leurs usages, et du secteur associatif et culturel ;
- La part organisationnelle technique a été internalisée par la Ville de Grenoble après discussion budgétaire serrée avec le prestataire artistique.

Le service de la commande publique a émis des réserves sur les procédures internes à la Ville de Grenoble : il a en effet estimé qu'il n'a pu exercer réellement son rôle de conseil juridique du fait d'une procédure accélérée par des nécessités d'aboutir à l'organisation de la Fête des Tuiles à la date fixée par l'histoire grenobloise soit juin 2015. Tant les discussions budgétaires avec les prestataires artistiques que les précisions sur le périmètre de la Fête des Tuiles, avec l'ajout d'un défilé/carnaval, ont en effet ralenti le processus qui était déjà prévu dans un calendrier très serré. Organiser en moins d'un an, dans le cadre d'un changement d'équipe municipale, et d'un changement d'organisation des services, une manifestation d'une telle ampleur relevait de la prouesse.

Enfin, cette procédure a fait l'objet d'un recours gracieux de la part de la Préfecture de l'Isère qui n'a pas donné de suites après réception des explications fournies par la Ville de Grenoble.

La convention biannuelle et le marché 2016

Parallèlement à la passation du marché de création artistique et prestations liées, la Ville de Grenoble et les associations culturelles organisatrices ont contracté sur la réalisation des spectacles sur deux saisons.

Ces conventions avaient pour objet essentiellement de permettre aux deux associations culturelles de tenir compte de la création de 2015 et de disposer d'une prévisibilité économique de leurs spectacles sur deux années. Ces conventions ne valaient pas marché public. En revanche, elles définissaient bien le besoin et les attentes de la Ville en vue de préparer la deuxième édition de la Fête des Tuiles. Elles permettaient en cela d'éviter de construire la commande de l'année 2016 dans la précipitation contrairement à l'année 2015.

Ces conventions ont fait l'objet d'une délibération en conseil municipal, ainsi que d'un recours devant le Tribunal administratif de Grenoble, qui a été rejeté.

La question du recrutement des agents

Cette question ne relève pas des dispositions propres aux marchés publics mais bien de celles du respect des lois et règlements régissant la fonction publique territoriale. La Ville de Grenoble entend toutefois préciser que ces embauches ont été faites pour renforcer l'équipe avec des compétences techniques et artistiques qu'elle n'avait pas et surtout renforcer la coordination entre les équipes sous une hiérarchie ville, ce qui était indispensable au vu du calendrier. Ceci permettait, en outre, de réduire le coût par rapport à une prestation extérieure.

Le marché de direction technique en 2016

Pour l'édition 2016, la Ville de Grenoble a souhaité bénéficier d'une prestation technique supplémentaire. La Chambre indique qu'il n'y a pas eu de procédure de publicité et de mise en concurrence, ce qui est matériellement inexact puisque la procédure de mise en concurrence a bien été effectuée. Le prestataire a envoyé dans le cadre de son offre un premier devis d'un montant de 11 645 € HT non signé par lui, daté du 31 mars 2016, avant la date limite de réception des offres, fixée au 4 avril. Il lui a été demandé, après la date de remise des offres fixée au 4 avril 2016, de renvoyer par courrier un devis signé, totalement identique, dans le but d'en faire un document contractuel du marché. C'est bien ce second document, en tout point confirmatif du premier, qui a été reçu par les services de la mairie le 8 avril 2016, et qui a effectivement été tamponné aux dates de réception en mairie puis dans le service destinataire, les 8 et 11 avril 2016 (circuit habituel du courrier). Et c'est afin de faire signer au Directeur Général des Services ce second devis signé du prestataire, que l'agent en charge de cette tâche a en effet apposé du correcteur sur les tampons de date de réception dans l'objectif de gagner un peu de place sur le document. Il n'a à aucun moment été question de tentative d'effacement de ces dates dans un but de dissimulation, le dossier de cette consultation contenant bien les deux devis originaux signé et non signé.

7.6.2 Marché des chalets de Noël

Dans ce dossier, la Ville, a dû constater tout d'abord l'impossibilité de se voir transférer le contrat de location-vente des chalets de Noël passé par l'Office du tourisme

(marché passé en novembre 2012 pour une durée de 6 ans,).

La prestation de fourniture de ces chalets relevait auparavant de la compétence de l'Office du tourisme, en charge de la manifestation annuelle du marché de Noël. Le 1er janvier 2015, la compétence « promotion du tourisme » a été transférée à Grenoble-Alpes Métropole et L'EPCI s'est substitué à la Ville de Grenoble dans la gouvernance et, pour les missions transférées, dans le financement de l'EPIC Office du Tourisme de Grenoble (délibération du 7 novembre 2014).

Cependant, la Ville a souhaité reprendre la compétence « événementiel » dévolue à l'Office du tourisme, et, par sa délibération du 21 décembre 2015, a décidé la reprise en régie des activités correspondantes, et notamment l'organisation de la manifestation du Marché de Noël.

Compte tenu de cette nouvelle répartition des compétences, le marché de location maintenance avec option d'achats des chalets de Noël qui avait été passé par l'Office du tourisme avec la société Chalet'Expo aurait dû être transféré à la Ville de Grenoble dans le cadre d'un avenant de transfert.

Ce n'est toutefois que très tardivement, au moment où la Ville a souhaité actionner ce marché dans le cadre de la préparation du marché de Noël 2016, qu'il est apparu que ce contrat avait été résilié par l'Office du tourisme.

La Ville a eu pour principal objectif, dans un contexte d'urgence, de préserver, dans l'intérêt des finances communales, à son profit le bénéfice économique de ce contrat.

C'est en effet la préoccupation de préservation des deniers publics qui a guidé la Ville et l'a conduite à conclure un marché négocié avec le prestataire de l'office du tourisme. Cette procédure, certes exceptionnelle, a permis de préserver le dispositif de rachat des chalets du contrat initial, dans les mêmes conditions que celles prévues dans ce contrat à l'issue de la période de location.

Par ailleurs, et comme le mentionne la Chambre, la négociation engagée par la Ville à l'instigation du préfet de l'Isère a permis de réduire par avenant la durée du marché de deux ans, et partant, le lien d'exclusivité avec ce prestataire.

8. LA GESTION PATRIMONIALE

8.2- L'état du patrimoine communal

La Ville de Grenoble possède et entretient plus de 650 bâtiments représentant une surface supérieure à 700 000 m², répartis en quatre usages. Les bâtiments scolaires et sportifs représentent la plus grande part avec 32% des surfaces, les locaux associatifs 30% (dans plus de 242 lieux). Les activités culturelles, sociales et de santé occupent près de 20% du patrimoine. Enfin, les services techniques et administratifs de la Ville représentent 17% du total. Le choix jamais démenti d'offrir des services au plus près des habitants, dans chaque quartier de la Ville, explique en bonne partie l'importance de ce patrimoine immobilier.

Dans un cadre budgétaire toujours plus contraint par la baisse des dotations de l'Etat, la Ville a mis en place une gestion rigoureuse pour entretenir ce patrimoine, en priorisant collectivement les travaux les plus nécessaires, et une stratégie pour l'optimiser, c'est-à-dire procéder à des regroupements de locaux et à des ventes lorsque les bâtiments n'ont plus d'usage.

Comme le cite la Chambre Régionale des Comptes, la très forte diminution du nombre d'avis défavorables émis par la commission départementale de sécurité démontre la qualité du travail de gestionnaire réalisé par la Ville depuis 2015, privilégiant la sécurité des utilisateurs et du public. La remise en place du comité de sécurité dès 2015 a permis de réduire de manière significative les 30 avis défavorables antérieurs émis sur les Etablissements Recevant du Public : 17 ont été levés en 2016 et 2017, et notamment toutes celles sur les écoles. Sur les 13 avis défavorables restants, les travaux sont réalisés pour 9 bâtiments et en attente du positionnement du SDIS, et les travaux sont programmés en 2018 pour 3 autres. Il restera donc 1 avis défavorable sur les 30 recensés en 2015.

Parallèlement, la nouvelle municipalité a lancé un plan de construction et de rénovation des écoles de plus de 60 M€, pour tenir compte d'un patrimoine en mauvais état et inadapté au regard de la démographie grenobloise. Ce plan écoles, prioritaire, qui a déjà permis de livrer des bâtiments de très grande qualité (l'école Simone Lagrange est par exemple un bâtiment référence pour la qualité de l'air intérieur) se poursuit et participe de la rénovation du patrimoine communal.

8.2.2 – La situation de l'hôtel de Ville

Comme en atteste les nombreux diagnostics et les travaux réalisés entre 2012 et 2017 visant directement à améliorer la sécurité du bâtiment pour un montant de 1,5 M€ TTC travaux, la Ville est pleinement consciente des travaux de remise aux normes nécessaires de ce bâtiment construit en 1968.

Afin de lever les avis négatifs, il faut principalement régler le risque que représentent les archives présentes dans le bâtiment, compte tenu du potentiel calorifique du fonds entreposé. La décision de déménager les Archives municipales et de les installer, avec celles de la Métropole, dans les locaux actuellement occupés par les Archives départementales est prise. Ce déménagement s'effectuera à moyen terme, lorsque les Archives départementales auront intégré leurs nouveaux locaux neufs en cours de construction.

Sans attendre, des actions régulières vers les utilisateurs sont réalisées (contrôles réguliers par le responsable de la sécurité, informations et exercices inopinés, etc.). Par ailleurs, pour prévenir et limiter les risques, la Ville de Grenoble a renforcé le service central de sécurité incendie, au-delà des obligations réglementaires fixées, en associant un deuxième agent au chef d'équipe Service de Sécurité Incendie et d'Assistance à Personnes, titulaire d'une qualification SSIAP.

8.3 L'évolution de la consommation des fluides

La Ville de Grenoble s'est engagée globalement dans un programme de réduction des consommations d'énergie. (Délibération du 20 Juin 2016 relative aux travaux d'économie d'énergie sur le patrimoine municipal). Elle s'est ainsi fixée comme objectif, sur la base des actions du plan Air-Energie Climat, de la métropole, de réduire de 18% les consommations d'énergie de son patrimoine entre 2014 et 2020 (effort réparti entre -12% pour les bâtiments municipaux, -17% pour sa flotte de véhicules, -47% pour l'éclairage public). Le label Cit'ergie a par ailleurs été remis à la ville de Grenoble en janvier 2017 avec les « Félicitations » de la Commission Nationale du label pour la « qualité générale de sa politique en matière d'énergie et de climat ».

Cette stratégie est mise en œuvre et produit les résultats escomptés. Le plan écoles s'inscrit pleinement dans cette stratégie avec la mise en chantier en Juin 2018 de la rénovation énergétique niveau BBC de 3 importants groupes scolaires (Painlevé, Ampère, Chatin). De même, la démarche de regroupement des services (Claudel 2020) permet d'optimiser les surfaces occupées et les consommations énergétiques induites.

La Ville prend bonne note des remarques de la Chambre sur la nécessité d'obtenir une facturation de l'eau conforme à la réalité de la consommation. Des échanges sont en cours pour cette mise en œuvre avec la direction de la régie métropolitaine de l'eau et la société publique locale Eaux de Grenoble Alpes.

8.4. La stratégie de valorisation et d'optimisation du patrimoine

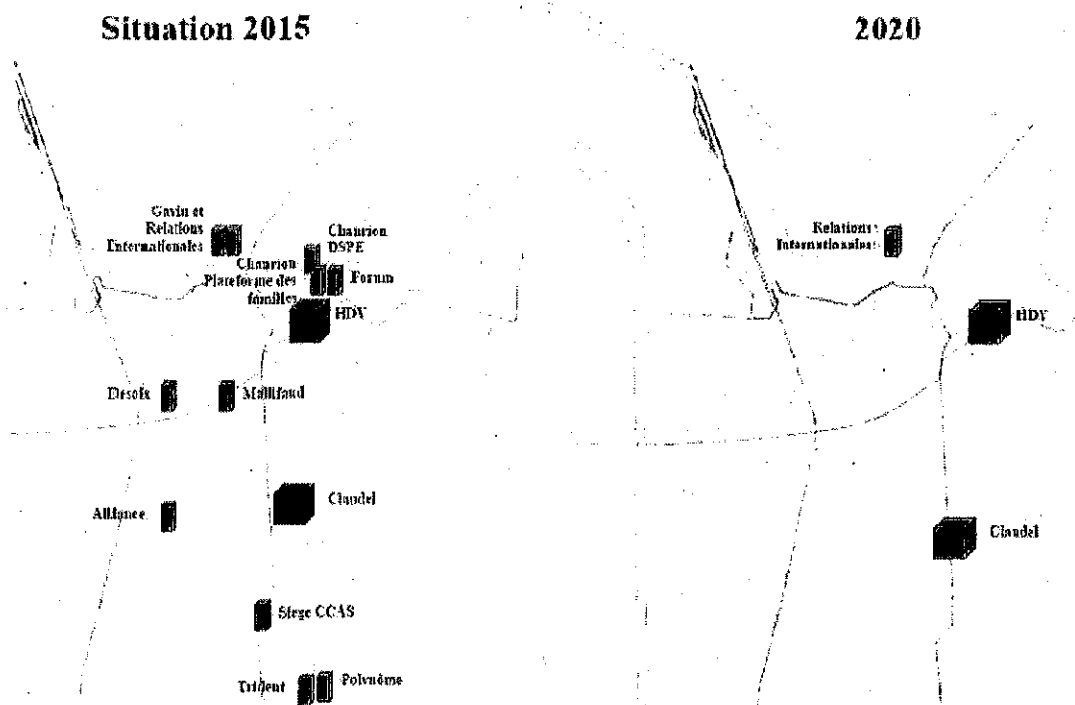
L'absence de délibération cadre ne signifie pas, bien au contraire, que la Ville de Grenoble ne dispose pas d'une stratégie de valorisation et d'optimisation du patrimoine. Une gouvernance politique et administrative a été mise en place, comme l'indique la Chambre, en soulignant les travaux menés par le groupe de travail stratégie patrimoniale. Une base de données robuste permet de recenser et suivre le patrimoine et ses évolutions. Des objectifs de rationalisation de l'occupation des bâtiments municipaux sont fixés et poursuivis au quotidien, au cas par cas, bâtiment par bâtiment, avec pour ambition de mieux occuper les espaces, de les optimiser, notamment en rassemblant les équipes, de partager les coûts, notamment avec les occupants associatifs. La Ville s'est engagée dans un programme de cession de bâtiments dont elle n'a pas la nécessité.

Ainsi, pour chaque occupation d'un local municipal, par une association, le loyer et le paiement des fluides par l'association sont questionnés et validés collectivement. Par ailleurs, les élus ont exprimé leur souhait de travailler sur les usages et la sobriété énergétique en mettant en place une démarche innovante d'accompagnement des associations à la maîtrise de l'énergie, initiée en 2018, et mise en place par les services..

Ce travail au quotidien nécessite un investissement important des services et des élu-es, tout particulièrement pour monter et porter les regroupements de service.

8.5. Les projets de relocalisation des services.

Comme le souligne la Chambre, la Ville a bâti une stratégie de regroupement ambitieuse, qui devrait permettre de réduire les surfaces occupées et d'optimiser les consommations de fluide. Un schéma permet de la résumer.



Au terme du projet de regroupement, l'Hôtel de Ville et le site Claudel hébergeront environ 800 agents administratifs ; les autres agents administratifs sont implantés dans les équipements territorialisés (ex : Maisons des Habitants).

8.5.2- Le projet de regroupement des services administratifs : l'achat du siège du Crédit Agricole Sud Rhône Alpes

L'acquisition du bâtiment Claudel (23 000 m²) représente une opportunité particulièrement intéressante pour la Ville et le CCAS, en cohérence avec leurs objectifs.

- Elle permet de **regrouper des effectifs administratifs dispersés sur une dizaine de sites**. Cet éclatement génère des dysfonctionnements et des surcoûts (fluides, maintenance...), et certains sites n'offrent plus des conditions de travail satisfaisantes.
- Elle offre une **solution de relocalisation pour le siège du CCAS**, dont la démolition est programmée à moyen terme dans le cadre du renouvellement urbain Villeneuve, et dont l'état du bâti aurait rendu nécessaires, quoiqu'il arrive, des investissements importants.
- Elle ouvre des **perspectives de rapprochement entre la Ville et le CCAS**, en termes de proximité des équipes et de travail en coopération et transversalité d'une part, et du partage des coûts d'exploitation d'un bâtiment administratif commun d'autre part.
- Les locaux du bâtiment Claudel n'étant pas libérés immédiatement par le Crédit Agricole après l'acquisition par la Ville, ce délai a permis de prendre le temps nécessaire pour **conduire la concertation avec les agents, construire un projet commun** autour de l'accueil des usagers et du service rendu, et de la transformation des organisations dans de nouveaux espaces de travail.

Cette opération est immédiatement avantageuse pour la Ville et le CCAS. Sans cette acquisition, la Ville et le CCAS auraient dû réaliser des investissements importants pour se maintenir dans les locaux actuels (4 M€), ou trouver des solutions de relocalisation (12 M€).

La Ville a fait le choix d'assumer sur son seul budget l'achat du bâtiment, et de construire un projet commun avec le CCAS. Sur le périmètre strict de la commune, l'opération sera rentable après quelques années de mise en service, puisque le regroupement doit permettre d'économiser 0,7 M€ par an en fonctionnement.

Un bilan financier positif

Caudel – bilan financier prévisionnel actualisé ⁴		Dépenses	Recettes
Périmètre Ville	Acquisition du bâtiment	7,5 M€	
	Acquisition du mobilier + cuisine	0,5 M€	
	Travaux, aménagements	2,7 M€	
	Informatique	0,5 M€	
	Economies travaux Desaix-Chanrion	- 4 M€	
	Démolition du siège du CCAS	1 M€	
	Recettes de loyer (sur 3 ans)		1,1 M€
	Total	8,2 M€	1,1 M€
	Solde de l'opération avant cessions (= Recettes-Dépenses)	- 7,1 M€	
	Cessions des locaux libérés		3,9 à 5,7 M€
Périmètre CCAS	Solde de l'opération pour la Ville	-3,2 M€ à -1,4 M€	
	Hors dépenses de fonctionnement et avant économies planifiées		
	Economie relocalisation siège du CCAS	-12 M€	
	Travaux, aménagements	0,5 M€	
	Informatique	0,1 M€	
Périmètre CCAS	Total	11,4 M€	
	Solde de l'opération pour le CCAS	11,4 M€	
	Hors dépenses de fonctionnement et avant économies planifiées		
Périmètre agrégé Ville + CCAS : Solde de l'opération			
Hors dépenses de fonctionnement et avant économies planifiées		8,2 à 10 M€	

En comparaison des premières estimations sur le bilan financier :

- L'enveloppe travaux/aménagement et informatique a été précisée pour correspondre aux besoins exprimés par les futurs utilisateurs du site, aux objectifs du projet, et pour intégrer le déménagement des serveurs informatiques ;
- Le prix d'acquisition du bâtiment (7,5 M€) est certes plus important que les prévisions initiales (5 à 6 M€) mais reste très avantageux (voir ci-dessous) ;
- Les prévisions de recettes suite à la vente des bâtiments libérés ont été minorées, la Ville privilégiant les négociations avec les bailleurs sociaux sur la vente des locaux libérés.

⁴ La Chambre a distingué, dans son rapport d'observations définitives, les bilans financiers des périmètres Ville et CCAS. Le tableau ci-dessus corrige, dans cette perspective, deux éléments :

- Il distingue les dépenses travaux/aménagements et informatique de la Ville et du CCAS
- La démolition du siège du CCAS (1 M€) est une dépense prise en charge par la Ville dans le cadre du renouvellement urbain

Il n'est cependant pas nécessairement pertinent de distinguer les deux périmètres, dans la mesure où les travaux de relocalisation du siège du CCAS n'auraient pas été assumés sans le soutien financier de la Ville quoiqu'il advienne.

Des économies en fonctionnement de 0,7 M€ par an sont attendues grâce à l'opération Claudel, en raison d'une part de l'optimisation du patrimoine (la gestion des sites décentralisés est plus coûteuse sur la maintenance ou les fluides, par rapport à l'exploitation d'un bâtiment central), et d'autre part des possibilités de mutualisation avec le CCAS sur un certain nombre de fonctions support.

La Ville de Grenoble a conduit en 2015 une négociation globale avec le Crédit Agricole pour se saisir de cette opportunité et défendre ses intérêts et ceux du CCAS dans cette opération.

La Ville de Grenoble et le Crédit Agricole Sud Rhône-Alpes ont conduit une négociation « classique » sur les montants de cette opération et son phasage, dans le respect de leurs intérêts respectifs. La transaction a été conclue en décembre 2015 (acquisition du bâtiment et bail de location) dans des conditions équilibrées, avantageuses pour les deux parties, acceptées et visées par les notaires.

Le prix finalement retenu par les deux parties au terme de cette négociation (7,5 M€) est inférieur de l'ordre de 0,1 M€ à 0,7 M€ à l'offre initiale du Crédit Agricole (entre 7,6 et 8,2 M€), et inférieur de 3,3 M€ à la valeur vénale estimée du bien par l'expert missionné dans ce cadre (10,8 M€⁵). Même en reconstituant un coût exhaustif qui comprendrait l'acquisition du bâtiment (7,5 M€) et la baisse du loyer consentie sur trois ans dans le cadre de cette négociation (1,2 M€), le montant d'acquisition du bâtiment reste inférieur à sa valeur estimée.

L'acquisition du mobilier et du matériel de cuisine (0,5 M€), par ailleurs, a constitué une plus-value réciproque dans cette transaction et un élément de la négociation globale. Ce matériel est de bonne qualité et fera l'objet d'un nouvel état des lieux lors du départ du Crédit Agricole⁶.

La Ville prend note des remarques de la Chambre concernant les erreurs administratives dans le cadre de cette transaction (oubli de mention a posteriori du loyer convenu dans le rendu acte du Maire⁷, erreur de rattachement de la dépense liée à l'achat du bâtiment en 2016 alors que celle-ci aurait dû être constatée en 2015, bien que la signature ait eu lieu le 31 décembre 2015).

Le nouveau pôle administratif « Claudel » sera mis en service en septembre 2020.

Il regroupera près de 500 agents et constituera le deuxième pôle d'accueil du public après l'hôtel de Ville : démarches d'urbanisme, accueil petite enfance, environnement et cadre de vie, siège du CCAS...

Il comportera :

- Un accueil mutualisé entre la Ville et le CCAS ; l'accueil a été pensé avec les équipes et un panel d'usagers afin de répondre aux besoins et d'améliorer le service rendu ;
- Des espaces de travail conçus pour refléter les besoins des équipes et les nouvelles organisations (travail en réseau, espaces partagés, ...) ;
- Une cafétéria accessible aux agents de la Ville/du CCAS et aux partenaires extérieurs.

⁵ La Ville a apporté à deux reprises auprès de la Chambre les explications concernant la superficie du bâtiment, dont la Chambre estime qu'elle est « mal connue » et invaliderait l'estimation à 10,8 M€. Le bâtiment représente une superficie totale de 23 000m². Le calcul de la « surface utile », en son sein, diffère entre l'estimation reprise par France Domaine (12 043m²) et celle réalisée a posteriori par le prestataire de la Ville (bureaux, circulations et sanitaires : 10 935 m²). Cet écart s'explique par un mode de calcul et de relevé différent, par exemple sur l'épaisseur des murs, cloisons intérieures ou encore des espaces dont la hauteur est inférieure à 1,80m (rappelons ici que le bâtiment a une forme pyramidale et qu'il comporte des surfaces importantes qui peuvent être concernées par cette différence de mètre).

⁶ Ainsi que la Ville l'avait rappelé dans sa réponse à la lettre d'observations provisoires, l'absence de dépôt de garantie dans le bail s'explique par le recours, d'un commun accord entre les deux parties, à un bail dérogatoire au statut des baux commerciaux, l'occupation par le Crédit Agricole après la vente n'étant que temporaire.

⁷ Le Maire est autorisé à fixer le niveau du loyer sans en référer au conseil municipal (il a reçu la délégation de ce dernier) mais aurait dû, effectivement, en rendre acte par la suite.