



Gruissan, le 18 juin 2022,

Madame Marie-Aimée GASPARI,
Présidente,
Chambre régionale des comptes Occitanie
500 avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34064 Montpellier Cedex 2

DC/BJM/

Dossier suivi par [REDACTED]

Courriel : [REDACTED]

**Objet : Réponse de la commune au rapport d'observations définitives du
25 mai 2022**

V/Réf. : DGR22/0784

P. J. : Une annexe technique

Madame la Présidente,

Je fais suite au rapport d'observations définitives, établi dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gruissan pour les exercices 2014 et suivants.

Ce contrôle a représenté pour la commune une opportunité de mettre en lumière les axes de travail sur lesquels persévérer, d'une part, et ceux qu'il convient d'améliorer, d'autre part. Je me félicite des échanges que l'équipe d'instruction et les services municipaux ont pu avoir à ce titre.

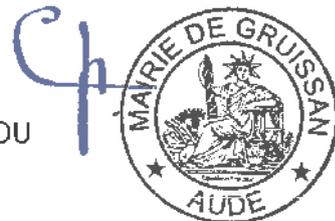
Le rapport qui m'a été transmis reflète fidèlement ces échanges, et les conclusions qu'il établit tracent une nouvelle orientation pour le projet d'administration municipale.

C'est pourquoi les observations que j'é mets en annexe à la présente se borneront, pour l'essentiel, à prendre acte des observations positives émises par la Chambre, et à indiquer les mesures correctives que j'entends prendre, lorsqu'elles n'ont pas déjà été mises en œuvre, pour répondre aux observations critiques.

Restant à votre disposition pour tout complément qui s'avérerait nécessaire, je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes salutations respectueuses.

Le Maire,
Premier Vice-Président de la Région Occitanie,
Pyrénées-Méditerranée,

Didier CODORNIU





Mairie de Gruissan
Contrôle des comptes et de la gestion 2014-2021

**Réponse de la commune au Rapport d'observations
définitives du 25 mai 2022**
Annexe technique

La présente annexe technique constitue la réponse du Maire de Gruissan aux observations émises par la Chambre régionale des comptes Occitanie à l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gruissan pour les exercices 2014 et suivants. Ce contrôle, ouvert le 3 septembre 2021, a donné lieu à un délibéré de la Chambre le 3 mai 2022, arrêtant le rapport d'observations définitives du 25 mai 2022, émis après l'examen de la réponse de la commune le 7 avril 2022.



1 Sur les caractéristiques générales de la commune de Gruissan et la mise en œuvre du télétravail au sein de la collectivité

Ainsi que le constate le rapport, la commune de Gruissan est marquée par son statut de station touristique littorale. Toutefois, la commune cherche à dynamiser une pyramide des âges vieillissante, notamment par le développement d'une offre de logements sociaux et abordables.

L'activité des services municipaux repose sur une organisation présentielle, bien que le télétravail contraint imposé par la crise sanitaire des années 2020-2021 ait suscité une réflexion, tant au niveau de l'employeur que des agents, sur le distanciel.

A ce titre, le conseil municipal a approuvé, le 2 juin 2022¹, un accord local relatif à la mise en œuvre du télétravail au sein de la collectivité. Cet accord décline au niveau local l'accord national relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, en date du 13 juillet 2021, et fait suite à six mois de discussions fécondes entre les représentants du personnel et les élus, réunis en comité technique.

2 L'information budgétaire et la fiabilité des comptes

2.1 Sur l'information budgétaire

En matière de qualité de l'information budgétaire, le chambre recommande que la commune produise à l'appui des documents budgétaires les annexes exigées par la réglementation budgétaire et comptable.

La commune s'est attachée, dès l'exercice 2022, à corriger ces manquements et y remédiera durablement.

¹ Délibération n°061 du 2 juin 2022 portant approbation de l'accord local relatif au télétravail.

2.2 Sur la qualité de la prévision budgétaire

Sur la qualité de la prévision budgétaire, le rapport souligne que le niveau d'exécution budgétaire laisse apparaître un écart important entre le prévisionnel et le réalisé, tant en dépenses qu'en recettes, et notamment en section d'investissement.

La commune, en réponse, confirme les éléments apportés dans les échanges avec la chambre.

En effet, la relative surestimation des dépenses, assortie d'une sous-estimation des recettes, tout aussi relative, en fonctionnement, relève tout d'abord d'une prudence assumée. Les événements récents ont démontré que des situations exceptionnelles pouvaient éclore très rapidement, et générer des bouleversements budgétaires importants. Ainsi, la crise sanitaire des années 2020-2021 a provoqué une hausse sensible de certaines dépenses², ainsi qu'un effondrement de recettes importantes³.

Cela étant, il est vrai que l'exécution de la section d'investissement pâtit régulièrement des difficultés que connaît la commune dans la mise en œuvre de ses projets. La complexité croissante de l'environnement juridique des collectivités retarde parfois de plusieurs mois les projets inscrits au budget, ce qui peut amener à les reprogrammer sur l'exercice suivant.

C'est pourquoi la commune, consciente de ce décalage entre l'exécution et la prévision, cherche à renforcer les outils dont elle dispose pour le réduire.

Sur la période de contrôle, elle a fait de sa prospective budgétaire un outil d'aide à la décision. Elle assortit à cette prospective, partagée entre élus et services, un plan prévisionnel d'investissement qui porte sur la période 2022 à 2026. Ces outils, ainsi que la poursuite de la mise en œuvre d'une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), permettront une meilleure qualité de la prévision budgétaire.

A ce titre, la commune modifiera en 2022 son règlement budgétaire et financier afin de préciser les règles d'ouverture des AP/CP (durée et montants minimaux) pour systématiser ce mode de gestion.

Il apparaît néanmoins que pour poursuivre ces efforts et leur permettre de donner leur plein effet, une réorganisation des services et des délégations est nécessaire. Cette orientation est développée plus avant dans la réponse.

² Achats et masse salariale liés à des besoins nouveaux issus de l'organisation imposée par la gestion de la crise sanitaire. En effet, les services d'accueil périscolaires ont dû être redimensionnés pour répondre aux protocoles sanitaires. A cela s'est ajouté le surcoût pour la collectivité du remplacement des absences provoquées par la COVID (malades, cas contacts, autorisations spéciales d'absence). La commune a dû procéder en décembre 2021 à une décision budgétaire modificative importante sur le 012.

³ Recettes du casino, par exemple.

2.3 Sur la fiabilité des comptes

2.3.1 La mise en place d'une cellule dédiée pour remédier aux retards relevés en matière de comptabilisation des immobilisations, d'intégration de travaux et de frais d'études à régulariser

Le rapport souligne diverses pratiques à corriger en matière de comptabilisation et suivi des immobilisations, de tenue de l'état de l'actif rapproché de l'inventaire communal, de transfert d'immobilisations achevées ou mises en service et de frais d'études à régulariser.

Ces difficultés ne sont pas contestées. Leur correction nécessitera un renforcement des services, doublé de la création d'une cellule dédiée.

En effet, cette tâche d'ampleur a d'ores et déjà été identifiée. Certaines tâches ont été initiées : rapprochement de l'inventaire à compter de 2015, traitement des entrées/sorties depuis 2018, mais le volume des régularisations nécessaires n'a pas pu être pris en charge en totalité par les services et le comptable public.

C'est pourquoi la commune mettra en place dès que possible une organisation destinée à traiter le stock des régularisations d'opération sur les thèmes identifiés par la chambre et listés ci-dessus. Cette organisation s'appuiera sur un partenariat avec un cabinet spécialisé et sur un renforcement des services, qui sera détaillé plus loin. Il est à souligner que la parfaite collaboration avec le comptable public sera un autre élément fondamental pour la réussite de ces régularisations, que la commune souhaite voir mises en œuvre, sinon abouties, d'ici l'application du référentiel comptable M57, le 1^{er} janvier 2024.

2.3.2 Une politique d'amortissement actualisée

Afin d'actualiser les durées d'amortissement, le maire proposera d'ici la fin de l'année 2022 un tableau des durées d'amortissement revu, afin que le conseil municipal puisse l'approuver.

Par ailleurs, la commune examinera avec attention, en lien avec le comptable public, le détail d'anciennes subventions d'investissement perçues. Le caractère amortissable ou non de ces subventions sera analysé et, le cas échéant, elles seront réimputées et amorties. La cellule dédiée, mentionnée précédemment, sera particulièrement en charge de ces régularisations, s'il y a lieu.

Enfin, la chambre attire l'attention de la commune sur les immeubles de rapport qui sont dans son patrimoine (biens immobiliers qui procurent des revenus locatifs).

Bien que ces immeubles soient inclus dans le domaine privé de la commune, la commune n'a franchi le seuil de population de 3.500 habitants qu'au 1^{er} janvier 2009, soit bien après la mise en service de ces immeubles. De ce fait, elle n'est pas assujettie à l'obligation d'amortir ces biens anciens. En outre, les autres immeubles producteurs de revenus sont des terrains nus, non assujettis à l'amortissement.

Pour l'avenir, la commune veillera, comme la réglementation l'y oblige, à amortir les immeubles de rapport mis en service postérieurement à la date à laquelle a été franchi le seuil de population rendant cet amortissement obligatoire.

2.3.3 Une politique de provisionnement renforcée

Les échanges entre la chambre et la commune ont conduit la chambre à recommander un renforcement de la constitution de provisions pour risques et charges. La commune a mis en œuvre cette recommandation.

2.3.4 Une nécessaire rationalisation du fonctionnement des régies

La commune, en s'appuyant sur le renforcement des services issu de la cellule dédiée, mentionnée plus haut, et la réorganisation attachée au projet d'administration détaillé plus avant, s'attachera à formaliser les procédures de contrôle des régies déjà en vigueur en son sein.

Elle en rationalisera le nombre, en lien avec le comptable public.

2.3.5 Sur le suivi de la dette

Une discordance entre le compte de gestion du comptable public et le compte administratif de l'ordonnateur a été révélée par le contrôle, sur l'état de la dette. La commune ayant procédé aux vérifications de l'état annexé au compte administratif, il appartiendra au comptable public de faire de même pour la balance générale du compte de gestion. Des discussions entre l'ordonnateur et le comptable sont en cours à cet effet.

2.3.6 Sur les budgets annexes

Le contrôle a d'abord mis en lumière un nombre jugé trop important de budgets annexes. La commune partage ce point de vue et s'attache depuis 2016 à corriger cet état de fait, en lien avec le comptable.

Ensuite, la chambre a souligné qu'il convenait de modifier l'imputation de la subvention au centre balnéoludique, s'agissant d'un service public industriel et commercial. Cette imputation a été corrigée au budget primitif 2022.

3 Les relations avec l'office de tourisme (OT)

3.1 Les relations conventionnelles et financières entre la ville et l'OT

D'une façon générale, la commune s'est attachée depuis plusieurs années à fluidifier et formaliser les relations avec l'office de tourisme qu'elle a créé sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

A chaque fois qu'elle a confié à cet organisme la gestion d'une compétence ou d'un service, des conventions ont été conclues pour déterminer les relations entre la commune et l'EPIC. Cela étant, ces conventions et leurs avenants se sont stratifiés au fil du temps et la commune convient qu'il est désormais nécessaire de consolider l'ensemble de ces dispositions dans un document unique, pour des raisons de transparence, de lisibilité et de suivi.

Elle mènera cette tâche dans les prochains mois. Elle souligne cependant qu'elle a eu pour volonté constante d'améliorer le suivi des flux financiers avec l'office de tourisme. A ce titre, la subvention à l'Office et celle destinée au SPIC « espace balnéoludique » ont été séparées en 2012. En 2021, la taxe de séjour a été individualisée dans son transfert à l'OT. Enfin, même si les redevances de faibles montants due par l'OT au titre de l'occupation de bâtiments municipaux n'ont pas été réclamées, elles le seront à l'avenir et un tableau de suivi de ces flux sera partagé avec l'EPIC.

Enfin, la subvention à l'espace balnéoludique fait en 2022 l'objet d'une délibération spécifique et motivée, dans les termes requis par les articles L. 2224-1 et L.2224-2 du Code général des collectivités territoriales (délibération n°049 du 4 avril 2022).

Parallèlement, la commune indique qu'elle va revoir, à travers un projet d'administration rénové, les relations entre les services et satellites, ainsi que la dynamique de transformation et les synergies de mutualisation. Ce point est traité plus loin.

3.2 Les relations fonctionnelles et organiques

Compte tenu de l'intrication forte des missions de la ville et de l'OT, sur le territoire, et de la superposition de multiples conventions, la commune envisage d'accompagner la consolidation et la clarification des missions confiées à l'OT d'une réflexion sur les pistes et enjeux de mutualisation ou, à tout le moins, d'une organisation plus efficiente sur les missions proches, partagées ou mutualisables entre la ville et l'OT.

A ce titre, la direction en charge de la transformation et de la qualité de l'action publique, à créer, se verra confier une feuille de route visant à proposer des modifications organiques et fonctionnelles dans les deux structures. Ce point est explicité en conclusion.

Enfin, la commune s'engage à ce qu'un compte rendu du suivi de l'engagement financier de la ville vis-à-vis de l'OT soit présenté au conseil municipal, soit à l'occasion de l'attribution des aides annuelles à l'OT, soit de la présentation du rapport d'activité de cet établissement, comme le recommande la chambre.

4 La performance financière

De manière générale, la commune est dépeinte comme très faiblement endettée avec un excédent brut de fonctionnement (EBF) relativement élevé, bien qu'en baisse sur la période. En outre, ainsi que le relève la chambre, la capacité brute d'autofinancement est marquée par le poids financier d'un équipement structurant pour la commune : le centre balnéoludique.

La commune, à travers les prospectives qu'elle établit régulièrement, surveille ces indicateurs de performance financière. Elle partage avec la chambre le constat d'un EBF qui dépasse largement les valeurs de référence de la strate.

Cette situation participe d'une stratégie financière de la ville. En effet, elle a souhaité reconstituer par une budgétisation prudente, notamment depuis le début de la période de contrôle, des marges de manœuvre qu'elle entend aujourd'hui mobiliser.

Elle s'est donc dotée d'un plan prévisionnel d'investissement (PPI) ambitieux, comme le relate le rapport, et prend note de l'observation qui l'alerte sur la nécessaire organisation des équipes en interne pour mener à bien ce PPI à des niveaux d'exécution satisfaisants.

Pour le financer, elle aura recours, si nécessaire, au levier fiscal dès 2023 (la chambre souligne un coefficient de mobilisation fiscale de 80% qui laisse présager une bonne possibilité d'action sur ce levier) ainsi qu'à l'emprunt.

La collectivité entame ainsi pour ce mandat, dont le début a été entaché par la crise sanitaire, un cycle d'investissement important, sans pour autant grever les capacités du cycle suivant.

Le rapport indique aussi que les relations avec les associations gagneraient à être formalisées, notamment en ce qui concerne la mobilisation d'aides en nature. La commune entame sur ce point un chantier important : d'ores et déjà le compte administratif retrace les concours aux tiers conformément à l'article L 2313-1 du CGCT (cf. maquette du compte administratif 2021 approuvé par délibération n°029 du 4 avril 2022).

La commune s'attachera également à la juste contribution des associations aux dépenses de fluides des locaux municipaux dont elles jouissent. Un dispositif en ce sens vient d'être mise en place avec le Tennis Club Gruissan et devrait être généralisé partout où c'est possible.

Cela étant, la hausse annoncée des coûts de structure, notamment en matière énergétique, et d'une façon générale l'augmentation prévisible des charges du fait de l'inflation, rendent absolument nécessaire le renforcement du contrôle de gestion au sein de la collectivité.

C'est pourquoi la commune envisage de créer une direction de la transformation et de la qualité de l'action publique, au sein de laquelle sera notamment positionné le service de contrôle de gestion.

5 Un nouveau projet d'administration centré sur la mutabilité des services, la mutualisation, l'efficacité et l'évaluation de l'action publique

La municipalité de Gruissan saisit l'opportunité de l'approche de la moitié du mandat municipal et de la vision extérieure apportée par la chambre régionale des comptes sur son fonctionnement pour s'engager dans la mise en œuvre d'un nouveau projet d'administration de la collectivité.

Les enjeux sont bien identifiés, il s'agit de répondre de manière opérationnelle à l'évolution des besoins de la collectivité, de se conformer aux exigences des dispositifs réglementaires qui s'imposent aux collectivités (décret tertiaire, réformes comptables, loi 3DS, loi climat et résilience), de tendre vers une amélioration de la qualité du service délivré aux habitants de la commune, et *in fine* d'impulser une véritable culture d'objectifs et de résultat.

Cette nouvelle organisation viendra soutenir le portage du projet politique par une administration plus agile, et mieux adaptée à la complexité croissante de l'environnement territorial.

Pour cela, la collectivité s'appuiera concomitamment sur les compétences internes et les directions « métiers » existantes, et sur la création d'une nouvelle direction en charge de la transformation et de la qualité de l'action publique.

Cette direction aura pour missions d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, d'accompagner et de tisser des liens entre les directions « métiers » historiques de la collectivité. L'ambition affichée est claire, il s'agira d'améliorer la qualité du service rendu et des procédures administratives.

En premier lieu, et pour répondre à la recommandation de la chambre en ce sens, la nouvelle direction viendra valoriser le travail effectué par le service du contrôle de gestion créé en 2018 en l'utilisant comme un véritable outil de pilotage partagé entre les différentes directions administratives pour renforcer l'optimisation des performances des services et améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus.

En deuxième lieu, l'évolution des missions de la commune nécessite également l'implication de cette nouvelle direction dans l'établissement, l'accompagnement et la sécurisation des partenariats conclus par la ville avec des opérateurs extérieurs, parfois désignés comme « satellites », comme son Office de Tourisme, ou encore les associations locales et les délégataires de services publics. Cette mission vise particulièrement à répondre aux remarques formulées par la chambre dans ce domaine.

En outre, la direction de la transformation et de la qualité de l'action publique aura pour mission d'engager la collectivité dans une démarche de montée en gamme de l'accueil et des relations avec le public pour l'ensemble des services municipaux : formation des agents, développement d'une culture d'entreprise pour encourager à terme une labellisation type ISO 9001, ou « Services Publics + ».

Enfin, et de façon plus générale, la commune organisera ses services de façon à répondre :

- aux enjeux de la nouvelle instruction comptable M57⁴, du compte financier unique⁵, et de la mise en place d'un régime juridictionnel unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics⁶,
- aux nécessaires mutualisations de services entre la ville et son EPIC,
- et à la volonté de modernisation de l'action publique à travers le renforcement de la démarche qualité des services publics locaux.



⁴ Arrêté du 9 décembre 2021 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs.

⁵ Arrêté du 16 octobre 2019 relatif au compte financier unique pour les collectivités territoriales et les groupements admis à l'expérimentation de ce compte et votant leur budget par nature.

⁶ Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.