

**RÉPONSE DE MONSIEUR HERVÉ GRANIER,
MAIRE DE LA COMMUNE DE GARDANNE**

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

ARRIVEE LE 06/01/2025
N° 2025-0009

Madame la Présidente
Chambre Régionale des Comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
17, rue de Pomègues
13295 MARSEILLE Cedex 08

Par envoi dématérialisé

Nos Réf. : HG/AF – 2024-108

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes PACA -
Contrôle n° 2023-001288 – Exercices 2017 et suivants

Madame la Présidente,

Par courriel reçu le 22 novembre 2024, vous m'avez transmis les observations définitives arrêtées par la Chambre Régionale des Comptes relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Gardanne à compter de l'exercice 2017.

Le rapport communiqué appelle de ma part les observations suivantes.

A titre liminaire, il me semble indispensable de rappeler que l'équipe municipale actuelle a été élue en juillet 2020 succédant à 43 années de gestion par la municipalité précédente dirigée par Monsieur Roger MEÏ, maire de la Commune de Gardanne de 1977 à 2000.

Le contrôle qui s'est déroulé à l'automne 2023 intervient à la suite de demandes successives de ma part en date des 22 décembre 2020 et 20 mai 2022, sollicitant l'intervention d'un contrôle auprès de la Chambre régionale des comptes.

Je regrette que la tardiveté du contrôle n'ait pas permis de dresser un état des lieux des comptes et de la gestion de la Commune à la date de mon élection en juillet 2020, notamment eu égard à la difficulté de remonter l'historique documentaire antérieur à 2020.

Néanmoins, la Chambre met en lumière des dysfonctionnements historiques dans la gestion de la Commune et souligne les actions et les efforts entrepris depuis 2020 ainsi que les mises en conformité effectuées, malgré les difficultés rencontrées en début de mandat dans un contexte particulièrement complexe (état de la collectivité, Covid...).



Pour citer la Chambre, *"le constat est ancien et la Chambre est amenée à réitérer plusieurs de ses observations qui n'ont pas été prises en compte"* depuis les contrôles intervenus précédemment en 2000 et 2009.

Je tiens à réaffirmer la volonté de l'actuelle majorité à poursuivre son action et mettre en œuvre les travaux qu'elle a engagés en matière de gestion financière, patrimoniale et de pilotage des ressources humaines.

▪ **Concernant la gouvernance**

La Commune prend acte que *"les conditions de détermination et d'attribution des indemnités des adjoints et conseillers municipaux n'appellent pas d'observation. Le tableau récapitulatif de l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal a été régulièrement établi et diffusé"*.

La Commune tient d'ores et déjà compte des indications de la Chambre, quant aux modalités de gestion des frais de représentations telles qu'elles étaient mises en œuvre depuis 2015. Une nouvelle délibération précisant les dépenses concernées sera donc soumise au conseil municipal.

Un suivi des dépenses réalisées dans ce cadre est d'ores et déjà effectué.

▪ **S'agissant des observations qui concernent la SEMAG**

Une restructuration de la SEMAG est en cours en vue de clarifier son champ d'action tout en mettant fin à des pratiques historiques. Le mode de fonctionnement a également été revu. Un projet de mise à jour des statuts et notamment de l'objet statutaire est en cours.

Il en est de même sur le plan des relations contractuelles, entre la Commune et la SEM qui sont aujourd'hui repensées compte tenu de la pluralité des outils que la Commune souhaite aujourd'hui mobiliser (création d'une société publique locale notamment).

La Commune prend acte de l'observation selon laquelle les évolutions d'actionnariat de la SEMAG, **qui d'après la Chambre auraient dû intervenir depuis 2014**, date de transfert de compétence Déchets de la Commune à un établissement public de coopération intercommunale (Communauté du Pays d'Aix puis Métropole), n'ont pas été effectuées et qu'il lui reviendra de régulariser cette situation ancienne.

Sur le plan des relations contractuelles entre la Ville et la SEMAG, la Chambre questionne les relations contractuelles entre la Commune et la SEM telles qu'elles ont été établies durant de très nombreuses années.

La Chambre cite à ce titre :

- **Le traité de concession du pôle Yvon Morandat notifié le 10 décembre 2008** et les conditions de son exécution par la suite.

La Chambre souligne la durée de l'opération, restée en sommeil de 2008 à 2016, ainsi qu'un manque de pilotage de l'opération par le concédant.

La Ville souligne toutefois que les comités de pilotage et les comités techniques visés sous ce point se sont bien réunis, et les comptes-rendus transmis à la Chambre, même s'ils ne s'intitulent pas *compte-rendu de COPIL ou COTECH*, constituent bien les comptes-rendus des comités visés.

- **L'opération Puits de sciences d'un montant global de près de 15M€, engagée en 2019 et attribuée en toute fin du précédent mandat en mai 2020**, que j'ai immédiatement décidé d'interrompre. L'exploitation future du Puits de sciences aurait été en effet bien trop coûteuse, d'autant qu'aucun modèle économique équilibré et finalisé n'avait été mis au point au moment de l'engagement du marché de maîtrise d'œuvre.
- **L'opération relative aux travaux de réhabilitation des toitures de la Commune, dont les études et le montage ont été initiées depuis 2017**, a consécutivement fait l'objet d'une convention, et a permis la réhabilitation des toitures communales concernées par la pose de panneaux photovoltaïques, sur 4 installations et bâtiments communaux. Les dernières opérations engagées sont achevées et en cours de mandatement.
- **S'agissant de l'opération Smart city, la Chambre rappelle à juste titre que le tribunal administratif de Marseille a jugé que la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage ne constitue pas un marché « en l'absence de prix ou de tout autre équivalent convenu entre la commune de Gardanne et la SEMAG, et, par suite, le moyen tiré de ce que la passation de cette convention n'aurait pas respecté les règles de publicité et de mise en concurrence est inopérant et doit être écarté »** (TA Marseille, 22 février 2024, n° 2303581).

Sur l'évaluation préalable et l'étude de soutenabilité budgétaire dans le cadre de la procédure de marché global de performance énergétique.

Les remarques de la Chambre laissent penser que la procédure de marché global de performance impose la réalisation d'une évaluation préalable et d'une étude de soutenabilité budgétaire, or une telle obligation n'était pas prévue par la réglementation alors en vigueur. En effet, une telle obligation n'est prévue que pour les marchés de partenariat (article L. 2212-3 du code de la commande publique), et, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023, aux marchés globaux de performance énergétique à paiement différé, qui concerne exclusivement la rénovation énergétique de ces bâtiments.

Le marché public global de performance conclu par la Commune dans le cadre de l'opération « Smart city » n'était donc pas concerné, et d'ailleurs le tribunal administratif de Marseille n'a relevé aucun manquement justifiant son annulation. Cette décision est aujourd'hui définitive (TA Marseille, 22 février 2024, n° 2303581).

Enfin, la Commune entend fermement démentir avoir admis être dans l'impossibilité de financer ce marché. Cela ne ressort d'aucun document ni d'aucune audition, d'autant qu'au stade de l'exécution du mandat de maîtrise d'ouvrage, la Commune était en recherche de partenariat financier, avec plusieurs options possibles.

- **Quant au marché global de performance conclu dans le cadre de l'opération Smart city, résilié par la Commune en octobre 2022 pour faute du titulaire, celui-ci a été définitivement validé par le Juge administratif au motif qu'aucun manquement ne justifiait son annulation.** Par cette décision aujourd'hui définitive, le tribunal administratif de Marseille a rejeté le déferé préfectoral ainsi que les conclusions indemnitaires de CITETECH. En outre, ce même marché a été résilié à l'initiative de la Commune et la décision de résiliation n'a pas été contestée.

Enfin, pour répondre aux interrogations de la Chambre relatives à l'**autonomie de la SEMAG** vis-à-vis de la commune, l'actuelle municipalité a déjà fait le choix de restructurer le cadre de son intervention notamment par la création d'une société publique locale, qui aura vocation à réaliser des prestations qui lui seront confiées par la Commune et ses autres actionnaires publics dans le cadre d'une relation de quasi-régie.

Cette restructuration permet de répondre aux observations de la Chambre sur ce point.

▪ ***S'agissant de la fiabilité des comptes de la Commune***

La Commune entend spécifier que la fiabilité des informations budgétaires et comptables relatives aux exercices 2020 et suivants ne saurait être remise en cause puisque les données analysées sont issues des comptes administratifs et comptes de gestion, approuvés par le comptable public qui n'a jamais formulé, lors de ses analyses annuelles, la moindre observation quant à la fiabilité desdites informations.

Les procès-verbaux de toutes les séances du Conseil Municipal ainsi que les retranscriptions vidéo des séances, ont toujours été mis en ligne et accessibles sur le site internet de la Commune.

Au surplus, l'ensemble des informations financières (ROB, BP, CA) est disponible en ligne.

De surcroît, depuis 2020, **la Commune s'attache à tenir une comptabilité d'engagement de ses dépenses et veille au respect des règles de rattachement et de report** par la mise en place de procédures internes spécifiques qui ont pu être communiquées à la Chambre lors du contrôle sur pièces.

Les rattachements et reports sont signés par les services gestionnaires pour attester du service fait en fonctionnement et de la sincérité de l'engagement, puis renvoyés au service financier pour traitement dans les opérations de clôture de l'exercice.

Il est précisé que la Commune a fixé un seuil de rattachement à 500 € depuis plusieurs années comme le permet l'instruction comptable lorsque les charges et les produits rattachés ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice.

Ces règles sont appliquées et régulièrement rappelées aux services.

La Ville veille ainsi au respect de l'annualité budgétaire, souvent mise à mal par le passé, et a le souci de la sincérité, par la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies. L'exercice du Débat d'orientation budgétaire, particulièrement investi, participe également de cette volonté.

Il est important de rappeler que la Commune a dû régulariser des pratiques antérieures. La nouvelle municipalité a notamment découvert en 2020, des factures impayées d'un montant d'1,3 millions d'euros, non prévus au budget et anciennes pour un certain nombre de plusieurs années, ainsi que de nombreux dossiers à régulariser comptablement.

Si des erreurs matérielles ont pu être relevées, comme dans toute gestion, la Chambre a aussi pu constater qu'elles avaient été corrigées sur l'exercice 2023 avant même l'intervention du contrôle.

La Chambre identifie le non-rattachement au budget principal 2022 de la subvention d'équilibre versée au budget des transports en 2022. Comme cela a pu être indiqué à la Chambre, il s'agit d'une erreur matérielle qui s'est produite uniquement sur cet exercice, et qui a été régularisée sur l'exercice 2023 et réajustée en fonction de l'augmentation de la participation de la Métropole.

La subvention d'équilibre 2022 de la Ville et le reversement de la CLECT 2022 ont été versés en 2023.

Ce point a donc été régularisé dès 2023 lors du budget primitif adopté en avril 2023, qui a également supporté la subvention d'équilibre 2023, ce qui a minoré le résultat de fonctionnement de l'exercice 2023 du budget principal.

La Chambre mentionne des réalisations supérieures ou inférieures aux engagements qui ne sont pas nécessairement le signe d'un défaut d'engagement mais reflètent des écarts parfois inévitables entre la prévision et l'exécution financière : intervention différée d'un fournisseur, impossibilité pour un fournisseur de réaliser une prestation, ou encore un engagement prévisionnel estimatif comme par exemple pour les denrées alimentaires ou la fourniture d'électricité et d'eau...

La Chambre note par ailleurs que la Commune a reporté en recettes des subventions notifiées, ce qui est conforme à l'instruction comptable, laquelle prévoit que « *les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes, certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ». Tel est le cas d'une subvention devenue certaine dès lors que son attribution a été notifiée par le partenaire financier. Ce qui est le cas en l'espèce.

Concernant le mandatement dit *tardif* en début d'année 2022 de certaines factures intervenues en fin d'année 2021, il concerne pour l'essentiel des factures liées à des relevés consommations de fluides, pour lesquels la Commune manquait alors de visibilité du fait de l'inflation énergétique survenue courant 2021.

Toujours dans une logique de transparence et de sincérité budgétaire, la Ville a d'ores et déjà mis en place une procédure d'évaluation des risques financiers qui garantit une appréciation réaliste des risques encourus par la collectivité.

Un travail d'apurement et de mise à jour des provisions a été effectué entre les budgets 2022 et 2023, ainsi qu'au budget 2024, mettant en évidence de nouvelles appréciations du risque encouru par la Collectivité.

S'agissant plus spécifiquement du risque indemnitaire lié à la « Smart city », la Commune a porté à la connaissance de la Chambre des éléments d'analyse approfondis, démontrant le caractère infondé des demandes de la société Citétech-Citéquip, permettant ainsi d'évaluer la juste mesure du risque.

Il est tout d'abord essentiel de rappeler que les demandes de provisions indemnitaires de la société, Citétech-Citéquip portant sur l'exécution du contrat ont été rejetées par le juge administratif par deux fois (arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Marseille confirmé par le Conseil d'Etat le 10 octobre 2023).

L'évaluation du risque lié à ce contentieux a été réalisée au regard des éléments juridiques et procéduraux objectifs suivants :

Le Conseil d'Etat dans son arrêt du 10 octobre 2023 a définitivement rejeté la demande de provision présentée en référé par le titulaire du marché au motif que celui-ci n'avait produit aucun justificatif à l'appui de ses demandes de paiement d'acompte et qu'il avait réalisé des travaux sans obtenir l'autorisation du maître d'ouvrage ou du maître d'ouvrage délégué comme l'imposait l'article 6 du CCAP.

De surcroît, par un jugement en date du 22 février 2024 devenu définitif, le tribunal administratif de Marseille a rejeté le déferé présenté par le Préfet des Bouches-du-Rhône et a validé le marché global de performance (MGP) ainsi que la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage.

Dès lors, par le seul fait de la validation du marché par le juge, plus de 51 millions d'euros de demandes présentées dans le cadre de ce contentieux sont devenues sans objet.

En effet, dans le cadre d'un recours introduit par le groupement le 5 septembre 2022, les demandes s'élevaient à titre principal sur le fondement extra contractuel à 51 090 718,60 € et à titre subsidiaire sur le fondement contractuel à 2 662 042,40 €.

Enfin, le MGP a fait l'objet d'un décompte général et définitif faisant apparaître un trop perçu de 1 607 812,08 € HT par le titulaire. Ce fait renvoie à l'incapacité du titulaire, relevée par le Conseil d'Etat, à produire des justificatifs à l'appui des demandes de paiement de travaux qu'il prétend avoir réalisés.

Au vu des justificatifs transmis par l'entreprise, et après analyse détaillée par l'assistant à maîtrise d'ouvrage de l'opération, la Ville, la SEMAG et leurs avocats respectifs, il s'avère qu'aucun poste de réclamation ne peut être admis en l'état (note d'analyse détaillée démontrant le caractère infondé des demandes de la société Citétech-Citéquip fournie à la Chambre).

Par conséquent, la Commune a pris en considération l'ensemble des éléments juridiques ci-dessous, qui n'établissent pas un risque financier majeur dans le cadre de ce contentieux, et ne justifient donc pas la constitution d'une provision en corrélation avec des demandes indemnitaires extravagantes.

Plus globalement et en réponse à la **recommandation n°1** de la Chambre, la Ville a d'ores et déjà mis en place une procédure d'évaluation des risques financiers (travail d'apurement et de mise à jour des provisions, nouvelles appréciations du risque encouru, méthodologie et travail régulier sur les provisions mis en place permettant la constitution et la reprise des provisions). **La Commune est toutefois attentive à la recommandation n°1 et formalisera cette démarche par une procédure écrite.**

S'agissant de l'information financière délivrée par la Commune

La Chambre cite l'exemple de la rénovation du cinéma. Le montant alloué à l'opération en 2022 est estimé suivant le besoin de financement de cette opération pour l'année en question. En l'espèce, seules les études étaient prévues en 2022, la maîtrise d'œuvre a été attribuée en 2023, et les entreprises de travaux en 2024. Ainsi, la Chambre constatera qu'il ne s'agit en aucun cas du montant de l'opération globale.

Dans un souci de transparence et de sincérité budgétaire, la collectivité a mis en place une gestion par autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) lors du vote du budget primitif 2024, en vue d'améliorer la lisibilité de la programmation financière pluriannuelle de ses projets structurants et de mobiliser les financements au fur et à mesure de l'exécution du projet. Des AP/CP relatives à la plateforme, au cinéma et au CLSH ont été votées.

La Chambre évoque un décalage significatif entre les chiffres annoncés lors du rapport sur les orientations budgétaires et ceux votés lors du budget primitif. Or, le budget étant voté obligatoirement en équilibre et la Commune ayant un résultat cumulé de plus de 12 millions d'euros en fonctionnement, la section d'investissement est alors votée à plus de 27 millions d'euros (avec un virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement) mais cela ne représente pas son niveau réel d'investissement sur l'exercice. Cette distinction est d'ailleurs bien explicitée oralement lors de la présentation du budget en commission Finances et en séance du Conseil municipal.

Enfin, il est à souligner que la Ville s'efforce de donner aux conseillers municipaux mais aussi à la population une information claire et sincère, de manière pédagogique, et avec tous les outils de communication associés (diffusion en direct des séances, publications sur le site internet de la Ville, articles dans le magazine municipal Energies), que ce soit à l'occasion du débat d'orientations budgétaires, du vote des budgets ou des comptes administratifs.

▪ **La situation financière de la Commune,**

La Chambre indique que :

"La situation financière est satisfaisante dans l'ensemble. La Commune est en mesure d'assurer son fonctionnement courant et l'encours de la dette est limité. La Commune s'est récemment libérée d'un emprunt structuré. La capacité d'autofinancement de la Commune est toutefois limitée par une masse salariale qui persiste à peser trop lourdement sur l'épargne de gestion et les investissements sont pour partie financés par des partenariats institutionnels vieillissants."

La Municipalité partage ce constat, raison pour laquelle, dès le budget 2021 et de manière constante depuis, les orientations budgétaires de la Commune ont été clairement définies en vue de retrouver une capacité d'autofinancement suffisante pour permettre de réaliser des investissements publics dont la Ville et ses habitants ont besoin et réhabiliter des équipements publics et des infrastructures vétustes.

La Municipalité a cependant dû faire face depuis son arrivée à un contexte particulièrement difficile pour l'ensemble des collectivités (Covid, inflation des achats alimentaires pour la cuisine centrale, explosion du coût de l'électricité...).

Pour prendre la mesure de cette inflation, le coût des fluides (eau, électricité, gaz, carburant) est passé de 1,7 millions d'euros en 2020 à 3,6 millions d'euros en 2023.

Le budget communal a dû également absorber le coût de mesures gouvernementales intervenues en 2022, 2023 et 2024 en faveur des agents publics (revalorisation de la valeur du point d'indice, des grilles indiciaires, prime inflation).

En outre, la part et la rigidité des dépenses de personnel ne permet d'envisager un redressement complet qu'à long terme.

Malgré des contraintes financières déjà très fortes, la Commune a néanmoins souhaité assainir sa dette, par le remboursement anticipé d'un emprunt structuré souscrit le 1^{er} octobre 2007 par la précédente municipalité.

La Chambre souligne par ailleurs que la Commune dispose "d'un fonds de roulement confortable" et "d'un endettement maîtrisé".

▪ **La gestion des ressources humaines,**

La Chambre constatera que la direction générale et administrative est stabilisée. Par ailleurs, les compétences des services ont été renforcées notamment sur les postes de direction et dans les domaines juridique, financier et de la commande publique.

- Directrice Générale des services (titulaire - février 2023),
- Directrice de l'Urbanisme / Foncier / Logement (titulaire - novembre 2023),
- Directrice des Ressources Humaines (1^{er} juillet 2024, la précédente Drh ayant muté au 15 avril : Contrat de 3 ans sur emploi permanent),

- Responsable des affaires juridiques et des assemblées (mars 2024 - Contrat de 3 ans sur emploi permanent créé par délibération du 28/02/23),
- Référent Commande Publique (titulaire - avril 2023),
- Référent Finances (titulaire - août 2023).
- Le poste de directeur de la sécurité a également été pourvu (titulaire - novembre 2024).

Le recrutement d'un directeur des services techniques a été différé, faute de profils satisfaisants. Il a été relancé récemment. Chaque pôle de la DST est pourvu d'un directeur et leur coordination est organisée :

- Direction de l'Urbanisme / Foncier/ Logement (titulaire)
- Direction des Bâtiments (titulaire),
- Aménagement des Espaces Publics – Voirie – Environnement (titulaire),
- Direction du Centre Technique Municipal (titulaire)
- Direction des Systèmes d'information (CDI)

La Commune investit en outre les outils de pilotage :

Aujourd'hui, après deux campagnes d'avancement et de promotion, l'outil que constituent **les Lignes Directrices de Gestion (LDG)** répond aux ambitions de la Collectivité à savoir assurer une valorisation des parcours de chacun, au service des besoins de la Collectivité. Au-delà des critères règlementaires, une attention particulière est portée sur la bonne adéquation grades/fonctions.

La mise en œuvre de ces orientations fait de ces campagnes un réel levier de management.

Conformément aux LDG, la Collectivité déploie également des moyens conséquents en faveur de la formation de ses agents. Ainsi, un plan de formation a été adopté en 2023 et est activement mis en œuvre (formations externes, organisation de cycle de formation au sein de la Collectivité : premiers secours, laïcité, parcours Management, commande publique...)

Concernant le support de pilotage des effectifs, la Chambre souligne le travail effectué, la Commune ayant **procédé en 2023** à une mise en cohérence de son tableau des emplois, par la suppression de 157 emplois budgétaires, non pourvus ou n'ayant pas vocation à l'être dans un futur proche, travail qui n'avait pas été effectué depuis de nombreuses années.

Les dépenses de personnel

Comme le mentionne la Chambre dans son rapport, les dépenses de personnel historiquement élevées et les nombreuses non-conformités en matière de rémunération et de temps de travail héritées d'une gestion de plusieurs décennies de la municipalité précédente, rendent complexe la maîtrise de la masse salariale, qui reste néanmoins un objectif constant de la Municipalité.

Comme le rappelle la Chambre, le rapport précédent de la CRC (2009) "*recommandait déjà à la Commune de contrôler les dépenses de personnel, en progression constante*".

Si la Commune peut s'enorgueillir d'une gestion des services publics en régie directe, son taux d'administration est néanmoins supérieur à la moyenne nationale des communes de strate démographique équivalente.

En outre, les transferts de compétence à l'intercommunalité intervenus en 2018 ne se sont traduits que par un faible transfert de personnel.

C'est pourquoi la Commune s'emploie à améliorer le pilotage des effectifs et de la masse salariale, tout en veillant à la montée en compétence des agents en vue de fiabiliser les processus internes.

Elle poursuit le travail de mise en conformité d'ores et déjà largement engagé sur ce mandat (rémunérations et organisation du temps de travail).

A titre d'exemple :

Mise en conformité concernant les rémunérations :

- régularisation de situations individuelles non conformes
- fin de dispositifs illégaux (bons vestimentaires, paniers repas)
- pilotage des heures supplémentaires : une procédure de demande préalable et d'arbitrage est instaurée
- mise en conformité de la rémunération des agents en CLM/CLD
- suppression d'astreintes non conformes
- fin de la corrélation entre grade et IFSE, en vue de la bonne application du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) lié non au grade mais aux missions exercées.
- mise en conformité de la rémunération pour les agents à demi-traitement
- mise en conformité de la rémunération pour les agents grévistes

Mise en conformité sur le Temps de travail :

La Commune a depuis 2022 réalisé un travail conséquent de mise en conformité du temps de travail des agents :

- Mise en conformité du calcul des jours dits de fractionnement :
- suppression de la compensation des fériés ou jours du maire tombant le jour d'une absence pour un agent à temps partiel
- suppression de 4 fériés locaux
- réduction réglementaire des RTT en cas d'absence

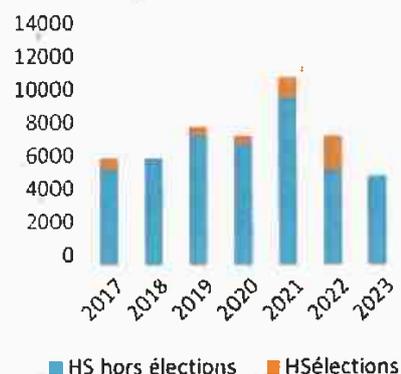
La Commune a abrogé en 2023 des dispositions non conformes. Une refonte globale du dispositif intégrant les cycles de travail est désormais engagée avec l'appui du CDG13. La démarche sera finalisée avant le second semestre 2025.

Sur la question des heures supplémentaires

Il n'y avait pas de procédure de demande préalable avant 2021.

Les notes de service mettant en place une procédure de demande préalable et d'arbitrage, de septembre 2021 et octobre 2022, ont déjà été communiquées à la Chambre lors du contrôle. Le simple fait de demander préalablement l'autorisation d'effectuer des heures supplémentaires s'analyse comme une contrainte pour le service qui n'est plus libre, et qui est réellement soumis à une validation hiérarchique (N+2 et DRH) pouvant dès lors conduire au refus ou à la restriction du nombre d'heures, au regard des justifications données de nécessité de service.

Heures supplémentaires



Si la Commune a vu le nombre des HS augmenter en 2021 pour des raisons identifiées (Covid, animations, Vigipirate), le niveau général, hors élections, est retombé en 2023 à un niveau inférieur à celui de 2017.

A noter également que la Commune a mis fin à la pratique des heures supplémentaires de la tournée du samedi pour le service propreté, depuis l'automne 2023. Les heures supplémentaires de la police municipale sont étroitement liées aux exigences préfectorales face au risque attentat pour toutes les manifestations de la Commune dont la programmation a été enrichie.

Entrée dans une phase de fonctionnement normal, la Collectivité a une vision globale et encadrée des heures supplémentaires effectuées chaque année, du fait de la mise en place d'une procédure d'autorisation préalable, et d'un calendrier des manifestations défini et reconduit annuellement. Les hausses de 2021 ont été identifiées et expliquées ci-dessus, elles s'apparentent ainsi à une année exceptionnelle. Quant à l'année 2019, des explications sauraient être trouvées auprès de l'ancienne équipe dirigeante.

Sur la question des astreintes

Les astreintes sont suivies au sein de la Collectivité par un visa hiérarchique et un visa DRH avec une vérification du besoin. D'ailleurs, la Chambre souligne leur diminution en 2022

Au-delà de la seule question des heures supplémentaires et des astreintes, il s'agit - avec l'appui du CDG13 - de repenser les cycles de travail, en tenant compte des besoins de service.

Ce travail de fond permettra ainsi de générer du temps-homme supplémentaire et adapter les cycles de travail aux besoins de service afin d'optimiser le temps de travail et limiter par voie de conséquence le recours aux heures supplémentaires (cf. recommandation n°2).

Absentéisme

La Chambre rappelle que l'absentéisme, "enjeu identifié de longue date", est historiquement élevé à Gardanne, comme elle le relevait déjà dans son précédent rapport.

Afin de lutter contre ce phénomène général et croissant, qui touche aujourd'hui l'ensemble des collectivités, la Commune a développé des moyens et outils de prévention et a adopté son premier document unique d'évaluation des risques professionnels et un plan d'actions associé, actions qui produiront leurs effets dans les années à venir.

Ainsi, le service Prévention, renforcé en 2023, œuvre à un meilleur diagnostic de l'absentéisme et à sa prévention. Son action traduit l'engagement de la Collectivité en faveur de la santé et de la sécurité au travail.

Il est à souligner que malgré les difficultés rencontrées par l'ensemble des collectivités et les centres de gestion du fait de la pénurie nationale de médecins du travail, la Commune de Gardanne dispose désormais d'une convention avec Santé Travail Provence, permettant à ses agents de bénéficier de visites médicales et de consultations associées.

Concernant la politique de remplacement

La Chambre note les améliorations et la résorption entre 2019 et 2022 de certaines irrégularités.

Elle souligne également que l'actuelle municipalité a veillé à résorber la précarité des agents contractuels par l'intégration chaque année d'agents de catégorie C (en moyenne 15 chaque année).

Outils d'incitation à l'efficacité individuelle

La Chambre souligne que les outils d'incitation à l'efficacité individuelle n'ont pas su être mobilisés par le passé, notamment en 2017 lors de la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire institué par le décret du 20 mai 2014 relatif au nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

En effet, sa mise en œuvre en 2017 s'est limitée à une simple transposition des niveaux de régime indemnitaire préexistants et la reproduction des pratiques antérieures (augmentation automatique avec le grade et non selon les fonctions effectivement exercées, absence d'outils liés à valeur professionnelle...), sans se saisir des leviers que ce nouveau régime indemnitaire aurait pu alors constituer.

Une mise en œuvre dans l'esprit des textes implique nécessairement une réflexion globale concernant les postes, les fonctions et les éléments à valoriser, garantissant ainsi plus de cohérence et d'équité dans l'attribution des primes au sein de la collectivité.

La Collectivité ambitionne de finaliser ce lourd chantier d'ici la fin du mandat, ce qui permettra de rejoindre la **recommandation n°3** de la Chambre, étant précisé que le travail sur la pondération des postes est un préalable indispensable afin de pouvoir mettre en œuvre de manière effective et cohérente la composante Complément Indemnitaire Annuel (CIA) du RIFSEEP déterminée individuellement en référence à la valeur professionnelle de l'agent.

La stratégie de gestion des ressources humaines est constante : rationaliser les effectifs en répondant de manière efficace aux besoins de la population, en veillant à de bonnes conditions de travail et en luttant contre l'absentéisme.

L'objectif poursuivi est de maîtriser les dépenses de personnel qui pèsent encore trop lourdement sur le budget, sans oublier toutefois que périodiquement, des mesures réglementaires gouvernementales viennent accroître la charge qui s'impose à la Ville de Gardanne comme à l'ensemble des collectivités.

▪ **En matière de Commande publique**

La Chambre souligne les améliorations récentes, la Commune poursuit encore le travail de structuration et de professionnalisation de la fonction achat au sein de la Collectivité, en vue de sécuriser les procédures qu'elle conduit, dans un souci de transparence et d'efficacité.

Afin de sécuriser les procédures, des améliorations ont été apportées dans le fonctionnement du service commande publique.

La Chambre souligne l'amélioration des analyses des offres depuis 2022.

Il est rappelé que la municipalité a lancé dès son arrivée un audit commande publique, qui a mis en évidence des irrégularités de procédure en matière de commande publique.

Il a été mis fin dès 2020 aux pratiques antérieures dites "lettres de commande" (forme de contrat sans publicité ni mise en concurrence).

Ainsi, en 2019, 1,8 millions d'euros d'achats ont été effectués hors marché.

Depuis, la Commune a donc mis un place un certain nombre de marchés et d'accords-cadres à bon de commande sur des besoins réguliers afin de respecter les seuils et la computation, parmi lesquels :

<u>MARCHES PUBLIES</u>				
NUMERO	INTITULE	DATE DE NOTIFICATION	PROCEDURE	SERVICE
21176CT	VERIFICATIONS DES INSTALLATIONS ELECTRIQUES, VERIFICATIONS DES SYSTEMES DE SECURITE INCENDIE ET DES ASCENSEURS	14/04/2022	MAPA	CTM
22073CT	ACQUISITION DE PIECES DETACHEES DIVERSES POUR VEHICULES	03/11/2022	MAPA	CTM
23083CT	MAINTENANCE ET REPARATIONS DE DISPOSTIFS D'ACCES PAR BORNES ESCAMOTABLES	02/10/2023	MAPA	CTM
24038SR01	PAINS	14/10/2024	AO	RESTAURATION
24075CT	CONTROLES, ENTRETIEN, RENOUVELLEMENT DES PEI PUBLICS ET SUIVI DU PARC	30/07/2024	MAPA	CTM
24140AG	FOURNITURES ET LIVRAISONS DE PRODUITS D'ENTRETIEN ET D'HYGIENE	EN COURS	AO	AFFAIRES GENERALES

Par ailleurs, des procédures de contrôle internes de mise en concurrence des fournisseurs sont mises en œuvre y compris s'agissant des procédures dites non formalisées (achats inférieurs à 40 000 € HT): ainsi, le service gestionnaire effectue toujours une mise en concurrence et annexe les trois devis dans le bon de commande, contrôlé par le service de la commande publique avant signature, puis tout au long de la chaîne de dépense.

En réponse à la recommandation n°4 de la Chambre relative à l'adoption et à l'application du guide interne de la commande publique de la Collectivité, la Ville a déjà adopté son règlement interne qui pourra, comme toute procédure interne, être amené à évoluer et être réactualisé. Il n'en demeure pas moins qu'à l'heure actuelle, les procédures internes sont clarifiées, effectivement mises en œuvre et rappelées régulièrement aux services gestionnaires.

La nomenclature des achats est en cours de révision, et des formations sont par ailleurs organisées à destination des services afin de faire monter en compétence les services acheteurs et sécuriser ainsi les procédures d'achat de la Collectivité.

MARCHE R.

La vacance du poste de collaborateur de cabinet a conduit au besoin de bénéficier d'un accompagnement en matière de stratégie globale (politique, technique, et financière) et de relations politiques avec les collectivités territoriales. Le besoin avait donc bien été analysé préalablement à la passation de ce marché.

La Convention a fait l'objet d'une évaluation chiffrée estimée puisque les crédits alloués à cette convention ont été prévus au budget de la Commune au Service "cabinet du Maire" pour un montant de 30 000 € pour l'année 2022 (nature 6226). Pour rappel, la convention a été exécutée pour 28 000 € en 2022. Le besoin lié à cette convention était donc parfaitement évalué.

Le besoin auquel répondait ledit marché avait été identifié et chiffré.

En tout état de cause, les prestations exécutées par la société R. révélant par nature de prestation intellectuelle, le service fait est bien attesté comme le soulève la Chambre par un relevé des réunions et entretiens de travail auxquels a participé le représentant de cette société à des fins de conseils et d'interventions politiques au titre de sa convention (cf. éléments fournis lors du contrôle).

WEATHER

A titre liminaire, la Chambre souligne au sujet de la convention ayant pour objet la réalisation d'un audit financier de la Collectivité que la Commune aurait recouru aux services d'une entreprise ayant pour activité la transaction et la gestion immobilière.

Il convient à ce titre de préciser que cet objet en matière immobilière est apparu à la Commune ultérieurement à la fin des relations contractuelles entre la Commune et la SAS CA2I. En effet, aux origines, la société en question avait proposé à la Commune une prestation d'audit financier en la personne de son représentant par ailleurs Docteur en droit public, Maître de conférences à l'IEP de Paris, spécialiste en finances publiques.

La convention du 12 novembre 2020 ne fait d'ailleurs aucune mention de sujets de nature immobilière.

L'objet immobilier de cette société était donc méconnu de la Commune au moment de la contractualisation.

Premièrement, la Chambre relève selon elle que le marché aurait dû faire l'objet d'une procédure adaptée ou formalisée. Elle note d'ailleurs que le montant de la mission d'audit avait été fixé à 39 900 € HT, soit en dessous du seuil de 40 000 € HT à partir duquel les marchés publics de fournitures et de services sont soumis à une procédure adaptée.

La Chambre considère que les frais et débours ayant été pris en charge par la Commune au titre de l'article 6 de la convention du 12 novembre 2020 et s'élevant in fine à 2 273,25 € conduisent au dépassement du seuil de 40 000 € HT.

Or, conformément à l'article R.2122-8 du code de la commande publique l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € HT.

Dès lors, au moment de l'évaluation du besoin et de la signature de la convention, la valeur estimée du marché était de 39 900€ HT, soit inférieure à 40 000 € HT.

Ainsi, le montant initialement prévu relatif à la prestation était bien en-dessous du seuil au terme duquel une procédure adaptée aurait impliqué des mesures de publicité et de mise en concurrence particulières.

Deuxièmement, la Chambre estime que la Commune n'a pas procédé à une analyse préalable du besoin.

A ce titre, la Commune entend préciser à la Chambre qu'un cahier des charges avait été rédigé dès l'arrivée de la nouvelle municipalité en 2020 par le DGS en fonction à cette période.

Il convient à ce titre de rappeler que la nouvelle municipalité arrivée aux fonctions en juillet 2020 avait pour volonté forte de procéder à une analyse complète de l'état financier de la Collectivité, dans un contexte d'alternance politique après 43 années du même ordonnateur. C'est d'ailleurs à ce titre que j'avais à mon arrivée, saisi la Chambre pour procéder à une analyse de la collectivité.

Le besoin général de procéder à un audit financier était donc parfaitement identifié par l'ordonnateur et a été retranscrit dans le cahier des charges réalisé par l'administration après l'entrée en fonction.

Ce cahier des charges a par la suite été transmis à deux cabinets proposant des prestations d'audit :

- La société Ressource Consultants Finances
- La société CA2I

Ces deux entreprises ayant proposé deux modes d'interventions différents, la Commune a fait le choix de sélectionner l'opérateur qui répondait le mieux aux besoins de la Collectivité, et dans un calendrier plus rapide.

En l'espèce, la société Ressource Consultants Finances promettait une analyse financière stéréotypée alors que la société CA2I proposait une analyse « sur mesure ».

Troisièmement et dernièrement, la Chambre note que l'audit a été présenté lors de la séance du Conseil municipal du 30 mars 2021. En réalité, cette première intervention était une présentation liminaire et succincte des premières observations de l'auditeur à l'occasion du débat d'orientations budgétaires 2021 en Conseil municipal.

L'audit final a quant à lui été présenté à la population lors d'une réunion publique qui a eu lieu le 30 juin 2021, retransmise en direct sur le Facebook de la Ville de Gardanne.

La Commission d'Appel d'Offres

Le règlement intérieur de la Commission d'Appel d'Offres, de la Commission de Délégation de Service Public et des Jurys de concours a été approuvé par le Conseil municipal en séance du 6 juin 2024 (délibération n° 2024-59) étant précisé que la Commission d'Appel d'Offres avait approuvé un précédent règlement intérieur lors de sa séance du 28 avril 2021.

Le rapport fait état d'absence de quorum lors de certaines séances de CAO. Les PV de CAO ne retranscrivent pas, à tort, la signature de monsieur MUJICA, premier adjoint, qui était bien effectivement présent à l'intégralité des CAO. Le quorum était donc bien atteint : il s'agit d'erreurs matérielles.

Gestion des propriétés communales et suivi des conventions

La Commune partage l'analyse de la Chambre sur le manque de contrôle de certaines conventions ou opérations anciennes relatives aux propriétés communales de Bandol et Vallouise-Pelvoux :

- la délégation de service public consentie à VTF en **2012** pour 30 ans sur la propriété communale située sur la commune de Bandol (Var). La Commune assure désormais un suivi et exige des rapports annuels complets. Les redevances non prescrites par la prescription quinquennale ont été titrées, les redevances antérieures à 2019 étant prescrites.
- la gestion du site d'Ailefroide situé sur la commune de Vallouise Pelvoux (Hautes-Alpes) acquis en **2007** : l'année 2024 est la dernière année d'exploitation du bien par Monsieur M., pour laquelle une convention en bonne et due forme a été établie transmise lors du contrôle. La Commune est en cours de réflexion sur le mode de gestion du bien compte tenu des fortes contraintes naturelles du site et de son isolement durant six mois de l'année (absence d'accès, d'alimentation en eau et électricité).

Concernant le conventionnement avec la SPLA établi selon délibération du 20 février **2015** pour la construction de la cuisine centrale, la Commune prend acte de l'observation de la Chambre selon laquelle une future contractualisation dans les conditions comparables à celle établie en 2015 constituerait une atteinte aux règles de la Commande publique.

Les dispositifs de prévention

En matière de prévention des atteintes à la probité, la Commune a mis en place depuis 2020 des dispositifs internes (signalements, déontologues, procédures de contrôle internes en matière de ressources humaines et d'achat, vigilance quant aux fonctions associatives des élus...).

La Chambre souligne ainsi la mise en œuvre des dispositifs suivants :

- Référent déontologue pour les élus et Charte de l' élu local
- Référent déontologue et référent laïcité pour les agents
- Conformité du maire en exercice et de son collaborateur de cabinet aux obligations déclaratives auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

La Commune prend acte de la recommandation n°5 et engagera une démarche en vue de la mise en œuvre d'un dispositif de prévention des atteintes à la probité, qui n'avait pas été mis en place depuis comme la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite "Sapin 2", le prévoit.

En conclusion, la Municipalité tient à souligner que les recommandations formulées par la Chambre dans son rapport sont d'ores et déjà engagées, ce malgré un contexte particulièrement complexe.

La Commune regrette néanmoins que le rapport de la Chambre ne permette pas de dresser l'état des comptes et de la gestion de la Ville de Gardanne, tel que l'actuelle municipalité l'a découvert en juillet 2020.

S'agissant de la SEMAG, une restructuration de la SEMAG est en cours en vue de clarifier son champ d'action tout en mettant fin à des pratiques historiques. Il en est de même sur le plan des relations contractuelles, entre la Commune et la SEM, qui sont aujourd'hui repensées.

Le marché global de performance conclu dans le cadre de l'opération « Smart city » a été définitivement validé par le Juge administratif au motif qu'aucun manquement ne justifiait son annulation. Par cette décision aujourd'hui définitive, le tribunal administratif de Marseille a ainsi rejeté le déféré préfectoral ainsi que les conclusions indemnitaires de CITETECH. Ce même marché a été résilié à l'initiative de la Commune et la décision de résiliation n'a pas été contestée.

S'agissant de la fiabilité des comptes,

La Commune a dû régulariser des pratiques antérieures, ce que manque de souligner la Chambre dans son rapport. La nouvelle municipalité a notamment découvert dès le début de l'année 2020, des factures impayées d'un montant d'1,3 M€, et des dossiers à régulariser.

Depuis 2020, la Commune s'attache au quotidien à tenir une comptabilité d'engagement de ses dépenses et veille au respect des règles de rattachement et de report par la mise en place de procédures internes spécifiques.

Elle veille au respect de l'annualité budgétaire, souvent mise à mal par le passé, et a le souci de la sincérité, par la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies.

L'exercice du Débat d'orientation budgétaire, particulièrement investi, participe également de cette transparence.

Toujours dans une logique de transparence et de sincérité, la Ville a d'ores et déjà mis en place une procédure d'évaluation des risques financiers qui garantit une appréciation sincère et réaliste des risques encourus par la collectivité.

Plus spécifiquement, la Commune a porté à la connaissance de la Chambre des éléments d'analyse approfondis relatifs au risque indemnitaire lié à la « Smart city », démontrant le caractère infondé des demandes de la société Citétech permettant d'évaluer la juste mesure du risque.

S'agissant de la situation financière de la Commune,

Dès le budget 2021, et de manière constante depuis, les orientations budgétaires de la Commune ont été clairement définies en vue de retrouver une capacité d'autofinancement suffisante pour permettre de réaliser des investissements publics dont la Ville et ses habitants ont besoin.

Malgré des contraintes financières déjà très fortes, la Commune a néanmoins souhaité assainir sa dette, par le remboursement anticipé d'un emprunt structuré souscrit par la précédente municipalité.

Au plan de la gestion des ressources humaines, la Chambre constatera que la direction générale et administrative est désormais stabilisée et que les compétences des services ont été renforcées notamment dans les domaines juridique, financier et de la commande publique.

La Commune investit en outre les outils de pilotage tant au plan managérial que financier, outils qu'elle a mis en place depuis 2020.

Les dépenses de personnel élevées et les nombreuses non-conformités (rémunération, temps de travail...) héritées d'une gestion de plusieurs décennies de la municipalité précédente rendent complexe la maîtrise de la masse salariale, qui reste néanmoins un objectif constant de la Municipalité, comme le recommandait d'ailleurs déjà la Chambre lors de son contrôle de 2009.

La Commune s'emploie ainsi à améliorer le pilotage des effectifs et de la masse salariale, tout en veillant à la montée en compétence des agents en vue de fiabiliser les processus internes (réorganisations à la suite des départs en retraite, suivi précis et constant de la masse salariale avec de nouveaux outils..).

La Commune poursuit le travail de mise en conformité d'ores et déjà largement engagé sur ce mandat (rémunérations et organisation du temps de travail).

Consciente que certains outils d'incitation à l'efficacité individuelle n'ont pas su être mobilisés par le passé, notamment lors de la mise en œuvre du RIFSEEP en 2017, la Commune souhaite valoriser davantage les fonctions exercées et la manière de servir de chacun, dans un souci de cohérence et d'équité.

La stratégie de gestion des ressources humaines est constante : rationaliser les effectifs de la Collectivité en répondant de manière efficace aux besoins de la population, en veillant au bien-être au travail et en luttant contre l'absentéisme. L'objectif poursuivi est de réduire ainsi les dépenses de personnel qui pèsent encore trop lourdement sur le budget.

En matière de Commande publique, la Chambre souligne les améliorations récentes, la Commune poursuit encore le travail de structuration et de professionnalisation de la fonction achat au sein de la Collectivité, en vue de sécuriser les procédures qu'elle conduit, dans un souci de transparence et d'efficacité.

Enfin, la Commune a d'ores et déjà mis en place des dispositifs internes de prévention des atteintes à la probité (signalements, déontologues, procédures de contrôle internes en matière de ressources humaines et d'achat, vigilance quant aux fonctions associatives des élus...). Elle engagera une démarche en vue de mettre en œuvre un dispositif complémentaire de prévention des atteintes à la probité, qui n'avait pas été mis en place depuis la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016.

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

Le Maire,

Hervé GRANIER

