

**RÉPONSE DE MONSIEUR JEAN PIERRE GIRAN,
MAIRE DE LA COMMUNE DE HYERES**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE
HYERES**



VILLE D'HYÈRES
LES PALMIERS

ARRIVEE LE 05/06/2024
N° 2024-0455

Hyères-Les-Palmiers, le 5 juin 2024

Le Maire
Président de la Métropole
Toulon Provence Méditerranée

Mme Nathalie GERVAIS
Présidente
Chambre Régionale des Comptes PACA
17 Traverse de Pomègues
13925 MARSEILLE CEDEX
paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

LRAR N° 2024-0455

N/Réf. : JPG/MB/KS/ND/N° 2024 – 10

V/Réf. : GREFFE/JA/HT n°432 – Contrôle n°2023-001324

PJ : Observations de la Commune sur le rapport de la CRC

Objet : Rapport d'observations définitives – Commune d'Hyères - Exercices 2018 et suivants

Madame La Présidente,

La Commune a reçu, le 06 Mai 2024, le rapport d'observations définitives concernant le contrôle de la Commune d'Hyères (Exercices 2018 et suivants) avec la possibilité de transmettre des observations dans un délai d'un mois.

Par conséquent, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint la réponse de la Commune au rapport de la Chambre.

Je vous prie de croire, Madame La Présidente, à l'expression de ma haute considération.

Jean-Pierre GIRAN



Réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes

Introduction

Initialement consacré à « l'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques et enjeux environnementaux », le rapport de la Chambre régionale des comptes a été progressivement élargi à « la situation financière de la Commune » et aux « travaux de réhabilitation du centre commercial du nautisme ».

C'est donc un contexte hétérogène qui fait finalement l'objet de ce rapport et qui conduit aux observations suivantes.

Chapitres 1, 2 et 3

Les caractéristiques du littoral et ses enjeux - Une bande littorale vulnérable - L'aménagement et la préservation du littoral au regard des risques et enjeux environnementaux

La Chambre Régionale des Comptes souligne, avec raison, le caractère exceptionnel du littoral Hyérois. Par son image, par sa biodiversité, du fait de son attractivité touristique, sa protection est, pour la Commune, une exigence majeure.

Si l'on veut faire partager un territoire, encore faut-il d'abord le protéger.

De nombreux espaces font l'objet d'une protection réglementaire particulière : l'espace classé de la presqu'île de Giens, les zones humides (Ramsar et Zico), les terrains du Conservatoire du Littoral, l'aire d'adhésion et le cœur du Parc National, etc.

Pour assurer une gestion raisonnée et efficace, la Commune et la Métropole, dont c'est la compétence, disposent notamment des services du Parc National de Port-Cros. Elles peuvent également s'appuyer sur les actions et expertises du Contrat de Baie de la Rade de Toulon et des Îles d'Or. Enfin, pour assurer la meilleure cohérence entre protection de l'environnement et fréquentation des sites, la Commune a développé, et la Métropole poursuit, une Opération Grand Site (OGS) dont les réalisations sont nombreuses notamment en matière de circulation et de lutte contre l'érosion (Vieux Salins notamment).

On notera ainsi que toutes les structures ou établissements publics emblématiques destinés à réduire les risques environnementaux sur le littoral varois ont leur siège et leurs activités sur Hyères voire sur la Métropole (Parc National de Port Cros, Opération Grand site, Contrat de baie...).

La Commune est en effet extrêmement attentive à contenir l'urbanisation et a eu la préoccupation, dans son PLU de 2017, de la limiter en frontière littorale. Ce PLU est en révision et la volonté de réduire encore les possibilités d'urbanisation sur la presqu'île de Giens est clairement affichée.

Malheureusement, ces espaces littoraux restent fragiles et l'État n'a pas su mettre en place des dispositifs de protection que les Communes attendent. Le Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) n'est toujours pas opposable, de même qu'un Plan de Prévention des Risques des Incendies de Forêts (PPRIF). C'est donc sur la base de « Porter À Connaissance » (PAC) souvent évolutifs que la Commune doit définir sa politique.

C'est ce qu'elle a fait pour prévenir les risques liés aux inondations grâce à des travaux sur les fleuves Gapeau et Roubaud autorisés par des dérogations accordées par le préfet du Var en 2016 et 2017.

C'est ce qu'elle ne peut pas faire pour le Tombolo Ouest de la presqu'île de Giens. Pour cet « Espace remarquable », les décisions de protection relèvent d'un permis de construire qui impose l'avis du Ministère de l'Écologie. Or, ce dernier n'avalise toujours pas le projet de travaux établi par les bureaux d'études, projet que le Conseil National de la Nature et des Paysages avait pourtant plébiscité en 2019 ! On peut encore plus s'en étonner quand on voit la Préfecture du Var, pour des littoraux qui ne sont pas remarquables (et donc ne dépendent pas de Paris) accepter des travaux de même nature que ceux proposés par la Commune d'Hyères. **« Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà ! »**

De récentes discussions avec monsieur le Ministre de l'Écologie, Christophe BECHU, font néanmoins penser à la Commune qu'une action pourra bientôt être menée pour permettre la survivance d'une exception naturelle mondiale.

En tout état de cause, la question des aménagements du littoral face aux risques et enjeux environnementaux relève des compétences métropolitaines (GEMAPI, Érosion du littoral). C'est pour répondre à ces enjeux que la Métropole a candidaté en 2019 à l'appel à projets « accompagner les collectivités pour la gestion intégrée du littoral » lancé par le CEREMA et l'ANEL. Ces travaux permettront de disposer d'une analyse fine du fonctionnement physique du littoral et de son évolution, connaissances préalables à la définition d'une stratégie de gestion durable du trait de côtes.

Chapitre 4

La situation financière de la Commune

Le jugement de la Chambre, sur la situation financière de la ville, est naturellement positif. Cette situation est en effet en tout point excellente voire exemplaire. De surcroît, cette tendance, observée sur la période de contrôle (2018 - 2022), se confirme à travers les résultats de 2023.

On précisera néanmoins que présenter une épargne brute de 10,4 millions d'euros en 2022 et de 14,4 millions d'euros en 2023 est non seulement remarquable mais en progression. Cela est la conséquence, comme le note la Chambre, de la très bonne maîtrise des dépenses de fonctionnement. Dans tous les cas, ce n'est pas dû à la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) de l'État qui n'a cessé de s'effondrer depuis 10 ans, passant de 11 392 523 € en 2014 à 6 686 984 € en 2023.

Ainsi, ramenée au nombre d'habitants, la DGF représente 122 € / habitant pour la Commune d'Hyères, lorsqu'elle est de 213 € pour les Communes de la strate de 50 000 à 100 000 habitants, et de 214 € pour les Communes de plus de 100 000 habitants (*Données DGCL - Les finances des collectivités locales - 2023*).

En outre, l'épargne brute ne provient pas d'une pression fiscale accrue puisque, **sur la période 2014 - 2023, les taux d'imposition ont stagné et parfois même régressé.** Quant au produit de la fiscalité par habitant, il convient de ne pas oublier qu'avec 13 200 hectares, Hyères est la plus grande Commune varoise (avec les coûts d'entretien afférents, mairies annexes, etc.).

Il est également à noter, qu'en dépit des conséquences liées à sa spécificité géographique et son attractivité, la Commune d'Hyères applique l'un des taux de fiscalité locale les plus bas du territoire métropolitain, puisque le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (37,25 %) est le deuxième taux le moins élevé par rapport aux autres Communes de la Métropole.

La Chambre indique, tout en soulignant la maîtrise des dépenses, que celles-ci « *augmentent entre 2021 et 2022* ». Il est important de souligner que, compte tenu du contexte économique, cette hausse demeure très modérée et s'explique essentiellement par l'augmentation extrêmement forte du coût des fluides liée au conflit en Ukraine. La Chambre relève d'ailleurs que cette augmentation est liée notamment à « *la hausse du coût de l'électricité et des carburants* ». Il s'agit d'une augmentation conjoncturelle, **la maîtrise des dépenses se confirmant d'ailleurs en 2023.** Il est en effet observé une baisse des dépenses réelles de fonctionnement en dépit du niveau d'inflation élevé et de charges supplémentaires, dépenses qui passent de 69,398 M€ en 2022 à 68,996 M€ en 2023.

Cette capacité à maîtriser les dépenses s'illustre également en matière de charges de personnel. La Chambre reconnaît à cet égard que le ratio par habitant (677 € / habitant) est moindre par rapport à la strate de surclassement (718 € / habitant).

Il convient de surcroît de souligner qu'en termes d'effectifs, la Commune d'Hyères (787 agents) se place bien en-deçà des ratios des Communes de 50 000 à 79 999 habitants qui emploient en moyenne 1 287 agents, et de 80 000 à 99 999 habitants qui emploient 1 949 agents. (*Données DGCL - Les finances des collectivités locales - 2023*).

Par ailleurs, les résultats reportés d'une année sur l'autre sont très élevés, ce qui permet **un autofinancement total des investissements**. Ainsi, le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement est de 19 M€ en 2022 et se maintient à environ 18 M€ en 2023.

La Chambre aurait pu souligner, dans ses conclusions, que le **ratio de désendettement est extrêmement faible** (proche de 1 an) alors même que le niveau d'investissement est, selon ses dires, élevé. Cette situation est d'autant plus exceptionnelle que le ratio moyen de désendettement s'établit à 7 ans pour la strate des Communes de 50 000 à 100 000 habitants, et de 14,1 ans pour les Communes de plus de 100 000 habitants (*Données DGCL - Les finances des Communes en 2020*).

Quand on peut vérifier qu'en 2014, la Commune tendait vers une épargne nette négative, il est difficile de ne pas saluer la politique suivie depuis 10 ans.

Enfin, la Chambre évoque la cession d'une partie du patrimoine. Il s'agit des baux emphytéotiques. Elle ne peut que se réjouir de cette évolution qui permet à la Commune progressivement de sortir d'une situation originale qui n'était due qu'au souci de loger les employés des marais salants au siècle dernier. D'ailleurs, le service des Domaines a été, en son temps, très laudateur concernant la délibération municipale de 2015 qui a permis cette évolution.

Chapitre 5

Travaux de réhabilitation du centre commercial du nautisme, de la base nautique, du port et de ses abords

La Commune souhaite apporter des précisions au rapport d'observations définitives. Elle s'étonne des conclusions que la Chambre a tirées quasi exclusivement des rapports que la Commune a elle-même commandés, témoignant ainsi de son exigence de transparence.

Elle comprend mal que sur un marché, les responsabilités respectives d'un maître d'ouvrage et d'un maître d'œuvre ne soient pas suffisamment rappelées, le maître d'œuvre étant comme le précisent les textes, le sachant et le véritable décideur sur l'opération.

1. **En premier lieu**, la Commune maintient qu'il est étonnant que près d'un tiers d'un rapport thématique qui concerne spécifiquement « *l'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques et enjeux environnementaux* » soit consacré à un seul et unique marché de travaux, *a fortiori* de réhabilitation de bâtiments qui sont donc, par définition, d'ores et déjà construits.

L'on perçoit ainsi difficilement le lien entre les risques et enjeux environnementaux, thème de ce rapport.

2. **En deuxième lieu**, la Commune maintient également qu'il est tout à fait surprenant que la Chambre porte des jugements de valeur sur la légalité de la passation et surtout de l'exécution de ce marché dans la mesure où celui-ci est **toujours en cours**.

Certains des termes de ce rapport pourraient être particulièrement préjudiciables à la Commune dans les contentieux qui découleront nécessairement de l'exécution de ce marché.

Ainsi, et pointant expressément, à tort, une part de responsabilité de la Commune dans les difficultés d'exécution rencontrées dans le cadre de cette opération de travaux, la Chambre n'a pas pris la juste mesure de la responsabilité quasi-exclusive de la maîtrise d'œuvre et de certaines entreprises dans lesdites difficultés. Et ce, alors même que dans son rapport d'observations provisoires, la Chambre mentionnait expressément, en page 59, : « Force est de constater que le GIE Revea Concept a été défaillant ».

Premièrement, il est constant que la Chambre a répertorié de très nombreux manquements de la maîtrise d'œuvre au titre de sa mission « ACT » (assistance pour la passation des contrats de travaux) sans pour autant, à tort, relever que ceux-ci avaient nécessairement eu un impact certain sur l'exécution du marché.

En effet, aux termes de l'article R. 2431-13 du Code de la commande publique, les missions suivantes sont de la responsabilité de la maîtrise d'œuvre :

« L'assistance apportée au maître d'ouvrage pour la passation des marchés publics de travaux sur la base des études qu'il a approuvées a pour objet :
1° De préparer la consultation des opérateurs économiques chargés des travaux, en fonction du mode de passation des marchés publics ;
2° De préparer la sélection des candidatures et de les examiner ;
3° D'analyser les offres et, le cas échéant, les variantes ;
4° De préparer les mises au point permettant la conclusion des marchés publics par le maître d'ouvrage ».

Deuxièmement, s'il est appréciable, et au demeurant logique, que la Chambre ait admis qu'aucun défaut d'allotissement ou qu'aucune erreur manifeste d'appréciation ne puisse être reproché à la maîtrise d'ouvrage, toute éventuelle critique sur ce point doit nécessairement être formulée à la maîtrise d'œuvre puisque cela relève également de sa mission « ACT ».

En outre, le fait que l'entreprise titulaire du lot n° 1, qui présentait l'ensemble des capacités techniques et professionnelles pour exécuter les prestations prévues, ait recouru à plusieurs sous-traitants est sans lien avec un prétendu allotissement insuffisant dès l'instant où la sous-traitance est de droit et ne peut être refusée par un maître d'ouvrage (sauf naturellement en cas de capacités insuffisantes du sous-traitant – ce qui n'était nullement le cas en l'espèce).

Le recours par l'entreprise titulaire à plusieurs sous-traitants ne pouvait, en toute hypothèse dans une telle proportion, être anticipée par la maîtrise d'ouvrage et ne peut nullement lui être reprochée.

La Commune maintient donc que l'allotissement du lot n° 1 a été réalisé notamment dans un souci d'éviter une multiplicité d'intervenants et de limiter les désagréments pour l'activité des commerçants.

Troisièmement, si la Chambre relève également un défaut de suivi d'exécution du chantier, elle ne tire pas davantage les conséquences juridiques qui s'imposent puisque seule la responsabilité de la maîtrise d'œuvre est susceptible d'être engagée à ce titre.

La direction de l'exécution des contrats de travaux, élément de mission incombant à la maîtrise d'œuvre, a en effet précisément pour objet :

*« De s'assurer que les documents d'exécution ainsi que les ouvrages en cours de réalisation respectent les dispositions des études effectuées ;
De s'assurer que les documents qui doivent être produits par l'entrepreneur, en application du contrat de travaux ainsi que l'exécution des travaux sont conformes audit contrat ;
De délivrer tous ordres de service, établir tous procès-verbaux nécessaires à l'exécution du contrat de travaux, procéder aux constats contradictoires et organiser et diriger les réunions de chantier ;
De vérifier les projets de décomptes mensuels ou les demandes d'avances présentés par l'entrepreneur, d'établir les états d'acomptes, de vérifier le projet de décompte final établi par l'entrepreneur, d'établir le décompte général ;
D'assister le maître de l'ouvrage en cas de différend sur le règlement ou l'exécution des travaux ».*

En l'espèce, il est constant que le dérapage du calendrier, les malfaçons constatées et l'impossibilité de prononcer la réception de l'opération sont consécutives à une défaillance majeure de la maîtrise d'œuvre.

3. Quatrièmement, si la Chambre a, à bon droit, largement nuancé les critiques qu'elle avait formulées sur la gestion financière de l'opération, il doit être, une nouvelle fois, précisé :

- **D'abord**, que les avenants et ordres de services conclus et notifiés n'ont eu, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport d'observations définitives, qu'un impact mineur puisque leur incidence se limite à une augmentation de 13 % du montant initial du marché.

Soit un pourcentage en-deçà du seuil de 15% fixé par l'article R. 2194-8 du Code de la commande publique pour les modifications de faible montant qui peuvent donner lieu à un avenant, sans condition juridique particulière.

- **Ensuite**, qu'il appartient au maître d'œuvre de vérifier les projets de décomptes mensuels adressés par les entreprises et proposer de valider ou non leur paiement par le maître d'ouvrage.

Conclusion

Le rapport de la Chambre est, pour l'essentiel, une lecture et un commentaire des expertises et des rapports commandés par la Commune elle-même en tant que maître d'ouvrage sans d'ailleurs que le maître d'œuvre ne l'ait sollicité ou proposé. Il est donc difficile de mettre en cause la volonté de transparence de la Commune, et d'imputer à celle-ci la responsabilité des difficultés que ce marché a connues dans son application.

La maîtrise d'ouvrage n'a jamais passé sous silence les malfaçons. Ainsi, au fur et à mesure de l'apparition des problèmes, la Commune a :

- Sollicité l'assistance juridique du Cabinet Charrel ;
- Diligentié les expertises techniques par le Cabinet AAZ Expertises Construction ;
- Réalisé une analyse financière de l'opération de travaux auprès du Cabinet Grant Thornton.

Il aurait sans doute été souhaitable que les démarches engagées par la maîtrise d'ouvrage soient plus rapides mais elles ont été, pour une part, freinées par les changements successifs des responsables de la Commune chargés du suivi de ce dossier (en effet, un départ à la retraite, une maladie longue durée et une mutation ont conduit à avoir successivement plusieurs interlocuteurs différents sur le suivi de ce chantier.)

Pour une autre part, on rappellera qu'en 2019 et 2020, l'épidémie de COVID a largement bloqué le fonctionnement des entreprises et donc des opérations.

Si la Commune peut également regretter un retard dans le traitement des difficultés, mises à jour in fine assez tard au cours de l'exécution, les critiques de la Chambre ne peuvent être formulées qu'à l'encontre de la maîtrise d'œuvre.

En outre, la conclusion intermédiaire formulée en page 65 du rapport aurait dû mettre en exergue le fait que la Commune ait pris la décision – rare – de s'opposer à la réception du chantier pourtant préconisée par la maîtrise d'œuvre, mais également de résilier son contrat du fait de la démonstration de son incompétence. La résiliation du marché a notamment été prononcée à défaut pour le maître d'œuvre d'avoir remédié aux désordres constatés, de sa carence à rectifier ses manquements et à s'assurer du parfait achèvement de l'ouvrage.

Enfin la Commune, a également introduit le 31 mai 2024 une requête devant le Tribunal administratif de Toulon, enregistrée sous le n°2401724 afin d'obtenir la désignation d'un expert judiciaire afin de pouvoir confier à un homme de l'art l'examen, au contradictoire de l'ensemble des parties, de la situation technique et financière de l'opération et de permettre à la maîtrise d'ouvrage d'établir l'ensemble des responsabilités, de recouvrer les sommes qui lui sont dues et d'imputer les pénalités financières qui s'imposeront.

Cette procédure essentielle pour faire la clarté sur les responsabilités de chaque acteur (entreprises, maître d'œuvre, maître d'ouvrage) doit par conséquent suivre son cours sans interférences administratives ou juridiques parallèles.

