

**RÉPONSE DE MONSIEUR DAVID RACHLINE,
MAIRE DE FRÉJUS**

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

DIRECTION GENERALE DES SERVICES
DR/JPS N°
Affaire suivie par Jean-Pascal SANTROT
✉ jp.santrot@ville-frejus.fr



Fréjus, le **23 DEC. 2024**

Vos Réf : GREFFE/JA/HT/n° 2024-1126

Votre RAR 2C 180 316 8565 3

Contrôle n°2024-001016

Objet : Réponse de la commune de Fréjus au rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fréjus

Madame la Présidente,

Par courrier recommandé du 26 novembre 2024, reçu en Mairie le 29 novembre, vous avez notifié les observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fréjus.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-joint la réponse de la ville à ces observations qui, comme vous le rappelez, sera jointe au rapport définitif.

Dans cette attente, je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de mes respectueuses salutations.

Le Maire,

David RACHLINE

Mme La Présidente
Chambre Régionale des Comptes PACA
17, traverse de Pomègues
13 295 MARSEILLE Cedex 08

Hôtel de ville
Place Formigé
CS 70108
83608 Fréjus Cedex
Tél. 04 94 17 66 00

Note de réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des Comptes relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fréjus

Madame la Présidente,

La Chambre Régional des Comptes a décidé de renouveler un contrôle de gestion de la ville de Fréjus seulement 3 années après son précédent contrôle. Bien que cette récurrence soit assez inédite, la Ville a néanmoins veillé à accompagner au mieux ce nouveau contrôle.

Dans ce cadre, vos services ont focalisé une très grande part de leur attention sur la commande publique et ce, alors même que dans le précédent rapport de la Chambre, aucune observation n'avait été formulée par les magistrats financiers.

Tous les marchés publics et contrats d'importance de la commande publique ont ainsi été passés au crible par votre juridiction qui encourage in fine la Ville à renforcer ses outils de pilotage et de gestion administrative, tout en saluant des initiatives qui sont « de nature à garantir la transparence, la cohérence et la sécurité juridique des procédures ».

La Chambre indique également prendre note de la stratégie de sécurisation juridique mise en place au sein de la Direction de la commande publique, qui tend à une application très stricte du principe d'égalité de traitement entre les candidats.

Sur le fond, aucune irrégularité substantielle n'est à déplorer dans les procédures de passation des marchés publics, la Chambre qualifiant même les quelques erreurs relevées « d'erreur de plume », « sans incidence sur la régularité de la procédure ».

Un point de désaccord juridique demeure cependant quant à la méthode employée par la Chambre pour la computation des seuils des marchés, qui occulte la notion d'unité fonctionnelle, pourtant cardinale en cette matière.

Par ailleurs, je note également que la Chambre n'émet aucune observation quant à la gestion des ressources humaines, et en particulier en ce qui concerne la procédure de recrutement des chargés de mission contractuels, qu'elle considère comme parfaitement conforme à ce que requiert le droit positif.

Ce rapport permet ainsi aux services de la Ville de disposer de quelques recommandations qu'ils prendront en compte dans l'exercice de leur mission, tout en donnant un satisfecit sur la gestion de la Ville, notamment en matière de commande publique et de ressources humaines., ce dont je vous remercie.

Nonobstant ces considérations, il est apparu nécessaire d'apporter les réponses qu'appellent certaines observations contenues dans le rapport.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'expression de ma respectueuse considération.

Le Maire

David RACHLINE

Le rapport d'observations définitives rédigé par la Chambre Régionale des Comptes appelle un ensemble de remarques et de précisions de la part de la commune de Fréjus, ci-dessous détaillées pour les parties du rapport où elles s'appliquent.

Synthèse (p5)

La Chambre rappelle la situation financière tendue de Fréjus mais ne manque pas de prendre acte que malgré la crise sanitaire et le contexte inflationniste, la commune est parvenue à maîtriser ses dépenses de fonctionnement en optimisant ses produits de gestion.

La Ville souligne également la prise en compte de l'amélioration de l'information budgétaire depuis le précédent contrôle.

La Chambre préconise par ailleurs plusieurs axes d'amélioration en vue d'abord de permettre à la ville de mener ses projets d'investissement sans accroître le recours à l'emprunt et ensuite d'améliorer la procédure de passation des marchés publics en optimisant l'organisation et les outils de pilotage de la Commande Publique.

Enfin la Chambre souligne la nécessaire amélioration de l'organisation et du suivi et du contrôle du marché de partenariat public privé relatif au pôle Enfance.

La présente note détaille les actions mises en œuvre ou envisagées pour faire évoluer et améliorer cette situation conformément aux préconisations du rapport.

1 Présentation de la commune (p7)

1.3 Une politique de soutien aux logements sociaux à poursuivre (p9)

La Chambre qui prend en compte l'augmentation du rythme de construction de logements sociaux depuis 2014, engage la commune à poursuivre ses efforts visant à respecter les objectifs de rattrapage fixés par le contrat de mixité sociale

La ville souligne que le taux de logement social entre 2013 et 2018 a progressé d'un peu moins de 10% en 6 ans et qu'au 1er janvier 2022, ce taux arrêté à 13.96%, avait progressé en 4 ans d'un peu plus de 30% démontrant la politique volontariste de Fréjus en la matière.

Malgré les contraintes urbanistiques, réglementaires et financières croissantes pour mobiliser du foncier à vocation d'habitat, Fréjus comptait au 1^{er} janvier 2024, 4173 logements sociaux.

2 La qualité de la gestion budgétaire et comptable s'améliore (p10)

2.3 La qualité de l'information budgétaire (p11)

2.3.1 Le contenu du rapport d'orientations budgétaires (p11)

La Chambre indique un niveau d'information correct mais constate néanmoins des informations jugées sommaires sur les effectifs ainsi qu'un manque de données pour établir des comparaisons entre

exercices budgétaires. La Chambre invite donc la commune à inclure une dimension pluriannuelle et prospective.

La commune prend acte de ces préconisations et abondera son rapport d'orientations budgétaires en ce sens.

2.3.2 La publicité des données financières (p12)

Bien que confirmant la mise en ligne sur le site internet de la ville d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointes aux principaux documents financiers, la Chambre invite à optimiser la rubrique dédiée aux finances communales.

La commune partage cette analyse et renforcera l'information du public en ce domaine en proposant un point d'entrée unique « Finances » sur le site internet de la Ville et en y intégrant d'autres informations telles que fiscales et tarifaires.

2.3.3 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes (p12)

En matière de personnel, la Chambre remarque « les écarts significatifs » entre les postes créés et les postes pourvus et engage la commune à mettre en cohérence ces effectifs.

Le décalage effectivement constaté entre les postes créés et les postes pourvus s'explique notamment par les délais nécessaires pour les déclarations de vacance d'emploi, qui constituent une procédure obligatoire et préalable à tout recrutement dans la fonction publique territoriale et qui s'applique lors de la création ou la vacance d'un poste. Cette obligation génère un délai de 2 à 3 mois entre la délibération créant les emplois et l'affectation effective des agents sur le poste créé ou vacant.

Par ailleurs la Ville met en place chaque année deux campagnes de création d'emplois sur poste permanent :

- une campagne de création de poste en début d'année pour les mises en stage effectuées en juin afin de résorber l'emploi précaire à savoir « les CDD reconduits depuis plus de deux ans »
- puis une campagne de création de postes en septembre pour les avancements de grade et les promotions internes validées en fin d'année.

En outre, la Ville ne supprime pas les postes des agents détachés pour stage suite à la réussite aux concours ou à une nomination au titre de la promotion interne afin de s'assurer de leur potentiel retour sur leur grade initial en cas de stage non satisfaisant.

Enfin, la Ville conserve toujours quelques postes vacants sur les grades pour être plus réactive en cas de recrutements en cours d'année.

La ville va néanmoins être plus vigilante s'agissant des suppressions de poste « au fil de l'eau » afin de limiter l'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus.

2.4 Une fiabilité des comptes qui peut encore être améliorée (p13)

2.4.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations (p13)

La chambre rappelant les écarts significatifs, de l'ordre de 142 M€, entre l'état de l'actif suivi par l'ordonnateur et l'inventaire du comptable public, constatés lors du précédent contrôle, souligne les

efforts importants réalisés par la commune puisque fin 2023, l'écart s'était réduit pour atteindre désormais 58,34 M€. La commune s'engage à poursuivre le travail entrepris sur sa situation patrimoniale

2.4.1.1 Les cessions et les acquisitions immobilières (p14)

La chambre émet des observations sur les écarts importants constatés sur certaines années, entre le montant des cessions inscrit dans les comptes financiers de la ville et l'état produit par les services de la commune.

Les états fournis par les services retracent les opérations validées par le Conseil Municipal qui chaque année approuve le bilan des acquisitions et cession opérées sur le territoire (article L.2241-1 du Code Général des Collectivités Territoriales). Le bilan mentionne les transactions qui ont effectivement fait l'objet d'une approbation du Conseil et non celles ayant été régularisées en la forme authentique devant un notaire ou en la forme administrative.

Les écarts s'expliquent par l'annulation ou le report dans certains cas, de signature des actes sur l'exercice budgétaire suivant : pour exemple l'acquisition d'une réserve foncière pour un montant de 1M€ validée par le Conseil Municipal du 24/11/2022 figure bien dans le bilan des opérations de cession de 2022 mais n'a en réalité, été régularisée devant Notaire qu'en novembre dernier, du fait de reports successifs de signature.

Seuls les montants mentionnés dans le compte financier de la Ville sont effectivement à prendre en compte.

Par ailleurs, selon la Chambre, la ville aurait dû saisir France Domaine dans le cadre de l'acquisition par la Ville de deux biens en 2023 dont la valeur avant négociation était supérieure au seuil de 180 000 €.

La Ville rappelle que dans le cadre de sa veille foncière dans le centre-ville elle est amenée à se rapprocher de propriétaires désireux de céder leur bien.

Cela a été le cas en l'espèce et les prétentions initiales respectives des vendeurs ayant mandaté un professionnel pour vendre leur bien incluaient les honoraires de l'agence (5%) et ne correspondaient pas selon la ville, au vu des prix du marché dans le centre-ville et de l'état des biens, à la valeur vénale des biens.

C'est la raison pour laquelle la ville a négocié et obtenu des montants de cession conformes aux prix moyens pratiqués dans le centre-ville.

Dès lors et compte tenu de l'accord sur le prix des deux parties à hauteur de 179 900 € il n'était pas nécessaire de consulter les Domaines en ce que le prix négocié s'apparentait à la valeur vénale des biens inférieure au seuil de consultation obligatoire des Domaines.

A noter que la Charte de l'évaluation du Domaines citée par la Chambre, précise que la jurisprudence définit la valeur vénale comme étant constituée par le prix qui pourrait être obtenu d'un bien par le jeu de l'offre et de la demande, dans un marché réel, compte tenu de l'état dans lequel il se trouve avant la mutation.

La ville s'est bien conformée à cette démarche et ne s'est donc pas soustraite à l'avis domanial lors de l'acquisition des biens évoqués par la chambre.

La ville précise enfin que ces biens ont depuis été rétrocédés sur la base d'un prix estimé par les Domaines de 360 000 €, soit une valeur vénale estimée pour chaque bien de 180 000€.

2.4.2 Des provisions sous-évaluées (p15)

La commune confirme qu'elle va intégrer dans son règlement budgétaire et financier le régime des provisions budgétaires validé par délibération le 30 juin 2020 suite au passage à la nomenclature M 57.

La chambre estime par ailleurs que la provision pour gros entretien et grosses réparations apparaît insuffisante au regard du patrimoine de la commune et des charges d'entretien qui en découlent. La Ville consciente de cette problématique mettra en place un plan pluriannuel d'entretien et de réparations permettant d'optimiser l'évaluation des provisions y afférentes.

La chambre prend acte du choix de la commune dès 2004 de ne pas constituer de provisions pour charges de personnel liées à la mise en place du compte épargne-temps (CET), ces jours n'étant pas monétisables. Cependant comme le recommande la chambre, la commune actualisera la note de service transmise aux services en 2010 et précisera les modalités d'alimentation et de consommation de ce compte.

2.4.6 Un contrôle des régies à mettre en place (p20)

La commune travaille activement à la mise en place d'un contrôle interne visant le fonctionnement des régies et l'activité des régisseurs. Ainsi un référent, conseiller de gestion du Pôle Finances-Qualité-Performance a été désigné pour piloter cette démarche en lien avec les régisseurs.

La planification du contrôle interne des 12 régies a d'ores et déjà été formalisée. Les audits, débutés fin 2024, tenant compte des risques et des enjeux, permettront d'identifier les points à améliorer et le plan d'actions sera mis en œuvre courant 2025

3 Une situation financière marquée par un endettement élevé (p21)

La chambre invite la Ville à la vigilance s'agissant des investissements et leur financement au vu du niveau d'endettement élevé.

La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement sur 5 ans et la formalisation d'une prospective financière dès 2025 permettront d'améliorer la situation financière de la Ville à moyen terme.

4 La gestion de la Commande Publique (p33)

4.1 Présentation de la commande publique (p34)

4.1.1 Une large délégation accordée au maire et au deuxième adjoint (p34)

La ville de Fréjus ne partage pas l'appréciation portée par la Chambre dès lors que la délégation de pouvoir en matière de commande publique accordée au Maire, et subdéléguée intégralement au deuxième adjoint est limitée aux procédures adaptées de marchés publics. En effet, pour les procédures formalisées de marchés publics, le pouvoir appartient à la Commission d'Appel d'Offres et pour les délégations de service public, c'est le conseil municipal qui demeure compétent pour l'attribution du contrat.

4.1.2 Une organisation décentralisée et externalisée de la commande publique (p34)

La ville de Fréjus s'étonne des observations définitives arrêtées par la Chambre s'agissant du recours aux consultations juridiques dès lors qu'elle a précisé à la Chambre la nature et l'objet de ces consultations, alors qu'elle n'y était nullement tenue compte-tenu du droit à la confidentialité des échanges qui lui est garanti par la loi.

La Ville a également informé la Chambre, lors de la contradiction, de ce que le montant avancé de 307 800 euros était erroné, ce qui n'a pas été pris en compte au stade du rapport définitif.

Extrait de la réponse de la Ville au rapport d'observations provisoires :

« S'agissant du montant, il est indiqué à la Chambre que le forfait mensuel d'assistance juridique représente 4.500 euros HT et est affecté, en volume de temps, pour seulement la moitié aux problématiques juridiques de la DCP.

Aussi, l'assistance juridique de la DCP ne représente en réalité en montant que 2.250 euros HT par mois, soit 27.000 euros HT par an, ce qui est tout à fait proportionné à la taille de la commune et au volume de dossiers traités par la DCP chaque année. »

Enfin, la Ville conteste fermement l'appréciation de la Chambre consistant à lier mécaniquement et de façon abstraite les outils administratifs de suivi et de gestion au niveau de sécurisation des procédures de passation et d'exécution des marchés.

Les marchés publics sont passés selon des procédures juridiquement sécurisées ainsi qu'en témoigne le présent rapport : aucune irrégularité grave n'a été relevée par la Chambre qui a passé au crible l'ensemble des marchés de la Ville.

4.1.3 Un guide interne à actualiser et à compléter (p36)

Le guide actuel qui sera, comme le recommande la chambre, actualisé, comprend actuellement les principales dispositions réglementaires, définit, expose et détaille le contenu des procédures à mettre en œuvre.

Il donne le mode d'emploi de passation des marchés qui sont passés par les agents de la commune (service achat/directions opérationnelles), contient également un chapitre dédié à la préparation des marchés publics et détaille également les modalités d'analyse des offres.

4.1.4 Le fonctionnement des commissions doit être amélioré (p36)

La Ville utilise les modèles fournis par l'Etat pour la rédaction des procès-verbaux des commissions d'appels d'offres (CAO) et respecte le format ainsi imposé.

Par ailleurs, la ville de Fréjus maintient que les débats des membres de la CAO et de toute commission d'attribution sont strictement confidentiels et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une retranscription publique.

En outre, s'agissant des modalités de vote, sur la période de contrôle, tous les marchés attribués l'ont été à l'unanimité des membres de la CAO, en ce compris les membres issus de l'opposition municipale.

Enfin, la Ville relève que selon la Chambre, l'instauration volontaire d'une commission d'attribution « est de nature à garantir la transparence, la cohérence et la sécurité juridique des procédures ».

4.2 Des outils de pilotage de la commande publique à développer et à fiabiliser (p37)

La Ville prend acte des encouragements adressés par la Chambre et continuera le déploiement des outils de pilotage initié avant le contrôle et qui s'achèvera sur l'année 2025.

4.2.3 Les achats réalisés sans publicité ni mise en concurrence préalable (p40)

La Ville conteste très fermement l'observation de la Chambre considérant que 14.95M€ d'achats auraient été réalisés sans aucune procédure de passation.

Cette observation de la Chambre est d'ailleurs contredite par les écrits de Chambre, qui relèvent bien que pour ces achats, une procédure de sollicitation de trois devis est mise en place, ce qui correspond à une procédure adaptée selon la jurisprudence administrative.

En outre, la Ville conteste la méthode de computation des seuils retenue par la Chambre, qui ne s'appuie que sur les fournisseurs et les besoins homogènes, en occultant une règle essentielle de la computation des seuils qui est celle de l'unité fonctionnelle.

La recommandation n°6 n'apparaît dès lors pas fondée.

4.3 L'analyse d'un échantillon de procédures entre 2019 et 2024 (p42)

Si la Chambre a retenu un échantillon de procédure sur lesquelles elle émet des observations, elle a cependant analysé l'ensemble des marchés importants de la Ville et n'a relevé aucune irrégularité substantielle.

4.3.1 La définition des besoins (p42)

Les deux observations formulées par la chambre ne sont pas fondées. Les réponses apportées par la ville de Fréjus au stade de la contradiction n'ont nullement été prises en compte.

S'agissant du marché M21073, la Chambre confond les montants d'encadrement de l'accord-cadre avec l'estimation financière de l'acheteur public et en ce qui concerne les marchés juridiques, la Chambre ne prend pas en compte l'article L. 2512-5 8° e) du code de la commande publique.

4.3.2 Des modalités de publication susceptibles de limiter la concurrence (p43)

A nouveau, les réponses de la Ville apportées sur les observations provisoires n'ont aucunement été prises en compte.

S'agissant du marché de reproduction, la ville de Fréjus a fait valoir que le délai minimum de 21 jours a été respecté, conformément au guide interne des marchés publics, auquel a été ajouté un délai d'une semaine, précisément pour tenir compte de la période des fêtes de fin d'année. Le délai de remise des offres a donc été celui applicable aux marchés passés en procédure formalisée d'appel d'offres.

S'agissant du marché de terrain de sport en revêtement synthétique, la Ville a précisé que le délai de remise des offres se décompte en jours calendaires contenus entre l'envoi de la publicité et la date limite de remise des offres, conformément à ce qu'impose le code de la commande publique, et ne se décompte pas en jours ouvrés. Dans cet exemple, le seul jour férié était le 8 mai 2022, qui tombait un dimanche, c'est-à-dire sur un jour en principe chômé et qui est normalement décompté dans le calcul du délai de remise des offres.

S'agissant enfin du marché d'aménagement du site Montgolfier, un délai de 9 semaines a été laissé, soit trois fois supérieur à la durée prévue par le règlement interne, afin de neutraliser l'intégralité du mois d'août, comme il en est l'usage dans de nombreuses collectivités.

4.4 Des analyses des offres à sécuriser (p45)

4.4.1 Des erreurs qui affectent la qualité de l'exécution des procédures (p45)

Pour le marché de terrain de sport en revêtement synthétique et le marché de gardiennage, la Chambre précise à juste titre que les erreurs relevées sont sans incidence sur la régularité de la procédure.

S'agissant du marché relatif aux bâtiments communaux, la Ville a apporté à la Chambre des réponses au stade de la contradiction qui n'ont aucunement été prises en compte. Ce paragraphe demeure inchangé au stade du rapport définitif alors même que la Ville a fait valoir les éléments qui suivent (extraits de la réponse de la ville de Fréjus au rapport provisoire) :

« La commune précise à la Chambre que le lot 4 de ce marché, intitulé « Charpente Bois - Couverture – Étanchéité » concernait la charpente de l'école René Char qui menaçait de s'effondrer et qui avait donné lieu à un arrêté de fermeture et à l'évacuation en urgence des élèves et du personnel enseignant, puis à la conclusion d'un marché de location de modulaires pour reloger en urgence les usagers et garantir la continuité du service public de l'enseignement.

(...) Ainsi, le lot 4 relatif à la charpente a été attribué environ un mois avant les autres lots afin de procéder rapidement aux travaux de la toiture de l'école René Char. Par la suite, le service opérationnel a pris davantage de temps pour analyser les autres lots de cette consultation, ce qui justifie l'organisation de deux CAO à un mois d'intervalle pour cette procédure. »

Enfin la Ville prend acte de ce que la Chambre l'engage « à écarter toute offre incomplète », ce qui est contraire à la jurisprudence administrative récente qui oblige désormais les acheteurs à distinguer si l'élément manquant est utile ou non à l'analyse de l'offre pour déterminer son caractère irrégulier.

La Ville de Fréjus, soucieuse d'appliquer le droit de la commande publique, ne se conformera donc pas à cette recommandation de la Chambre.

4.5 Un contrôle défaillant de l'exécution du contrat de partenariat public privé (p46)

La chambre rappelle la nécessaire organisation du contrôle et du suivi du contrat en vue de sa mise en œuvre optimale.

Partageant ce constat ainsi que les axes d'amélioration préconisés par la chambre, la Ville rappelle néanmoins le contexte exceptionnel de 2020, date de remise des ouvrages, où l'état d'urgence sanitaire était en vigueur sur le territoire national et devait se prolonger jusqu'en juin 2021. Les absences contraintes des personnels y compris encadrants, puis la reprise progressive des services, avec un mode de fonctionnement en distanciel encore privilégié jusqu'en 2022, sans justifier les insuffisances constatées ont néanmoins contribué à un démarrage difficile de la mise en œuvre des contrôles et du suivi de ce contrat complexe.

La Ville a d'ores et déjà engagé une réflexion qui devra déboucher dès 2025 sur une organisation formalisée du contrôle et du suivi du contrat reposant sur le pôle Technique et le pôle Finances-Qualité-Performance.