



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GARDANNE

(Département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	7
1.1 Un territoire en transition socio-économique.....	7
1.2 Éléments à suivre sur la gouvernance.....	8
1.3 Le fonctionnement du cabinet	8
2 LES RELATIONS AVEC LA SEMAG SONT AFFECTÉES PAR DES IRRÉGULARITÉS MAJEURES	9
2.1 La Semag, une société dont l'activité principale relève des compétences de la métropole	9
2.2 La Semag comme prestataire : des relations contractuelles sources d'une importante insécurité juridique.....	10
2.2.1 La concession Pôle Yvon Morandat.....	10
2.2.1.1 Un projet emblématique	10
2.2.1.2 Un déficit de pilotage et une dérive des délais d'exécution	10
2.2.1.3 Un enrichissement des missions confiées à la Semag	11
2.2.2 Des délégations de maîtrise d'ouvrage irrégulières	12
2.2.2.1 Des délégations portant sur des opérations d'ampleur	12
2.2.2.2 Une pratique non transparente.....	13
2.2.3 Un marché global de performance énergétique litigieux.....	14
2.2.3.1 Un marché ne reposant sur aucune analyse préalable sérieuse	15
2.2.3.2 Publicité, mise en concurrence et sélection	16
2.2.3.3 Le contenu du marché	17
2.2.3.4 Un marché non transmis au contrôle de légalité.....	19
2.2.3.5 Un début d'exécution chaotique.....	20
2.2.4 L'autorisation d'occupation temporaire « photovoltaïque ».....	21
2.2.5 L'autonomie de la Semag en question	21
3 LA FIABILITÉ DES COMPTES DEMEURE INSUFFISANTE	22
3.1 Des documents de suivi incohérents et des restes à réaliser insincères.....	23
3.2 Le mandatement tardif de certaines factures	25
3.3 Un provisionnement pour risque à renforcer.....	25
3.4 Une information financière lacunaire.....	26
4 UNE SITUATION FINANCIÈRE MARQUÉE PAR UN AUTOFINANCEMENT LIMITÉ.....	28
4.1 L'évolution à la baisse des soldes de gestion	28
4.2 Des investissements pour partie financés par des dispositifs contractuels anciens, mais un fond de roulement confortable	32

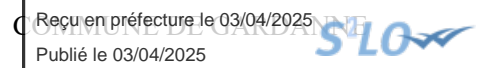
4.3 Un endettement maîtrisé.....	34
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE.....	35
5.1 La direction administrative est marquée par une forte instabilité	36
5.1.1 Mouvements et vacances de postes	36
5.1.2 Des outils de pilotage peu investis	37
5.1.2.1 Des lignes de gestion peu ambitieuses	37
5.1.2.2 La correction de contradictions dans les supports de pilotage.....	37
5.2 Des dépenses de personnel élevées	38
5.2.1 Un faible transfert d'agents à la métropole	38
5.2.2 Une masse salariale dont le montant continue de croître	38
5.2.3 Des services publics administrés en régie directe	40
5.2.4 Une organisation du temps de travail peu maîtrisée	40
5.2.4.1 Le respect de la durée annuelle du travail	40
5.2.4.2 Les heures supplémentaires	41
5.2.4.3 Les astreintes	42
5.2.5 Un absentéisme durablement élevé aux causes non diagnostiquées	43
5.2.6 Des irrégularités dans la politique de remplacement	45
5.3 La commune doit maîtriser les différentes composantes de la rémunération.....	45
5.3.1 La mise en place progressive du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.....	45
5.3.2 Les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)	46
5.3.3 Le maintien du régime indemnitaire des fonctionnaires en congés maladie	47
6 UNE COMMANDE PUBLIQUE MARQUÉE PAR DES IRRÉGULARITÉS PONCTUELLES.....	48
6.1 Des difficultés à respecter les règles de formalisation et des voies d'amélioration à investir.....	49
6.1.1 Une compétence effective en matière de passation de marchés.....	49
6.1.2 Le règlement interne des procédures et la nomenclature des familles d'achats.....	49
6.1.3 L'archivage des procédures.....	50
6.1.4 Les données à publier	51
6.2 Des anomalies ponctuelles	51
6.2.1 Deux marchés sans formalité	51
6.2.2 Une commission d'appel d'offres au fonctionnement inconstant.....	53
6.2.3 Des difficultés à définir certains besoins.....	54
6.2.4 Le manque de suivi des interventions dans le champ du tourisme solidaire	55
6.2.5 Une opération « <i>in house</i> » insuffisamment contrôlée.....	57
6.3 La prévention de la corruption et des atteintes à la probité.....	58
ANNEXES.....	60
Annexe n° 1. : Glossaire.....	61

Envoyé en préfecture le 03/04/2025

Reçu en préfecture le 03/04/2025

Publié le 03/04/2025

ID : 013-211300413-20250327-DEL_2025_20-DE



Annexe n° 2. : Taux d'administration de la commune (pour 1 000 habitants)63

SYNTHÈSE

Avec 21 521 habitants, Gardanne a retrouvé un niveau de population comparable à celui du début des années 2000.

La situation financière de la commune est à observer avec prudence en raison du manque de fiabilité de l'information budgétaire et financière qu'elle délivre. Malgré une progression récente des produits de la fiscalité, la capacité d'autofinancement demeure modeste en raison du niveau élevé des dépenses de fonctionnement. La collectivité se signale en effet par un taux d'administration élevé, les dépenses de personnel étant supérieures de 40 % à celles de communes analogues.

Elle demeure toutefois en mesure d'assurer son fonctionnement courant et la trésorerie constatée à la clôture de l'exercice est d'un niveau élevé. La collectivité présente un endettement sous contrôle.

L'administration communale peine à se réformer et à s'emparer pleinement des chantiers qui s'imposent pour corriger des irrégularités persistantes et améliorer l'efficacité de la gestion. Ce constat est ancien et la chambre est amenée à réitérer plusieurs de ses observations qui n'ont pas été prises en compte.

La forte instabilité au sein de la direction administrative affecte la rigueur du pilotage de la commune. Ainsi, l'organisation du temps de travail demeure insuffisamment maîtrisée. La révision du régime indemnitaire, qui s'adosse à des fiches de poste non actualisées, n'est pas aboutie. Le taux d'absentéisme, important, n'a pas été diagnostiqué.

La commune exerce des activités qui ne relèvent pas de sa compétence par l'intermédiaire de la société d'économie mixte d'aménagement de Gardanne et de sa région (Semag), dont elle est l'actionnaire majoritaire et qu'elle contrôle. À cette irrégularité s'ajoutent des manquements répétés au respect des règles de la commande publique dans les relations contractuelles que la collectivité entretient avec la société.

Une amélioration rapide du contrôle interne est indispensable, notamment en matière de marchés publics et de prévention des atteintes à la probité.

RECOMMANDATIONS

La chambre formule cinq recommandations :

Recommandation n° 1. : Élaborer une procédure d'évaluation du risque contentieux.

Recommandation n° 2. : Assurer le suivi des heures supplémentaires par la mise en place d'un système de contrôle automatisé du temps de travail suivant les dispositions de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié.

Recommandation n° 3. : Mettre en place la composante CIA du RIFSEEP.

Recommandation n° 4. : Adopter et appliquer un guide interne de la commande publique adapté à la collectivité.

Recommandation n° 5. : Mettre en place un dispositif de prévention des atteintes à la probité.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gardanne pour les exercices 2017 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par lettres du 13 septembre 2023 de la présidente de la chambre, adressées à M. Hervé Granier, ordonnateur en fonction, et M. Roger Meï, son prédécesseur.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 7 juin 2024 à M. Hervé Granier et M. Roger Meï. Ils en ont accusé réception le 10 juin 2024.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 3 octobre 2024 les observations définitives présentées ci-après.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Un territoire en transition socio-économique

La commune de Gardanne est située en Provence, à 15 km d'Aix-en-Provence et à 25 km de Marseille. Elle comptait 21 521 habitants en 2019 selon l'Insee, ce qui en fait la quatorzième commune la plus peuplée du département des Bouches-du-Rhône. La population y est jeune (75 % ont moins de 60 ans), dynamique (plus de 64 % des 15-64 ans ont un emploi) et stable. La moitié des familles est propriétaire de son logement.

Une première mutation socio-économique a profondément marqué le territoire à la fin du 19^{ème} siècle avec le développement de l'activité minière, bientôt rejointe par le développement industriel, avec notamment l'installation de l'usine d'alumine Pechiney. Les années 2000- 2020 ont connu une seconde mutation, illustrée par la fermeture en 2003 du puits Yvon Morandat et par la cessation définitive de l'exploitation de la ligne de production d'alumine par le groupe United Mining Supply¹ en 2022.

L'industrie n'est plus le premier pourvoyeur d'emplois, remplacée par les métiers liés aux services et ceux relevant des administrations publiques et de la santé. Ces deux derniers secteurs ont enregistré un accroissement notable de leurs effectifs. Le taux de chômage de la population active, au sens du recensement², était en 2020 de 11,6 %, soit en deçà des taux départementaux et nationaux. En 2019, le taux de pauvreté était de 13 % contre plus de 17 % au niveau départemental et local, et 14,4 % au niveau national. Le revenu annuel médian est de 22 340 €, supérieur de 5 % au revenu médian départemental.

¹ Le groupe United Mining Supply a repris en 2021 l'usine Altéo, qui a succédé à Rio Tinto, Alcan et Pechiney.

² Le taux de chômage retenu correspond au recensement de la population par l'Insee prenant en compte les personnes qui, sans se déclarer spontanément en emploi ou au chômage, ont néanmoins déclaré rechercher un emploi.

Le 1^{er} janvier 2014, Gardanne est devenue membre de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix. Avec Gréasque, elle a ainsi été la dernière commune à rejoindre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) constitué de 36 communes. Le 1^{er} janvier 2016, l'établissement s'est trouvé intégré à la métropole Aix-Marseille-Provence, au sein du conseil de territoire du Pays d'Aix. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») a supprimé les conseils de territoires à compter du 1^{er} juillet 2022.

1.2 Éléments à suivre sur la gouvernance

Les conditions de détermination et d'attribution des indemnités des adjoints et conseillers municipaux n'appellent pas d'observation. Le tableau récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal a été régulièrement établi et diffusé.

En plus des indemnités allouées pour compenser la charge liée à l'exercice de ses fonctions, le maire peut bénéficier du remboursement de frais selon trois dispositifs : le régime de remboursement des frais de transport et de séjour, celui du remboursement des frais supplémentaires engagés dans le cadre d'un mandat spécial, enfin celui qui prévoit la prise en charge des dépenses engagées pour des réceptions ou des manifestations dans l'intérêt de la commune.

Les deux maires, successivement en fonction de 2017 à 2023, ont eu peu recours au remboursement de frais puisque le conseil municipal de Gardanne, leur a accordé des indemnités pour frais de représentation à hauteur de 20 % de leur indemnité majorée, selon délibérations des 26 juillet 2015 et 27 juillet 2020. Toutefois, la commune n'a effectué aucun suivi des frais de représentation engagés à ce titre. Les délibérations ne précisaient ni les dépenses admissibles, ni la nature des justificatifs permettant au conseil municipal de s'assurer que le montant forfaitaire n'excédait pas la somme des frais de représentation engagés.

Pour le maintien de cette indemnité, le conseil municipal devra redélibérer pour préciser les dépenses concernées par les frais de représentation et pour fixer les justificatifs exigés. Un suivi effectif des dépenses réalisées doit être organisé, sur la base des justificatifs collectés.

1.3 Le fonctionnement du cabinet

Avec plus de 20 000 habitants, la commune de Gardanne peut prétendre à deux collaborateurs de cabinet selon les articles 10 à 13-1 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987. Le conseil municipal n'a toutefois approuvé l'ouverture que d'un seul poste de collaborateur en séance du 20 novembre 2015. Il a renouvelé ce choix le 27 juillet 2020.

Selon la collectivité, de 2017 à 2023, trois collaborateurs se sont succédé : l'un sous le dernier mandat de M. Roger Meï et deux depuis le début du mandat de M. Hervé Granier.

Néanmoins, deux autres personnes ont été employées pour exercer des fonctions dévolues aux collaborateurs de cabinet : un agent contractuel (Mme V. du 1^{er} septembre 2021 au 31 janvier 2022) et un prestataire de service (M. R., du 15 janvier 2022 à janvier 2024), présenté lors de la séance du conseil municipal du 11 avril 2022 par le maire comme « *son conseiller politique* ».

Mme V. est désignée en qualité de collaboratrice de cabinet par le service des ressources humaines à compter de sa prise de fonctions. Ce statut lui est reconnu dans la gestion du cabinet, notamment dans le cadre des entretiens professionnels des agents du secrétariat du maire et des élus.

Par convention d'assistance technique, organisationnelle et politique signée le 15 janvier 2022 avec la société R., des missions ont été confiées à M. R.. Elles consistent à assister le maire dans sa stratégie politique et dans l'organisation administrative et à jouer un rôle d'intermédiaire avec les autres collectivités. Cette mission a été motivée par la vacance du poste de directeur de cabinet.

2 LES RELATIONS AVEC LA SEMAG SONT AFFECTÉES PAR DES IRRÉGULARITÉS MAJEURES

2.1 La Semag, une société dont l'activité principale relève des compétences de la métropole

La commune de Gardanne est actionnaire d'une seule société d'économie mixte : la société d'économie mixte d'aménagement de Gardanne et sa région (Semag), créée en 1986 à l'initiative de la collectivité. Cette société anonyme, au capital de 305 000 €, a pour actionnaire principal la ville de Gardanne (75 %). Le maire en fonction en est le président directeur général (PDG) et la moitié des administrateurs sont des élus municipaux. Le chiffre d'affaires de la société est en augmentation constante, de 3,7 à 5 millions d'euros (M€) entre 2017 et 2022.

L'objet social de la société est vaste. Il porte aussi bien sur le développement économique, l'aménagement de zones d'activités, le développement d'énergies renouvelables, la sauvegarde des espaces naturels ou encore la préservation du patrimoine bâti et de l'habitat.

Le 3° de l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que la réalisation de l'objet des sociétés d'économie mixte (SEM) concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires.

L'activité principale de la Semag porte sur l'exploitation d'une installation de stockage et de traitement des déchets non dangereux (ISDND) et d'une déchetterie, qui représentent ensemble plus de 85 % de son chiffre d'affaires. Or, depuis la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM, la collecte et le traitement des déchets relèvent de la compétence exclusive de l'échelon métropolitain. L'article L. 1521 1 alinéa 2 du CGCT prévoit que la commune actionnaire d'une société mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences.

Il convient par conséquent pour la commune de Gardanne, actionnaire majoritaire d'une SEM dont l'activité principale a été transférée à un établissement public de coopération intercommunale, de se conformer à la législation applicable.

2.2 La Semag comme prestataire : des relations contractuelles sources d'une importante insécurité juridique

2.2.1 La concession Pôle Yvon Morandat

2.2.1.1 Un projet emblématique

C'est par un traité de concession d'une durée initiale de huit ans, notifié le 10 décembre 2008 que la commune a confié à la Semag, en application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, l'aménagement de la zone d'activité Yvon Morandat, ex-carreau minier d'une surface de 14 hectares, aux fins de création d'un lotissement permettant d'accueillir des activités économiques et culturelles par l'implantation de très petites entreprises ou petites et moyennes entreprises (TPE/PME), innovantes notamment. La surface de constructions commercialisées, nouvelles ou réhabilitées, s'élève à 80 000 m².

L'objectif annoncé consiste en la création de 1 000 emplois sur le site. Présenté comme un projet de développement et d'aménagement majeur, il s'agit alors d'accompagner la transition socio-économique du territoire, dans un contexte de mutation profonde consécutive à la disparition des activités minières.

La participation du concédant se traduit par une remise d'ouvrages destinés à réintégrer son patrimoine à l'issue du contrat, et une participation d'équilibre. Leur montant respectif est de 2,2 M€ et 842 000 € aux termes du plus récent avenant. Consécutivement au transfert à la métropole des compétences prévues à l'article L. 5217-2 (I) du CGCT, une convention a été conclue le 30 septembre 2019 entre l'établissement et la commune afin que cette dernière demeure en charge de la gestion et du pilotage de l'opération, jusqu'à son achèvement. La convention, renouvelée par avenants, ne prévoit pas de rémunération pour la commune. Les coûts exposés au titre des remises d'équipements sont compensés à hauteur de 1,34 M€ HT, dont la moitié est versée par la commune au titre d'un fonds de concours.

2.2.1.2 Un déficit de pilotage et une dérive des délais d'exécution

L'opération, bien que décrite comme revêtant un intérêt majeur pour le territoire, a toutefois été en sommeil de 2008 à 2016³. L'avenant n° 1 a révisé à la baisse, en 2014, les objectifs initiaux, en raison du contexte économique. Ce n'est qu'en 2017 que les opérations d'aménagement ont réellement commencé dans un contexte de révision de l'ambition du projet, cette fois réhaussée par de nouveaux objectifs en termes de qualité environnementale, d'offre énergétique, de rayonnement pour la ville, emportant une forte exigence s'agissant de la sélection des clients.

³ Le permis d'aménager a été délivré le 6 juin 2016.

La durée de la concession est passée de 8 à 18 ans, du fait de la signature de sept avenants⁴, dont quatre à compter de 2017. Ceux-ci ont été présentés comme motivés par un contexte économique difficile, la nécessité de reprendre des aménagements réalisés entre 2016 et 2019 ne répondant plus aux attentes de la métropole ainsi que par des modifications du fait « *de décalages temporels, d'évolutions réglementaires et d'évolution des ambitions programmatiques* ». En outre, « *en passant d'une zone d'activité classique à un véritable pôle économique, énergétique et culturel, l'ensemble du projet s'est trouvé étoffé et complexifié* »⁵.

En 2024, seuls 200 emplois avaient été créés sur le pôle Yvon Morandat.

Le pilotage de l'opération a été laissé au concessionnaire, ce qui ne peut être vu comme satisfaisant. En effet, le concédant, y compris lorsqu'il intervient par l'intermédiaire d'une convention de gestion confiée par la métropole, apparaît effacé à l'heure d'orienter l'opération et d'engager ses évolutions. La chambre observe que la commune de Gardanne ne compte pas, parmi ses effectifs, d'agent référent pour cette opération, le dirigeant de la Semag considérant pour sa part que le concessionnaire impulse les évolutions stratégiques du projet.

Ce déficit de pilotage par l'autorité concédante a été constaté par la métropole qui, à l'occasion de l'avenant n° 6, a imposé la mise en place d'un comité technique et d'un comité de pilotage⁶. Ces comités ne se sont toutefois jamais réunis.

2.2.1.3 Un enrichissement des missions confiées à la Semag

L'objet même du traité initial a évolué, s'agissant des ambitions et attentes du concessionnaire. En outre, des missions nouvelles ont, au fil des avenants, été confiées à la Semag : actions relatives au développement d'une offre d'énergie géothermique pour la desserte des bâtiments du lotissement (avenant n° 2), gardiennage du site (avenant n° 3), mission pour la coordination et le pilotage du projet « Puits des Sciences » (avenant n° 4).

Ces modifications du contenu de la concession ne découlent ni de la nécessité, ni de circonstances imprévues, et ne se limitent pas un changement de concessionnaire. Détachables de la concession, elles méritent par conséquent la qualification de marché public de prestation intellectuelle. Elles ont toutefois été confiées par la commune à la Semag sans mise en concurrence.

La commune était en mesure de satisfaire ses nouveaux besoins de deux manières : soit en les confiant à des opérateurs en respectant les règles applicables à la passation des marchés publics (avenants 2, 3 et 4 des 29 décembre 2015, 23 novembre 2017, 3 septembre 2018) soit en anéantissant le traité de concession pour procéder à une nouvelle mise en concurrence pour l'entière opération.

⁴ Avenant 1 du 29 septembre 2014, avenant 2 du 29 décembre 2015, avenant 3 du 23 novembre 2017, avenant 4 du 3 septembre 2018, avenant 5 du 21 août 2020, avenant 6 du 21 novembre 2022, avenant 7 du 7 décembre 2023.

⁵ Note de conjoncture, CRAC, 31 décembre 2021, p.23.

⁶ Le premier est composé du directeur de la Semag, du chargé de projet dédié, des directeurs concernés du concédant, et des services communaux. Le second est composé de président de la Semag, de son directeur, du vice-président de la métropole, du maire de la commune, et des services métropolitains et communaux concernés.

2.2.2 Des délégations de maîtrise d'ouvrage irrégulières

Entre 2019 et 2021, la commune a confié plusieurs mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée à la Semag.

2.2.2.1 Des délégations portant sur des opérations d'ampleur

➤ **L'opération « Puits des Sciences »**

Aux termes d'une délibération du 30 septembre 2019 et selon une convention datée du 19 octobre 2019, la commune a confié à la Semag un mandat de maîtrise d'ouvrage portant sur l'ensemble du projet « Puits des sciences », un futur équipement de recherche, d'enseignement et de sensibilisation situé sur la zone d'activité Yvon Morandat⁷. L'opération globale présente un budget de 14,7 M€, à exécuter dans un délai de 42 mois.

Préalablement, la coordination et le pilotage de l'opération « Puits des sciences » avait été confiée par la commune à la Semag dans le cadre de l'avenant n° 4 au traité de concession Pôle Yvon Morandat, en date du 3 septembre 2018. La Semag a embauché, dès le 1^{er} octobre 2018, un chef de projet affecté à cette opération⁸.

La Semag a, pour le compte de la collectivité, publié l'avis relatif au marché de maîtrise d'œuvre portant sur les prescriptions architecturales, la conception, et les travaux de réhabilitations des bâtiments appelés à être dédiés au « Puits des Sciences ». L'entreprise H. a été sélectionnée par la commission d'appel d'offres de la Semag, réunie le 17 décembre 2019. Le marché a été signé le 23 avril 2020 et notifié le 17 mai 2020.

L'opération « Puits des Sciences » a été interrompue à la fin de l'année 2020. La nouvelle municipalité a estimé l'opération trop coûteuse.

➤ **Les travaux de réhabilitation des toitures de la commune**

Le 6 décembre 2017, la Semag a confié à la société B. une mission d'étude relative à la « *programmation énergétique sur le territoire de la ville de Gardanne* ». Cette initiative, réalisée pour le compte exclusif de son actionnaire majoritaire et d'un montant de 54 000 € HT, portait sur une analyse des consommations, une « *assistance à émergence des projets EnR* », la structuration d'outils de déploiement d'actions de rénovation énergétique et de maîtrise de l'énergie, et l'établissement d'une feuille de route pour atteindre l'objectif Tepos 2021⁹.

Aussi, un rapport d'analyse des consommations de la commune a été déposé le 28 mai 2018. Une étude sur les potentiels de production d'énergies renouvelables (photovoltaïques, géothermiques) a été livrée le 8 juillet 2019. Enfin, le 30 janvier 2020, une proposition de programmation énergétique de la collectivité a été remise par la société B.

⁷ La note de présentation du CRACL (concession Yvon Morandat) pour l'année 2022 rappelle ces éléments.

⁸ Source : rapport d'activité de la Semag pour l'année 2018.

⁹ Le réseau Tepos (Territoire à Énergie Positive) a été créé par le Comité de liaison pour les énergies renouvelables (Cler), devenu Réseau pour la Transition Énergétique, association agréée par le ministère de l'environnement visant à promouvoir les énergies renouvelables.

Parallèlement, une étude de préfaisabilité d'une installation photovoltaïque sur l'ensemble des bâtiments communaux a été commandée par la Semag à la société G., finalement réalisée par le bureau T., filiale de G. Celle-ci a conclu en la nécessité d'un diagnostic amiante et étanchéité ; elle a formulé une estimation du potentiel énergétique, du coût et des modalités de valorisation de l'énergie collectable.

C'est consécutivement à ces études, intégralement financées par la Semag, que la commune de Gardanne a confié à la société, selon délibération du 1^{er} juillet 2021, un mandat de maîtrise d'ouvrage portant sur la « *réhabilitation des toitures communales concernées par la pose de panneaux photovoltaïques* ». Les stipulations jointes à la délibération prévoient un coût de l'opération de 4,9 M€, pour une surface de 30 000 m² de toiture, pour des recettes nettes annuelles estimées à 282 000 €. La convention prévoit une durée d'exécution de cinq années.

➤ L'opération « Smartcity »

La commune de Gardanne a confié la maîtrise d'ouvrage de l'opération à la Semag, selon mandat non daté mais autorisé par délibération du conseil municipal en date du 1^{er} septembre 2021. Ce mandat porte sur une opération d'une durée de 10 années, pour un budget total de 40 M€. Il a notamment pour objet le pilotage de l'entière procédure de passation et d'exécution d'un marché global de performance (MGP) énergétique pour le compte de la commune. Il prévoit que toutes les sommes appelées à être engagées par la collectivité seront avancées par la Semag.

La convention stipule, de manière irrégulière, que le délégataire se verra attribuer les éventuelles subventions auxquelles la collectivité serait éligible dans le cadre de l'opération.

Un consultant juridique, M. Régis C., auto-entrepreneur à Chantraine (88), a émis trois factures (n° 100113, 100114, 100116) pour un total de 9 000 €, au titre de conseil pour l'élaboration et la passation dudit marché. Ces sommes ont été payées par la Semag. Ni avis, ni note de sa part n'ont pu être collectés par la chambre.

La Semag, qui a réuni sa commission d'appel d'offres, a attribué le marché global de performance énergétique au groupement C.. Le marché fait l'objet d'un début d'exécution, puis a été interrompu après mandatement d'un montant de 4,2 M€ par la Semag.

Plus de 3 300 heures de travail ont mobilisé les agents de la Semag dans le cadre de ce mandat entre septembre 2021 et mars 2023, ce qui représente une part sensible de l'activité de la société au regard de ses effectifs. Si l'opération a été interrompue et connaît une phase litigieuse, les effectifs de la Semag restent mobilisés pour le suivi desdits contentieux

2.2.2.2 Une pratique non transparente

Par décision du 22 février 2024¹⁰, le tribunal administratif de Marseille a jugé que la convention déléguant la maîtrise d'ouvrage de l'opération « Smartcity » à la Semag ne constituait pas un marché.

En revanche, la chambre observe que les conventions des 19 octobre 2019 et 1^{er} juillet 2021, respectivement relatives aux opérations « Puits des sciences » et « réhabilitation des toitures – réseau photovoltaïque », présentent les caractéristiques d'un marché public.

¹⁰ Tribunal administratif de Marseille, 22 février 2024, n°23033581.

D'abord, dans leur article 1^{er}, ces deux conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage stipulent explicitement qu'elles relèvent de l'article L. 2422-5 du code de la commande publique, relatif aux « *dispositions propres aux marchés publics liés à la maîtrise d'ouvrage publique et à la maîtrise d'œuvre privée* ». Les parties font ainsi le choix de qualifier ces conventions de marchés publics.

Ensuite, bien que conclues à titre gratuit, ces conventions présentent un caractère onéreux¹¹. Celui-ci découle d'un faisceau d'éléments : l'avantage que fournit la commune à la Semag en lui permettant une « montée en compétences »¹² et un gain réputationnel sur un nouveau secteur d'activité, l'engagement à lui reverser le montant des subventions collectées dans le cadre de l'opération « photovoltaïque »¹³, et le consentement à ce que les fonds publics mobilisés par la commune au sein de cette SEM servent à l'exécution des dites prestations gratuites, qui ne sont pas prévues par son objet social.

Ces deux contrats de mandat ont été confiés à la Semag sans publicité ni mise en concurrence. Aucune autre société n'a été consultée dans la perspective de ces contrats. La commune n'est pas en mesure de communiquer une analyse des besoins, venant rencontrer une compétence de la Semag, dont l'activité principale renvoie au stockage et traitement des déchets. Ces mandats ont été précédés d'études financées par la Semag, préalables nécessaires aux projets objets desdites délégations de maîtrise d'ouvrage.

Les règles de la commande publique visant à garantir la transparence et le libre accès à la commande publique ont ainsi été méconnues.

2.2.3 Un marché global de performance énergétique litigieux

Le marché global de performance est l'un des trois marchés globaux visés à l'article L. 2171-3 du code de la commande publique. Il permet à l'acheteur d'associer l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations (de travaux, de fournitures ou de services) afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Le dispositif peut être utilisé pour satisfaire tout objectif de performance mesurable. Il peut s'agir notamment d'objectifs définis en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Ces objectifs peuvent se cumuler. Ce type de marché déroge à l'obligation d'allotir¹⁴. Les objectifs de performance sont pris en compte pour la détermination de la rémunération du titulaire au titre de la maintenance ou de l'exploitation des prestations réalisées. Les modalités de rémunération doivent figurer dans le contrat.

En l'espèce, la commune de Gardanne a conclu le 18 octobre 2021, avec un groupement d'entreprises, dont la société C. est le mandataire d'un marché global de performance pour la création d'un réseau multiservices pour l'ensemble des équipements urbains et des bâtiments communaux en vue du développement durable, un marché d'une durée de 10 ans et d'un montant global forfaitaire de 41 902 238 € TTC.

¹¹ L'article L. 1111-1 dispose que « *Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent.* »

¹² Rapport de gestion de la Semag pour l'année 2018, p.62.

¹³ CJUE, 18 octobre 2018, C-606/17 et CJUE, 10 septembre 2020, C-367/19.

¹⁴ CE 8 avril 2019, Société Orange, req. n° 426096.

2.2.3.1 Un marché ne reposant sur aucune analyse préalable sérieuse

Les marchés globaux de performance sont des marchés publics. Aussi, ils doivent satisfaire aux prescriptions de l'article L. 2111-1 de la commande publique, aux termes desquelles « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale. »

Selon l'acte d'engagement du 7 juillet 2021, une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'un montant de 2 268 000 € TTC, a été confiée au bureau d'études techniques (Bet) B., mandataire d'un groupement, avec pour mission de définir un programme « Smartcity » en procédant préalablement à diverses études et audits, ensuite en accompagnant la commune dans l'élaboration et la passation d'un marché de performance énergétique (MGP), enfin, par une tranche optionnelle, en l'assistant pendant la réalisation et la réception des travaux. La durée de la mission est évaluée à 54 mois, dont 9 pour la tranche relative aux audits et à la préparation du MGP. Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) précise que l'objectif vise des économies d'énergie, et le montant prévisionnel du MGP est de 30 M€ HT sur six exercices budgétaires.

La commission d'appel d'offres a retenu le groupement représenté par la société B., selon rapport du 10 juin 2021. Cette procédure n'appelle pas d'observation.

Des réunions de travail sont documentées dès le 25 août 2021 et réunissent l'attributaire, la commune et la Semag, à laquelle la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble de l'opération Smartcity va être déléguée à compter du 1^{er} septembre 2021. Ces rencontres portent notamment sur l'élaboration d'un diagnostic des infrastructures, d'un diagnostic « data », sur la réalisation d'un schéma directeur de rénovation et un projet urbanistique. Le schéma directeur est mentionné comme devant être remis à la collectivité en fin d'année 2021 ; l'orientation des études devant être finalisée le 30 septembre 2021.

Ces éléments sont cohérents avec le planning prévisionnel de déploiement de la Smartcity, communiqué au conseil municipal le 1^{er} septembre 2021, qui annonce que la passation du MGP ne pourra intervenir qu'à l'issue de la phase « *Études AMO – conception* » d'une durée de 9 mois. Le descriptif du programme, également joint à la délibération, fixe le montant de l'opération à 40 M€ HT, soit un montant supérieur de 33 % à celui annoncé dans le CCTP du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Aucun élément n'a pu être recueilli auprès des services de la commune ou de la Semag pour connaître les travaux ayant conduit à cette estimation du montant total de l'opération.

Ainsi, la bonne exécution du contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage, dont les conclusions doivent précéder une séquence de consultation et de passation d'un MGP, est décrite comme méritant un délai courant au moins jusqu'au mois de mars 2022. Les réunions de pilotage évoquent l'établissement d'un rapport de synthèse relatif aux raccordements et à l'établissement d'un centre d'hypervision en mars 2022, une première version d'un rapport de diagnostic réseaux et « data » en décembre 2021, une mise à jour du schéma directeur en mars 2022.

C'est toutefois préalablement aux conclusions de l'attributaire de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage que l'appel d'offres relatif au marché global de performance a été publié, le 9 juillet 2021. Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) et le CCTP du marché global de performance ont par conséquent été établis indépendamment des travaux de Bet B., ou antérieurement à l'attribution du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Aucun autre élément relatif à une éventuelle évaluation préalable ou à la soutenabilité budgétaire du MGP n'a été communiqué à la chambre. La société B. a indiqué que sa mission consistait notamment à « fournir à la commune les documents nécessaires pour lui permettre de vérifier que le projet puisse être financièrement viable », soit des pièces complexes qui n'ont pu être élaborées en 48 heures¹⁵.

Le marché global de performance « Smartcity » n'a pas par conséquent bénéficié ni d'une analyse précise des besoins de la commune, ni d'une étude de soutenabilité financière, alors même que ce projet ne figure dans aucun plan pluriannuel d'investissement de la commune. L'évaluation du montant de ce marché ne repose sur aucun élément objectif.

La commune a admis qu'elle était alors dans l'impossibilité de financer ce marché.

L'ajournement puis la résiliation du MGP a, *de facto*, emporté le gel d'une part substantielle de l'exécution du marché confié à l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Les services de la commune n'ont pas été en mesure d'éclairer la chambre sur l'évolution des relations contractuelles avec le Bet B., malgré les stipulations de l'article 7 du mandat de maîtrise d'ouvrage confié à la Semag, au terme desquelles « la collectivité peut effectuer tout contrôle technique, administratif, financier et comptable nécessaire à son information dans le cadre de l'exécution des prestations afférentes au présent contrat ».

2.2.3.2 Publicité, mise en concurrence et sélection

En application de l'article R. 2171-15 du code de la commande publique, lorsque le montant du MGP est égal ou excède les seuils applicables, l'acheteur doit conclure le marché global de performance par le biais de l'une des procédures formalisées (appel d'offres, procédure avec négociation, dialogue compétitif), dont le choix est laissé à la discrétion de l'acheteur si des prestations de conception sont incluses. Une procédure avec négociation a été choisie par la commune de Gardanne aux termes du règlement de consultation.

L'appel a été publié par la commune le 9 juillet 2021, pour un montant de 40 M€ HT¹⁶. Il ne comporte ni tranches, ni rémunération en dehors du prix du marché.

En application du premier alinéa de l'article R. 2171-16 du code de la commande publique, la passation d'un marché public de performance implique en principe la constitution d'un jury. Toutefois, le même article dispose que la constitution d'un jury n'est pas nécessaire dans les hypothèses retenues par l'article R. 2172-2 du même code. En l'espèce, aucun jury n'a été constitué, sans que la commune soit en mesure d'exposer les motifs réglementaires retenus pour cette dérogation.

Trois groupements ont candidaté. Aux termes du rapport d'analyse des candidatures motivé du 12 août 2021, à l'entête de la commune de Gardanne, les groupements représentés par les mandataires Citétech et EHTP ont été retenus. Le groupement I. a été écarté. Les candidats retenus ont effectué une visite sur site.

¹⁵ Entre le 7 juillet 2021, date de l'attribution du marché d'AMO à la société B. et le 9 juillet, date de la publication par la commune de l'appel d'offres relatif au marché global de performance.

¹⁶ L'appel stipule à l'article 1.4.1 du CCAP qu' « il est envisagé que le MGP soit signé et exécuté par la Semag puis la SPL locale pour les prestations relatives à la conception et la réalisation du projet. La commune sera ensuite le co-contractant à compter de l'exploitation-maintenance ».

Ni la commune, ni la Semag, délégataire de la maîtrise d'ouvrage, n'ont été en mesure de justifier de la réunion d'une commission d'appel appelée à statuer sur le rapport d'analyse des candidatures. La seule pièce communiquée consiste en la désignation, sous la signature de l'ordonnateur, du candidat retenu. Ce document ne présente pas les caractéristiques d'un procès-verbal de commission d'appel d'offres.

Le rapport d'analyse des offres du 24 septembre 2021, motivé, n'est pas signé. Il est rédigé à l'entête de la collectivité et de la Semag. Il mentionne une ouverture des plis le 15 septembre 2021 pour une invitation à négocier adressée aux deux candidates, principalement sur des aspects financiers et le planning. Une nouvelle ouverture des plis est décrite le 24 septembre 2021 et aboutit à un classement au bénéfice du groupement C..

La commission d'appel d'offres de la Semag, réunie le 6 octobre 2021, a attribué le marché audit groupement. Mme Cr. actionnaire de la Semag et membre de la commission, a signé, à tort, le procès-verbal en se déclarant représentante de la commune de Gardanne.

L'acte d'engagement a été signé par le président directeur général de la Semag, *ès qualités*, sur un document à entête de la commune de Gardanne. Il a été notifié le 18 octobre 2021.

Antérieurement aux dispositions actuelles des articles L. 2422-5 et L. 2422-6 du code de la commande publique, la décision de contracter relevait de la compétence de l'organe délibérant des collectivités, si bien qu'elle se trouvait insusceptible de délégation. Aux termes des dispositions applicables depuis le 1^{er} avril 2019, si le contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage, sous réserve de sa régularité, peut avoir pour objet de confier au mandataire la préparation, la passation et la signature de marchés, ce n'est qu'à la condition de l'approbation du choix des attributaires par le maître d'ouvrage. La commune de Gardanne n'a pas été en mesure de communiquer cette approbation à la chambre.

La procédure de sélection du groupement attributaire n'est pas régulière et témoigne d'une confusion entre les attributions respectives de la commune et de la Semag.

2.2.3.3 Le contenu du marché

Le marché comprend des prestations de conception et de réalisation ainsi que des prestations de fonctionnement, maintien du patrimoine et illuminations festives, livrables sur une période de 120 mois. Aux termes de l'acte d'engagement, les prestations sont appelées à être rémunérées par application du prix forfaitaire global de 41 902 237,77 € TTC, payables par acomptes mensuels. Il contient notamment trois CCTP : le premier prévoit « *la construction d'un centre d'hypervision et des vecteurs de communication du réseau multi-services* », le second « *la gestion et les travaux de maintien du patrimoine, l'exploitation, la maintenance et le dépannage du réseau multiservices* », et le troisième la « *reconstruction, les gros entretiens et la réparation des réseaux multiservices* ».

Le CCAP renvoie¹⁷ à la notion d'engagement de performance en matière environnementale, en termes de gains de productivité et d'efficacité du service public, et en matière de confort urbanistique. L'article 17.1.3.13, intitulé « *pénalités relatives aux engagements de performance* », est le seul du CCAP à prévoir une corrélation entre les performances et les intérêts financiers de l'opérateur. Il stipule un engagement de performance appelé à être précisé par le titulaire dans l'acte d'engagement et, s'il contraint le titulaire à garantir « *un niveau de performance des installations du réseau multi services à atteindre en respectant les exigences performancielles du programme notamment le niveau de service défini* », aucun élément précis relatif aux performances à atteindre n'est décrit. Les modalités d'évaluation de la performance (situation de référence, formule d'évaluation, périodes d'évaluation, modulation des périodes, définition d'un échéancier) sont laissées à l'appréciation du seul titulaire¹⁸.

Les CCTP n'éclairent pas davantage sur les attentes du pouvoir adjudicateur s'agissant des performances. Les relevés prévus au point 2.2.6 du CCTP B relatif à la gestion des travaux, à la maintenance du patrimoine, à l'exploitation et à la maintenance et au dépannage des réseaux multi-services laissent à l'opérateur la définition des outils d'évaluation.

Les critères d'attribution du marché, rappelés dans le rapport d'analyse des offres, sont les suivants : « 1- *environnement* » (15 %), « 2- *efficacité du service public* » (10 %), « 3- *confort urbanistique* » (10 %), « 4- *prix* » (40 %), « 5- *planning* » (15 %), « 6- *social* » (5 %), « 7- *activité confiée aux PME ou à des artisans* » (5 %).

La commission d'appel d'offres a marqué une différence significative dans l'évaluation des offres des deux groupements retenus dans l'analyse des critères 1, 3, 5 et 7. S'agissant de la performance environnementale (critère 1), le groupement retenu a essentiellement annoncé des ambitions supérieures à son concurrent, sans détailler une méthodologie précise de nature à étayer son engagement. La chambre relève que le pouvoir adjudicateur retient que les émissions de CO2 diminueront de 55 % grâce au projet de C. chiffre déduit de l'addition des réductions annuelles d'émissions sur l'ensemble de la durée du marché. S'agissant du confort urbanistique (critère 3), le rapport d'analyse des offres souligne les « *vingt lieux de convivialité* » qui « *traiteront les thèmes de la gouvernance municipale* », pour une superficie des zones de convivialité de 7,69 km², contre huit zones pour 2 ha pour son concurrent. Les engagements de C. sont décrits comme « *présentant un phasage adapté avec une cohérence vérifiable en matière de coordination et d'organisation* », justifiant, s'agissant du planning (critère 5), plus du double de la note de son concurrent en considération d'une « *cohérence peu vérifiable* » du planning. L'appréciation du critère relatif au « *confort urbanistique* » (critère 7) se limite à la comparaison du pourcentage du montant prévisionnel du marché « *que le soumissionnaire s'engage à confier à des PME ou à des artisans* ».

¹⁷ En page 12.

¹⁸ Selon l'article 17.1.3.13 du CCAP, « *le titulaire peut moduler par périodes le niveau de performance global sur lequel il s'engage, sur la durée globale de la phase exploitation. Le titulaire établit une situation de référence et détermine les paramètres et formules mathématiques d'ajustement des objectifs poste par poste, en fonction des valeurs des paramètres d'ajustement. (...) Sur la base des paramètres d'ajustement ci-dessus, le titulaire détermine les périodes à prendre en compte durant la phase d'exploitation et les niveaux de performance modulés sur lesquels il s'engage sur chacune de ces périodes, tout en garantissant le niveau de performance global final sur lequel il s'est engagé. Le titulaire établit un échéancier d'atteinte des performances dans son mémoire technique basé sur 2 périodes : (1) Une ou plusieurs période(s) de garantie probatoire postérieure(s) à l'achèvement total des travaux et ne pouvant pas totaliser plus de 12 mois ; (2) Plusieurs périodes annuelles de garantie complète correspondant à l'engagement définitif de performance* ». Pour chaque période d'engagement et pour chaque objectif mesurable de performance, on évalue « *l'atteinte de la performance avec une plage de neutralisation fixée à plus ou moins 5 %, selon les formules suivantes (Po = Performance objectif – Pc = Performance constatée)* ».

Le résultat de la négociation, dont le champ s'est limité à des demandes de précisions relatives aux aspects financiers et au planning, n'a pas fait sensiblement évoluer la notation des critères.

Il s'en déduit que les critères de performance, notamment énergétiques, représentent une part minoritaire de la notation des offres. Les éléments de performance, peu détaillés dans le CCAP et les CCTP, reposent essentiellement sur une approche déclarative des candidats. Leur rémunération, forfaitaire, n'est pas corrélée aux performances.

Le marché de l'espèce revêt par conséquent davantage l'aspect d'un marché de travaux et de maintenance assorti de clauses environnementales que d'un marché global de performance.

L'absence d'étude et d'évaluation préalable a interdit au pouvoir adjudicateur d'interroger le caractère réaliste des performances annoncées dans l'offre la plus ambitieuse, alors que des critères affectés d'une pondération déterminante ont été appréciés sur la base de déclarations d'intention faiblement étayées par le candidat retenu.

Le contenu du marché global de performance est, en dehors de son prix et de sa durée, peu précis quant au contenu effectif de l'opération « Smartcity » et ses objectifs de performance énergétique, malgré l'accompagnement d'un assistant à maîtrise d'ouvrage et l'accès de la commune à divers appuis institutionnels, notamment en matière d'études¹⁹.

2.2.3.4 Un marché non transmis au contrôle de légalité

En application des articles L. 2131-1 et L. 2131-2²⁰ du CGCT, les marchés dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret sont soumis au contrôle de légalité. Depuis le 1^{er} janvier 2020, ce seuil est celui applicable aux procédures formalisées pour les marchés publics de fournitures et de services passés par les pouvoirs adjudicateurs. En outre, les marchés ne peuvent être notifiés qu'après leur transmission au représentant de l'État²¹. En effet, les actes des collectivités territoriales et des EPCI ne sont exécutoires, pour ceux déterminés par la réglementation, qu'après leur soumission au contrôle de légalité.

Le marché 21141 BA, dont l'acte d'engagement a été notifié le 18 octobre 2021, n'a pas été transmis au contrôle de légalité.

Il n'a été communiqué aux services préfectoraux que postérieurement à sa résiliation et à l'introduction d'une procédure contentieuse, plus d'un an après sa notification. Cette communication n'est pas intervenue d'initiative, mais sur demande de la préfecture.

¹⁹ À titre d'exemple, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a soutenu les collectivités de la région à hauteur de 12,6 M€.

²⁰ Applicables aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-3 du CGCT.

²¹ Après le cas échéant le respect d'un délai de suspension « standstill », le marché est signé par le représentant du pouvoir adjudicateur, transmis au contrôle de légalité puis notifié.

2.2.3.5 Un début d'exécution chaotique

Dès le lendemain de la notification du marché, trois factures ont été émises par le groupement attributaire, pour un total de 4,27 M€, soit 10 % du montant total du marché conclu pour une durée de 10 années. Ces pièces portent sur la livraison d'objets connectés, quatre mats en aluminium, des lanternes pour les réseaux souterrains, aériens et de façades, ainsi que des projecteurs encastrables²².

Les comptes rendus de réunions du comité de pilotage du projet « Smartcity », réunissant représentants de la Semag, de la commune, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et du groupement, témoignent, sur la période de novembre 2021 à mars 2022, d'une part de difficultés de communication entre la collectivité et les autres intervenants, et, d'autre part, d'insatisfactions exprimées par l'assistant à maîtrise d'ouvrage à l'égard du groupement. En effet, dès le 8 décembre 2021, l'adjoint en charge des travaux a exprimé la nécessité d'améliorer la communication des intervenants vis-à-vis de la commune, eu égard à l'importance « politique » du projet. Dès le mois de février, l'assistant à maîtrise d'ouvrage a multiplié les demandes de communication de pièces (situations de travaux, documents préparatoires aux chantiers, compte-rendu de réunions organisées par le groupement) à l'égard du titulaire du marché, et regretté le démarrage de travaux sans communication des études nécessaires, ni des réponses à ses propres observations préalables au démarrage des travaux. Le Bet B. a régulièrement manifesté son mécontentement en raison du démarrage des travaux malgré l'absence de rapport initial de contrôle technique (RICT).

L'organisation d'un séminaire visant à « *expliquer aux élus ce qu'est une Smartcity* » a été envisagée lors de la réunion du 1^{er} février 2022, alors que le conseil municipal a été invité à approuver, après débats, le programme de « Smartcity » lors de la séance du 1^{er} septembre 2021.

Le 5 avril 2022, la Semag a annoncé au groupement l'ajournement du marché et la suspension des paiements. Par ordre de service du 8 avril, elle a confirmé cette position. Le 9 mai 2022, l'attributaire a émis une réclamation. Par courrier du 5 août 2022, à la suite d'un audit réalisé par le Bet B., la Semag a alerté la commune de manquements de la part du groupement. Le même jour, la collectivité a mis en demeure celui-ci de se conformer à ses obligations contractuelles, en dénonçant de multiples manquements. Selon pli daté du 19 septembre 2022, le groupement a contesté tout manquement de sa part, dénoncé les manquements de la commune et de la Semag quant à la définition de leurs besoins, leur incapacité à financer le projet, et l'absence de transmission du marché au contrôle de légalité, le privant ainsi de force exécutoire.

La société C. a saisi, en référé, le juge administratif de demandes en paiement dirigées à la fois contre la commune et contre la Semag. Ces demandes ont été définitivement rejetées.

Selon décision du 22 février 2024, le tribunal administratif a rejeté les prétentions tendant à l'annulation du contrat.

²² Les matériels ont été livrés. Durant la phase contentieuse, ils sont stockés dans des locaux municipaux, et considérés comme propriété du groupement attributaire. La ville a évalué la valeur des biens conservés à 1,19 M€.

2.2.4 L'autorisation d'occupation temporaire « photovoltaïque »

Par convention d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du 16 juillet 2021, la commune a formalisé au bénéfice de la Semag une « convention d'occupation du domaine privé de la commune – pose de panneaux photovoltaïques sur des sites de la commune et réhabilitation des toitures ». Elle n'a procédé à aucune mesure de publicité ou de mise en concurrence pour confier l'exploitation de ce réseau photovoltaïque à la Semag.

Le caractère privé du domaine donné au bénéficiaire est visé par la convention. Il n'y a pas d'obligation de mise en concurrence pour un titre d'occupation délivré par une collectivité sur le domaine privé, y compris lorsque cette occupation a pour objet une activité économique.²³

Toutefois, la convention prévoit que le bénéficiaire aura la charge de réaliser deux types de travaux : l'installation d'équipements photovoltaïques et, antérieurement, des travaux préparatoires de renforcement de charpente, de désamiantage, d'isolation et d'étanchéité. La rémunération de la Semag sera tirée de l'exploitation du futur réseau d'électricité photovoltaïque, dont les gains générés seront acquis à la commune à l'issue d'une période de 20 années à compter de l'achèvement des travaux. La participation de la collectivité aux travaux est limitée aux « éventuelles subventions » perçues, appelées à être reversées à la Semag.

Or, les travaux prévus dans la convention, de par leur nature, ont vocation à être réalisés dans l'intérêt de la commune de Gardanne. La réhabilitation des toitures des bâtiments publics, pour un montant de 2 M€, relève en effet de l'intérêt de la commune. Le risque de voir ce contrat requalifié en marché de travaux est par conséquent important.

2.2.5 L'autonomie de la Semag en question

Les relations contractuelles qu'entretiennent la commune et la Semag sont marquées par des irrégularités, caractérisées par des absences répétées de mise en concurrence de l'opérateur, dont les services sont fréquemment sollicités. Des mandats de maîtrise d'ouvrage sont exécutés à titre gratuit pour la commune. La Semag ne propose de prestations gratuites – non prévues par son objet statutaire - à aucun autre actionnaire. L'intégralité des projets de la Semag est réalisée sur le territoire de la commune de Gardanne. Le maire de Gardanne préside le conseil d'administration de la Semag, en est le directeur général, et est par conséquent dirigeant de droit de la société. La part de capital social détenue par la commune est passé de 58 % à 75 % durant la période de revue. Sept des quatorze sièges d'administrateurs sont attribués à des représentant de Gardanne. Les statuts de la Semag stipulent que le directeur salarié est présenté au conseil d'administration par le président.

Ce faisceau d'éléments renvoie, d'une part, à la notion de contrôle étroit, voire analogue²⁴, que la collectivité exerce sur la société. Or, le régime de la quasi-régie est prohibé s'agissant des relations entre une commune et une société d'économie mixte, au motif de la présence d'actionnaires privés²⁵.

²³ Conseil d'État, Comme de Biarritz et société Socomix, sections 3&7 réunies, 2 décembre 2022.

²⁴ Un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée (article L. 2511-1 du code de la commande publique).

²⁵ CJCE, 11 janvier 2005, Stadt Halle et autres, AJDA 2005 989 ; CJCE, 13 octobre 2005 Parking Brixen GmbH c/ Gemeinde Brixen et Stadtwerke Brixen AG ; DAJ. Fiche technique du 21 juin 2016 « Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public ».

Cette relation assimilable à une gestion « in house » doit être interrompue sans délai, par le nécessaire respect des prescriptions applicables en matière de marchés et de concession, afin que la transparence et la garantie d'égal accès à la commande publique soient assurés.

La préservation des intérêts de la commune commande une meilleure compréhension du fait que sa personnalité juridique et ses intérêts sont distincts de ceux de la Semag.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune ne peut légalement continuer, par l'intermédiaire de la Semag qu'elle contrôle, à exercer des missions relevant d'une compétence attribuée à la métropole Aix-Marseille-Provence.

Les relations contractuelles entretenues avec la Semag sont par ailleurs marquées par de multiples irrégularités. Elles sont l'expression d'un contrôle, par la commune, renvoyant à la notion de quasi-régie, et d'une interférence entre les intérêts de la collectivité et ceux de la Semag.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES DEMEURE INSUFFISANTE

L'exigence de fiabilité des comptes de l'ensemble des organismes publics est inscrite au second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution aux termes duquel « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». L'examen de la fiabilité des informations contenues dans les comptes constitue un préalable à l'analyse financière car elle permet de déceler l'existence d'anomalies comptables susceptibles de masquer une situation financière dégradée.

La chambre a observé que les séances du conseil municipal, dont la fréquence, l'ordre du jour et la qualité des documents communiqués n'appellent pas de remarque, ne faisaient jusqu'au début de l'année 2024 pas systématiquement l'objet d'une publication de leur procès-verbal sur le site Internet de la collectivité. La commune s'est depuis conformée aux dispositions de l'article L. 2121-15 du CGCT.

En 2017, la commune disposait d'un budget principal et de quatre budgets annexes (eau, assainissement, transports, service des pompes funèbres). Deux budgets annexes (eau, assainissement) ont été transférés en 2018 à la métropole d'Aix Marseille Provence.

Des écarts apparaissent concernant les charges remboursées au budget principal. La plus significative concerne le budget annexe des transports, qui a reçu en 2022 du budget principal une subvention dite d'équilibre de 0,32 M€, non retracée dans le budget principal.

L'absence de prise en compte de la subvention versée au budget annexe transport a eu pour conséquence de majorer indument le résultat de fonctionnement de l'exercice.

3.1 Des documents de suivi incohérents et des restes à réaliser insincères

L'article L. 2342-2 du CGCT prévoit que l'ordonnateur a l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses. Celle-ci permet de connaître, à tout moment, la disponibilité et la réalisation des crédits et de les réserver, de contrôler les seuils relatifs aux marchés publics et, en fin d'exercice, de déterminer le montant des rattachements de charges et produits, de dresser l'état détaillé des restes à réaliser et d'établir le compte administratif.

Des réalisations inférieures aux engagements sont le signe de charges insuffisamment rattachées pour la section de fonctionnement et d'une minimisation des restes à réaliser pour la section d'investissement. À l'inverse, des mandatements supérieurs sont le signe d'une carence dans la tenue de la comptabilité des dépenses.

La comptabilité d'engagement livrée par le logiciel de la commune pour les exercices 2021 et 2022 présente des incohérences au regard des réalisations du compte administratif (Cf. annexe n° 2).

Tableau n° 1 : Rapprochement entre la comptabilité d'engagement et le compte administratif (€)

Chapitre	2021			2022		
	Engagé (1)	Réalisé * (2)	Écarts (2-1)	Engagé (1)	Réalisé * (2)	Écarts (2-1)
Section de fonctionnement						
Charges à caractère général	6 314 444	5 351 015	- 963 429	7 240 931	7 523 045	282 114
Autres charges de gestion courante	1 970 214	2 085 354	115 141	2 195 350	2 025 951	- 169 399
Section d'investissement						
Immobilisations incorporelles	341 481	513 979	172 498	3 191 960	2 587 299	- 604 662
Subventions d'équipement versées	915	915	0	238 573	238 573	0
Immobilisations corporelles	1 089 697	1 669 794	580 097	1 134 580	1 769 478	634 898
Immobilisations en cours	5 265 110	5 483 166	218 056	2 491 626	3 603 993	1 112 367

(*) Y compris les charges rattachées pour le fonctionnement et les restes à réaliser pour l'investissement.

Source : Compte administratif et données commune de Gardanne relatives à la comptabilité d'engagement.

Il est constaté soit des réalisations supérieures aux engagements, soit des mandatements inférieurs. La commune n'a pas été en mesure d'expliquer ces écarts.

La maîtrise des procédures de rattachement et de détermination des restes à réaliser nécessite une comptabilité d'engagement cohérente.

L'exacte comptabilisation des restes à réaliser est essentielle à la sincérité et à la complétude des comptes. Leur évaluation rigoureuse permet de mesurer les engagements juridiques pris par la collectivité, qui pèseront sur le budget suivant. Des restes à réaliser insincères sont de nature à fausser la détermination du besoin de financement de la section d'investissement et l'affectation du résultat de la section de fonctionnement qui en résulte.

Tableau n° 2 : Restes à Réaliser de la section d'investissement du budget principal (€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses	4 522 283	4 424 029	3 729 157	4 463 073	1 704 082	2 506 086
Recettes	3 466 283	3 939 489	1 917 278	2 869 877	1 973 027	3 653 827
Solde	- 1 056 000	- 484 540	- 1 811 879	- 1 593 196	268 945	1 147 741

Source : Comptes administratifs.

Des montants en recettes sont supérieurs aux dépenses au cours des deux derniers exercices.

La commune a reporté en recettes des subventions notifiées. Des recettes supérieures aux dépenses sont possibles du fait d'un décalage entre la perception des subventions et la fin des travaux qu'elles sont supposées financer. Toutefois, ce déphasage doit être plus limité pour les communes qui, comme Gardanne, appliquent un régime d'avance sur subventions pour contenir leur trésorerie.

L'état des subventions reportées²⁶ montre que certaines d'entre elles ont été plusieurs fois reportées à tort et que la plupart ne sont adossées à aucune dépense. Ainsi, le montant reporté des subventions en recettes aurait dû être de 0,15 M€²⁷ au lieu de 3,56 M€, soit un écart injustifié de 3,50 M€.

Cet écart s'explique par trois éléments. D'abord, par un report de subventions²⁸ gagées sur l'engagement d'aucune dépense (3,27 M€). Ensuite, par le report intégral de la subvention notifiée alors que seule une partie de la dépense a été engagée (0,18 M€). Enfin, par l'inscription en triple d'une même subvention (0,05 M€).

Une partie importante (1,93 M€) des subventions reportées concerne le contrat départemental de développement et d'aménagement (CDDA). Initialement conclu en 2013 ce contrat a fait l'objet de cinq révisions successives²⁹ prolongeant le délai de caducité des subventions concernées.

L'ordonnateur a indiqué avoir reporté 2,50 M€ de dépenses, dont une partie (0,26 M€) concerne des dépenses engagées par la Semag pour le compte de la commune dans le cadre de l'exécution d'un mandat de maîtrise d'ouvrage. Celui-ci est relatif au déploiement de la Smartcity, qui prévoit le versement de la rémunération de l'assistant à maîtrise d'ouvrage, le paiement des marchés publics de travaux et les versements de la rémunération des prestataires de l'opération. Or, seule une partie de la rémunération de l'assistant à maîtrise d'ouvrage a été budgétisée par la commune. Les autres dépenses, d'un montant de 3,58 M€ figurant en créances dans les comptes de la Semag, auraient dû être budgétisées, sans attendre les appels de fonds de la société d'économie mixte. La commune ne justifie pas d'un abandon, par la Semag, de sa créance.

Au total, la chambre évalue les restes à réaliser au titre de l'exercice 2022 à 6,59 M€ en dépenses et à 0,15 M€ en recettes, d'où un solde déficitaire de 6,34 M€.

Ces différents points affectent notablement la détermination du résultat de l'exercice 2022 et son affectation.

Aux termes de l'article L. 2311-5 du CGCT, le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, est affecté en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif, et en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant.

²⁶ L'exactitude du report des recettes de subvention a pu être contrôlée au regard du détail des dépenses correspondantes consultables sur le portail de la DGFIP et de celles reportées figurant au compte administratif. Les vérifications ont porté sur la justification de la recette budgétisée au regard du montant notifié et de la proratisation des subventions reportées en fonction du montant de l'exécution des travaux qu'elles financent.

²⁷ La chambre constate que les subventions reportées n'ont été encaissées qu'à hauteur de 258 629 €.

²⁸ Une partie substantielle d'entre elles concernent le contrat départemental de développement et d'aménagement (CDDA) dont la révision a été actée en juin 2023 : elles ne pouvaient être budgétisées en 2022.

²⁹ La dernière révision a été décidée en juin 2023 : de fait, les subventions s'y rapportant ne pouvaient être budgétisées en 2022.

Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre du dernier exercice clos doit être prioritairement affecté à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement, restes à réaliser compris.

En 2022, la section de fonctionnement a dégagé un excédent de 13 M€ et la section d'investissement n'a pas fait apparaître de besoin de financement, ce qui a conduit la commune à conserver la totalité de l'excédent en fonctionnement.

Or, compte tenu des erreurs relevées dans la détermination des restes à réaliser, le besoin de financement recalculé par la chambre est de 2,2 M€. L'affectation des résultats aurait dû couvrir ce montant et réduire à due concurrence le montant conservé en fonctionnement.

La rigueur comptable doit par conséquent sensiblement progresser.

3.2 Le mandatement tardif de certaines factures

En application du principe d'indépendance des exercices, les collectivités sont conduites à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent. Cela consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception par l'ordonnateur de la facture

La variation entre 2022 et 2021 de certains postes de dépenses au titre des charges à caractère général (+ 220 % pour l'eau ; + 140 % pour l'énergie et + 7 % pour le carburant) a conduit la chambre à examiner dans le détail les charges rattachées au titre de l'exercice 2021 et les mandatements de l'exercice 2022.

Près de 0,5 M€ de factures relatives à des exercices antérieurs ont ainsi été payées sur l'exercice 2022. Si la quasi-totalité de ces factures a été émise en 2021, pour 86 % d'entre elles (0,43 M€), la date du bon de commande n'a pas été renseignée dans le logiciel comptable, ce qui est le signe d'engagements après réception des factures, ou de régularisations.

3.3 Un provisionnement pour risque à renforcer

Les provisions ont, dans leur principe, pour objet de compenser par anticipation la diminution de valeur d'un élément d'actif (provisions pour dépréciation) ou une augmentation de passif (provisions pour risques et charges). Elles ont un caractère prévisionnel. Leur caractère définitif est donc aléatoire : selon le cas, la provision est destinée, soit à se transformer en charge définitive, soit à être reprise. L'insuffisance des provisions ou les reprises de provisions injustifiées peuvent conduire la collectivité à masquer un déficit réel de son compte administratif ou à présenter un excédent artificiel ou un moindre déficit.

Deux régimes de provisions coexistent dans la comptabilité publique : un régime de droit commun dit semi budgétaire dans lequel la constitution d'une provision se matérialise par une dépense de fonctionnement stricto sensu, un régime dit budgétaire dans lequel la constitution d'une provision donne lieu simultanément à une dépense d'ordre de fonctionnement et une recette d'ordre égale d'investissement permettant de financer par l'emprunt un éventuel contentieux. Par délibération en date du 30 mars 2006, la commune a opté pour le régime budgétaire.

Depuis l'exercice 2020, le montant des provisions pour risques et charges est stable, à hauteur de 1,33 M €. Ce montant comprend une provision d'un montant de 0,99 M€ relative à un emprunt structuré dont la commune s'est défait en 2023, le solde de 0,33 M€ étant composé de 56 provisions pour contentieux divers d'un montant moyen de 6 000 €. Les deux tiers de ces provisions contentieuses ont été constituées avant l'exercice 2020.

La survenance, en 2022, d'un litige opposant la commune, la Semag et le groupement attributaire d'un marché global de performance dans le cadre de l'opération « Smartcity » a été d'un effet limité sur le provisionnement pour risque, malgré des demandes en justice de plus de 40 M€ dirigées contre la commune. La somme mise en compte s'est élevée, à ce titre, à 10 000 €, sans que la commune soit en mesure d'expliquer les modalités de détermination de ce montant. Un suivi effectif des contentieux aurait dû emporter une réévaluation des dotations aux provisions³⁰. Malgré une décision au fond intervenue le 22 février 2024, des demandes indemnitaires demeurent à ce jour toujours pendantes.

Plus largement, les services de la commune n'ont proposé aucune méthodologie d'évaluation du risque réel, tenant compte des évolutions récentes des litiges dans lesquels elle est impliquée. La chambre conclut à un déficit de contrôle interne préjudiciable à l'évaluation du risque financier effectif encouru par la commune.

Recommandation n° 1. : Élaborer une procédure d'évaluation du risque contentieux.

3.4 Une information financière lacunaire

Le principe comptable d'image fidèle est une notion globale qui intègre non seulement le respect des règles (les principes comptables), mais également l'obligation de fournir loyalement toute l'information utile et pertinente pour permettre à des tiers d'avoir, à travers les états financiers, une perception exacte de la réalité économique de l'entreprise ou de la collectivité.

³⁰ Par décision du 6 octobre 2022, la tribunal administratif de Marseille a condamné la commune à verser une provision de 2,77 M€ à la société C. Cette ordonnance a été annulée le 20 janvier 2023 par la cour administrative d'appel.

Selon l'article L. 2312-1 du CGCT, les communes de 3 500 habitants et plus, doivent organiser un débat en conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 du même code. En application de l'article L. 2121-12 du CGCT, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Le rapport doit comporter un certain nombre d'informations³¹.

En l'espèce, ceux-ci comportent une vingtaine de pages se déclinant en trois parties : la conjoncture internationale, la situation financière de la commune (dette comprise) et les orientations budgétaires de l'exercice.

Les informations relatives aux investissements prévus sont peu détaillées dans les rapports d'orientations budgétaires 2021 et 2022. Dans le rapport pour l'exercice 2023, l'ordonnateur annonce des projets d'investissement d'un montant de 27 M€, répartis sur plusieurs exercices, mais sans en préciser le phasage. Le lien entre ces projets et les dépenses d'équipement annoncées pour l'exercice concerné n'est pas décrit.

Par ailleurs, les rapports ne sont pas cohérents entre eux. Par exemple, la rénovation du cinéma, estimée à 0,5 M€ en 2022, atteint 2,8 M€ en 2023, sans que soit exposée de modification de ce programme.

Un décalage significatif entre les chiffres annoncés lors du rapport sur les orientations budgétaires et ceux votés lors du budget primitif est observé. Ainsi, le rapport 2023 annonçait 7,8 M€ de dépenses d'équipements, quand 19,5 M€ (hors restes à réaliser) ont été votés au budget primitif de ce même exercice.

La qualité de l'information budgétaire transmise aux élus et au public est par conséquent insatisfaisante et ne répond pas aux exigences légales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les documents de suivi de la comptabilité présentent des incohérences, et les restes à réaliser sont insuffisamment sincères. L'évaluation du risque financier n'est pas adossée à une méthodologie précise, si bien que le provisionnement est inadapté, et déconnecté de la réalité d'un risque contentieux élevé et connu, consécutif à l'interruption du programme « Smartcity ». La comptabilité de la commune doit, par conséquent, progresser en fiabilité..

La qualité de l'information financière, proposée aussi bien aux élus qu'au public, n'est pas suffisante.

³¹ Cf. le II de l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE MARQUÉE PAR UN AUTOFINANCEMENT LIMITÉ

Au 31 décembre 2022, la commune disposait d'un budget principal de 70,8 M€ et de deux budgets annexes : le budget « transports » (1,4 M€) et le budget « régie municipale service des pompes funèbres » (0,4 M€). Les budgets « eau » et « assainissement » ont été transférés le 31 décembre 2017 à la métropole Aix Marseille Provence.

Pour apprécier la situation financière de la commune, l'examen de trois indicateurs a été privilégié : l'excédent brut de fonctionnement (EBF)³² (épargne de gestion), la capacité d'autofinancement brute³³ (épargne brute), et la capacité d'autofinancement nette³⁴ (épargne nette).

L'analyse financière concerne le budget principal et s'attache, après avoir déterminé les facteurs d'évolution des soldes de gestion, à examiner les modalités de financement de dépenses d'investissement de la commune.

La situation financière a notamment été observée au regard de celle des communes de taille comparable en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

4.1 L'évolution à la baisse des soldes de gestion

De 2017 à 2022, les soldes de gestion se sont dégradés, avec en particulier une contraction de l'excédent brut de fonctionnement (0,57 M€), de l'épargne brute (0,69 M€) et de l'épargne nette (0,73 M€), du fait de charges exceptionnelles et d'un profil de dette « en milieu de vie » avec une diminution des frais financiers et une augmentation concomitante du remboursement en capital.

Les produits de gestion ont certes augmenté, entre 2017 et 2022, de 1,46 M€, avec une variation annuelle moyenne de 0,8 %, mais les charges de gestion ont progressé à un rythme annuel moyen de 1,2 %, soit une augmentation de 2,03 M€.

³² Solde des produits de gestion de l'exercice et des dépenses de gestion, l'excédent brut de fonctionnement ou épargne de gestion, doit permettre de couvrir les intérêts de la dette. C'est un indicateur important, car son évolution est la conséquence directe des choix de gestion opérés par la collectivité.

³³ La capacité d'autofinancement brute ou épargne brute doit permettre de couvrir le remboursement en capital de la dette. Elle se calcule en ajoutant à l'excédent brut de fonctionnement le solde des opérations financières et des opérations exceptionnelles Elle correspond au flux de liquidités récurrent dégagé par le cycle de fonctionnement de la collectivité, qui reste disponible pour financer tout ou partie de la section d'investissement.

³⁴ En retranchant de la CAF brute l'annuité en capital de la dette on obtient la CAF nette, ou épargne nette, laquelle doit permettre d'autofinancer les dépenses d'équipement.

Tableau n° 3 : Évolution des soldes de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	V.A.M.
Ressources fiscales	25 249 531	23 255 353	24 008 242	23 716 238	24 326 861	25 820 220	0,4 %
+ Ressources d'exploitation	2 822 335	3 357 593	2 886 266	2 352 604	2 714 234	3 245 470	2,8 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 337 960	6 630 356	6 896 191	6 713 624	6 490 879	7 804 014	1,2 %
Produits de gestion (A)	35 409 827	33 243 302	33 790 699	32 782 466	33 531 973	36 869 704	0,8 %
Charges à caractère général	5 586 022	5 351 573	5 085 475	5 804 769	5 351 015	7 518 093	6,1 %
+ Charges de personnel	22 915 165	22 934 231	23 405 882	23 443 159	24 763 939	24 580 793	1,4 %
+ Subventions de fonctionnement	1 785 260	1 763 541	1 758 135	1 686 841	1 750 505	1 496 194	- 3,5 %
+ Autres charges de gestion	1 809 560	337 409	372 712	432 802	334 849	529 756	- 21,8 %
= Charges de gestion (B)	32 096 006	30 386 754	30 622 204	31 367 571	32 200 308	34 124 837	1,2 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 313 821	2 856 548	3 168 495	1 414 894	1 331 665	2 744 867	- 3,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	9,4 %	8,6 %	9,4 %	4,3 %	4,0 %	7,4 %	
+/- Résultat financier	- 272 015	- 246 359	- 250 563	- 266 877	- 248 294	- 231 690	- 3,2 %
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	- 4 952	
+/- Autres produits et charges excep. réels	73 338	- 33 793	- 72 272	- 121 698	- 136 563	- 87 835	
= CAF brute	3 115 145	2 576 396	2 845 659	1 026 319	946 808	2 425 342	- 4,9 %
<i>en % des produits de gestion</i>	8,8 %	7,8 %	8,4 %	3,1 %	2,8 %	6,6 %	
- Annuité en capital de la dette	687 043	421 158	287 383	796 540	707 471	724 335	1,1 %
= CAF nette ou disponible	2 428 102	2 155 238	2 558 276	229 779	239 336	1 701 007	- 6,9 %

Source : Compte de gestion.

La dégradation de l'EBF est pour l'essentiel liée à l'augmentation des dépenses de personnel et des fluides (électricité, carburants).

Il est constaté une amélioration de chaque solde en 2022, de l'ordre de 1,4 M€. Cette évolution est portée par une augmentation des taux de la taxe foncière (11,9 %) et du volume des droits de mutation, générant une recette de 1 M€ par an.

De 2017 à 2022, les charges de gestion ont augmenté de 1,2 % (1,7 % en moyenne annuelle dans les communes comparables). Cette évolution tient compte de transferts de compétences à la métropole³⁵.

En 2022, les charges nettes de personnel représentent 72 % des charges de gestion, part en légère augmentation comparativement à 2017 (0,6 point) du fait d'un accroissement des frais de personnel de 1,4 %.

Les autres charges de gestion ont enregistré une augmentation modérée (363 203 €, soit 0,9 % en moyenne) portée pour l'essentiel par les charges à caractère général, dans un contexte inflationniste. L'évolution de celles-ci a été en effet contrebalancée par le transfert à la métropole de la contribution au service incendie (- 1,5 M€) et par la réduction de l'aide apportée au tissu associatif (- 0,29 M€).

De 2017 à 2022, les produits de gestion ont augmenté de 0,8 %. Les ressources fiscales constituent 70 % de ces produits, devant les ressources institutionnelles (21 %) et les produits des services ou recettes d'exploitation (9 %).

Les ressources fiscales constituent 70 % des produits de gestion. Elles se décomposent en ressources fiscales propres (13,8 M€ dont 11,5 M€ au titre de la fiscalité ménages) et en fiscalité reversée (12 M€), contrepartie de la suppression de la taxe professionnelle et du transfert de ressources fiscales à l'intercommunalité.

À structure constante, après neutralisation des effets de la réforme de la taxe d'habitation³⁶, la chambre constate que l'augmentation des produits de la fiscalité des ménages tient pour l'essentiel au dynamisme des bases, et particulièrement de celles de la taxe d'habitation, au sein desquelles la part des résidences secondaires demeure modeste (4,6 %³⁷).

³⁵ En retraitant ces transferts, à structure constante, les charges se sont accrues à de 2,3 % en moyenne l'an soit à un rythme supérieur à l'inflation (retenue à 2 %).

³⁶ La loi de finances pour 2020 a prévu la suppression intégrale de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales pour l'ensemble des foyers fiscaux d'ici à 2023. Depuis 2021, les communes perçoivent, en compensation de leur perte de recette, le produit du foncier bâti des départements. Afin de garantir à chaque commune une compensation à hauteur du produit de taxe d'habitation perdu, un coefficient correcteur est mis en place.

³⁷ 469 résidences secondaires, 9 674 résidences principales.

Tableau n° 4 : Évolution du produit de la fiscalité ménages

€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Habitation (*)	20 264 259	20 314 012	21 132 544	21 882 245	22 478 889	27 404 680	6,2 %
Foncier	21 408 369	22 020 332	22 768 592	23 295 916	21 583 481	22 643 146	1,1 %
Foncier non Bâti	128 142	124 417	122 890	130 024	123 196	126 754	- 0,2 %
Total	41 800 770	42 458 761	44 024 026	45 308 185	44 185 566	50 174 580	3,7 %
Produits	9 192 470	9 430 506	9 874 280	10 162 522	9 908 210	11 251 440	4,1 %
Taux moyen pondéré	21,99 %	22,21 %	22,43 %	22,43 %	22,42 %	22,42 %	0,4 %
Evolution 2022-2017						2 058 970	
Effet base						1 841 497	89 %
Effet taux						217 473	12 %

Source : État fiscal n° 1259 - Pour 2021 et 2022, la chambre a reconstitué les bases de la taxe d'habitation, le taux moyen pondéré agrège les trois taux de la fiscalité ménages.

L'accroissement des taux³⁸ de la fiscalité directe locale et le dynamisme de la fiscalité indirecte (droits de mutation³⁹, taxes sur l'électricité et les pylônes, taxe locale sur la publicité extérieure, droits de place) ont permis à Gardanne de retrouver, à fin 2022, le même niveau de ressources fiscales par habitant que celui constaté en 2009, soit 1 180 €.

Malgré l'accroissement des taux en 2022, la pression fiscale est moindre à Gardanne comparativement aux communes proches⁴⁰ et de taille comparable. Le taux de la taxe foncière sur le bâti y est moins élevé d'environ 9 % et la valeur locative cadastrale (base de calcul de la taxe) est inférieure de 30 %.

Avec un poids de 21 % dans les produits de gestion, les ressources institutionnelles de la commune (principalement la dotation globale de fonctionnement, la dotation de solidarité et de cohésion urbaine et le contrat petite enfance), dont le montant s'établit à 7,8 M€ à fin 2022, sont relativement stables. Toutefois, il est constaté une constante diminution de la composante forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, passée de 0,68 M€ en 2018⁴¹ à 0,25 M€ en 2022. Saisie par l'ordonnateur, l'autorité préfectorale a expliqué cette diminution par une augmentation du potentiel fiscal et de la population, occasionnant un écrêtement de la dotation. Or, le potentiel fiscal de la commune a diminué de manière constante entre 2020 et 2022.

La chambre relève que la commune n'a pas actionné tous les leviers lui permettant d'accroître ses marges de manœuvre en fonctionnement. Ainsi, les travaux en régie, qui consistent en des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même, n'ont fait l'objet d'aucune valorisation. En outre, s'agissant des dépenses d'entretien des bâtiments publics, le fonds de compensation sur la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) n'a pas été mobilisé. Se faisant, la ville se prive de ressources potentielles.

³⁸ 1 % en 2018 (93 000 €) et 2019 (96 000 €) et 11,9 % en 2022 (1 M€).

³⁹ Ces derniers ont connu une évolution annuelle moyenne de 4,4 % pour s'établir à 1 016 469 € en 2022 contre 710 651 € en 2017.

⁴⁰ Allauch, Aubagne, Auriol, Bouc-Bel-Air, Les Pennes Mirabeau, Plan de Cuques, Rognac, Trets, Vitrolles.

⁴¹ En 2017, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été impactée par la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics.

S'agissant des ratios financiers, Gardanne présente un taux d'épargne⁴² relativement faible (7,4 %) par rapport aux communes comparables (16,5 %), un autofinancement courant moindre, un ratio de rigidité des charges structurelles⁴³ supérieur de 12 points, des dépenses d'équipements par habitant inférieures, mais un endettement moindre.

4.2 Des investissements pour partie financés par des dispositifs contractuels anciens, mais un fond de roulement confortable

De 2017 à 2022, le financement des investissements a été assuré pour l'essentiel par des ressources en provenance de partenaires institutionnels (18,55 M€) et par celles tirées de la section de fonctionnement (9,31 M€), le fonds de compensation de la TVA (6 M€), l'emprunt (5 M€), les cessions immobilières (3,79 M€), les taxes diverses et la reprise des excédents des budgets annexes venant en complément.

⁴² Rapport entre l'épargne de gestion et les recettes réelles de fonctionnement le taux d'épargne de gestion mesure la part des ressources non mobilisées pour la couverture des charges. Il permet d'apprécier l'évolution des charges courantes, sans l'influence de la politique d'endettement.

⁴³ La rigidité des charges structurelles évalue la part incompressible de certaines dépenses, part qui peut limiter les marges de manœuvre de la collectivité. Un ratio de 68 % pour Gardanne signifie que la commune ne peut agir à court terme que sur 32 % de son budget.

Tableau n° 5 : Financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul 2017-2022
CAF nette ou disponible	2 428 102	2 155 238	2 558 276	229 779	239 336	1 701 007	9 311 738
+ TLE et taxe d'aménagement	386 717	242 310	127 419	136 026	380 957	620 755	1 894 186
+ Fonds de compensation de la	1 173 978	612 640	709 981	1 502 774	1 486 045	509 938	5 995 356
+ Subventions d'investissement reçues	2 369 682	3 993 996	4 736 021	2 336 725	2 846 253	2 264 276	18 546 953
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes)	0	248 553	122 345	338 826	186 237	228 867	1 124 827
+ Produits de cession	835 800	20 956	847 000	527 000	881 301	675 160	3 787 217
= Financement propre disponible	7 194 280	7 273 693	9 101 041	5 071 130	6 020 129	6 000 003	40 660 276
- Dépenses d'équipement (y compris	4 343 098	10 863 493	9 471 841	3 368 293	5 965 529	5 456 565	39 468 819
- Subventions d'équipement (y compris	434 591	4 573	4 573	5 488	915	238 573	688 714
+/- Autres et Divers	- 433 445	- 64 998	- 21 670	42 000	1 900	110 336	- 365 877
= Besoin (-) ou capacité (+) de	2 850 036	- 3 529 376	- 353 704	1 655 348	51 786	194 529	868 620
+/- Solde des opérations pour compte	0	0	0	110 433	- 127 931	- 7 401	- 24 900
+ Reprise Excédents Budgets annexes		1 707 527					1 707 527
= Besoin (-) ou capacité (+) de	2 850 036	- 1 821 849	- 353 704	1 765 781	- 76 145	187 127	2 551 247
Nouveaux emprunts de l'année (y compris	0	2 000 000	3 000 000	0	0	0	5 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du	2 850 036	178 151	2 646 296	1 765 781	- 76 145	187 127	7 551 247

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	9 644 818	12 494 854	12 673 005	15 319 302	17 085 083	17 008 938	17 196 065
Variation		2 850 036	178 151	2 646 296	1 765 781	- 76 145	187 127

Source : Comptes de gestion.

L'aide apportée par le département à la commune s'est principalement matérialisée par le dispositif de soutien aux travaux de proximité⁴⁴ et par un contrat d'objectifs⁴⁵, initialement négocié en 2013, et dont le contenu a été modifié à plusieurs reprises, à enveloppe constante.

⁴⁴ Montant des travaux plafonné à 85 000 € HT et subventionnés à hauteur de 70 %.

⁴⁵ Montant des travaux non plafonnés subventionnés à hauteur de 60 %.

Par délibération du 29 novembre 2013, la communauté du Pays d'Aix a institué un dispositif de fonds de concours au bénéfice de ses communes membres, au moyen de conventions dénommées « Contrat communautaire pluriannuel de développement » (CCPD). Initialement conclus pour une durée de cinq ans, ces contrats ont été prolongés à plusieurs reprises, dans la limite des opérations déjà engagées et de l'enveloppe initialement prévue de l'autorisation de programme. La dernière prolongation est intervenue en 2021, pour une durée de deux années. Ce financement aidé, qui représentait environ 80 % des subventions reçues, est donc amené à disparaître.

Ainsi, une part substantielle du financement des investissements repose sur des dispositifs contractuels anciens dont la pérennité n'est pas assurée.

À la création de la métropole Aix-Marseille-Provence, un tiers des communes, dont Gardanne, ont conservé leurs budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. Ce n'est qu'à la suite des décisions définitives de 2018 de la commission locale de l'évaluation des charges transférées (CLECT) que ces budgets ont été définitivement transférés. Le transfert des résultats du budget annexe à l'EPCI constituait une faculté soumise à la seule appréciation du conseil municipal. Gardanne a choisi de conserver ces excédents pour un montant global de 1,71 M€ ce qui a contribué à améliorer la capacité de financement des investissements en 2018.

Fin 2022, la collectivité dispose d'un fonds de roulement stabilisé à 17,5 M€, équivalent à six mois de fonctionnement courant. Il a progressé de 7,6 M€ depuis le 1^{er} janvier 2017.

Sur la période examinée, les principales dépenses d'équipement ont concerné la construction de la cuisine centrale (5,57 M€), la rénovation des bâtiments communaux (3,8 M€), l'aménagement de la voirie et du réseau pluvial (3,4 M€), la réhabilitation du foyer du troisième âge (2,7 M€), l'aménagement de l'avenue d'Arménie (1,98 M€), la réfection du stade Albert Curet (0,91 M€), l'aménagement des aires de jeux d'enfants (0,88 M€), l'aménagement de la RD7 (0,60 M€) et la rénovation de la façade de la Maison du peuple (0,52 M€)

La commune a en outre bénéficié d'investissements réalisés pour son compte par la Semag, d'un montant de 1,37 M€ en 2022, portant sur la rénovation des toitures des bâtiments communaux, préalablement au déploiement de centrales photovoltaïques.

4.3 Un endettement maîtrisé

Fin 2022, la dette globale de la commune atteignait 7,82 M€, en diminution de 1,43 M€ depuis 2020. Les budgets annexes ne présentent pas de dette.

La dette par habitant atteint 357 € à Gardanne et reste sensiblement moins élevée que dans les communes de la région de taille comparable (977 €).

La capacité de désendettement⁴⁶ se situe à 3 ans et 2 mois, en-deçà de la durée résiduelle moyenne de l'encours (10 ans et 9 mois).

⁴⁶ Rapport entre le stock de dette au 31 décembre et la CAF brute, la capacité de désendettement est le principal critère de solvabilité d'une collectivité. Elle exprime en effet le nombre d'années que celle-ci mettrait à rembourser sa dette, si elle choisissait d'y consacrer tous ses moyens de fonctionnement

Au 31 décembre 2022, la dette du budget principal comprenait cinq emprunts, dont quatre à taux fixe pour un montant restant à courir de 5,80 M€ (75 %), et un emprunt structuré pour un montant restant à courir (sur 16 ans) de 2,02 M€ (25 %).

Ce dernier emprunt, dit « Pentifix » ou « de pente », présentait un niveau de risque élevé au regard de la classification établie par la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales (classé E-3). Contracté en 2007 pour une durée de 30 ans, ses conditions étaient liées à l'écart entre les taux longs et les taux courts, avec un coefficient multiplicateur de cinq⁴⁷. L'emprunt a fait l'objet d'un remboursement anticipé en 2023 moyennant une indemnité de sortie de 0,69 M€ représentant 35 % du capital restant dû

L'encours de la dette n'expose pas la commune à un risque particulier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de Gardanne est satisfaisante dans l'ensemble. La commune est en mesure d'assurer son fonctionnement courant et l'encours de la dette est limité. La collectivité 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.

Les observations de la chambre sont formulées avec les réserves tirées d'une information budgétaire et financière sujette à caution.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à la commune de maîtriser les dépenses de personnel, en progression constante. Étaient notamment relevés un montant élevé des diverses indemnités et des irrégularités dans les conditions d'attributions des logements de service. Le taux d'absentéisme pour maladie était supérieur à celui des communes comparables.

Le taux d'administration⁴⁸ imputable aux communes, c'est-à-dire le volume de travail, apprécié en équivalents temps plein travaillé (ETPT) de l'ensemble des emplois pour 1000 habitants, était de 14,5 % en 2021 au plan national, celui de la strate démographique des communes de 20 000 à 50 000 habitants s'établissant à 19,1 %, et celui de la commune de Gardanne à 26,5 % (Cf. annexe n° 3).

⁴⁷ Taux fixe 3,79 % si Spread CMS (constant maturity swap) EUR 10A (Postfixé)-CMS EUR 02A (Postfixé) ≥ 0.30 % sinon (6.90 % - 5 x spread).

⁴⁸ Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales, rapport 2023. Les missions de l'observatoire sont définies par l'article L. 1211-4 du CGCT.

5.1 La direction administrative est marquée par une forte instabilité

5.1.1 Mouvements et vacances de postes

Jusqu'en septembre 2020, les services municipaux étaient placés sous l'autorité de la directrice générale des services et de son adjoint. Dans la version de l'organigramme de 2022, cinq directions stratégiques intermédiaires ont été créées. Elles sont animées par quatre directeurs généraux adjoints et un directeur de la prévention, de la sécurité et de la tranquillité publiques.

Cette séquence de réorganisation a été marquée par de nombreux mouvements des personnels d'encadrement.

Après la décharge fonctionnelle de la directrice générale des services en février 2021, deux cadres lui ont succédé, chacun pendant moins d'un an. Le poste est resté vacant durant quatre mois jusqu'au recrutement de la directrice générale des services en fonction.

Pour ses affaires juridiques et la tenue de ses assemblées, la commune de Gardanne a recruté un juriste. Le poste est resté vacant de septembre 2021 à avril 2023 ; un agent contractuel occupe ces fonctions.

En janvier 2021, le directeur des services techniques (DST) a demandé sa mutation. Son successeur est arrivé quelques mois après et est resté moins d'un an. Depuis février 2023, le poste n'est pas pourvu.

Les fonctions de directeur des finances et de la commande publique ont été regroupées en 2020. L'agent recruté en avril 2021 pour diriger le nouveau service n'a occupé ces fonctions que durant huit mois. En décembre 2021, le poste a été proposé à un agent contractuel, déjà en poste au sein de la collectivité.

En 2020, l'agent chargé de la direction des ressources humaines (RH) depuis 2014 a demandé sa mutation. Sa remplaçante, recrutée par la voie du détachement sur l'emploi fonctionnel de directrice adjointe, a quitté la collectivité au bout d'un an. Elle a été remplacée par un agent qui était affecté au cabinet depuis six mois, et qui a quitté la commune au mois d'avril 2024. Le poste est à nouveau pourvu depuis le mois de juillet 2024.

Trois postes sont vacants sur les neuf présentés comme stratégiques : les postes de DST, de directeur de la sécurité et de directeur adjoint ressources. Un seul poste de directeur adjoint sur les quatre fléchés depuis la réorganisation de l'organigramme est pourvu, à la direction des services à la population.

La chambre relève que le taux de rotation des agents de direction et le nombre de vacances sont peu compatibles avec un encadrement efficace de l'activité des services de la commune.

5.1.2 Des outils de pilotage peu investis

5.1.2.1 Des lignes de gestion peu ambitieuses

Créées par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, les lignes directrices de gestion (LDG) « *déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage de ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics, ...* »⁴⁹. Leur définition est une obligation qui s'impose à tous les employeurs territoriaux depuis le 1^{er} janvier 2021. Leur absence remet en cause la procédure de promotion des agents.

Par arrêté du 6 février 2023, la commune a adopté ses lignes directrices de gestion. Le travail, présenté aux représentants du personnel lors du comité social territorial (CST) du 20 janvier 2023, contient une ambition mesurée⁵⁰, s'agissant notamment du régime des promotions.

5.1.2.2 La correction de contradictions dans les supports de pilotage

Les délibérations et les tableaux des emplois doivent être concordants. Les informations doivent être synthétisées au sein de l'annexe C1 relative à l'état du personnel, présente dans les documents budgétaires (budget) et financiers (compte administratif).

De 2017 à 2022, 650 emplois budgétaires ont, en moyenne, été ouverts pour seulement 490 emplois pourvus, soit un écart de 160 emplois budgétaires représentant 34 % de l'effectif réel.

Par conséquent, le tableau des effectifs n'a pas servi d'outil d'arbitrage lors des promotions de grade puisque ce dernier ne se limitait pas aux emplois budgétaires nécessaires au bon fonctionnement de la collectivité.

Un effort de mise en cohérence a été réalisé au terme d'une délibération du 30 novembre 2023, portant suppression de 157 emplois budgétaires - essentiellement des titulaires - et création de 17 emplois budgétaires, principalement des emplois sous contrat.

⁴⁹ Articles L. 413-1 et 2 du code général de la fonction publique.

⁵⁰ Les propos introductifs du maire ont été les suivants : « [...], nous affichons clairement notre démarche : reconduction des anciens critères mais volonté de retravailler ces critères ».

5.2 Des dépenses de personnel élevées

5.2.1 Un faible transfert d'agents à la métropole

Les lois MAPTAM⁵¹ et NOTRe⁵² ont renforcé les compétences de la métropole Aix-Marseille-Provence, qui exerce les compétences visées à l'article L. 5217-2 du CGCT depuis le 1^{er} janvier 2018.

Pour l'ensemble des compétences transférées, des conventions de gestion ont été mises en place pour assurer la continuité du service public. Dans ce cadre, la commune a continué de rémunérer les agents et les frais engagés ont été remboursés par la métropole.

Seuls les services de l'eau potable et de l'assainissement ont vu leur personnel transféré au 1^{er} janvier 2018. Ces transferts n'ont pas eu d'effets sur les effectifs du budget principal, le personnel étant directement payé par les budgets annexes concernés.

Par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi 3DS, le législateur a décidé la restitution de certaines compétences aux communes du territoire de la métropole au 1^{er} janvier 2023. Dans ce cadre, le service de la défense extérieure contre l'incendie (DECI) et les aires de stationnement sont redevenus des compétences communales, sans incidence financière du fait de l'augmentation de l'attribution de compensation perçue en contrepartie.

5.2.2 Une masse salariale dont le montant continue de croître

Avec un montant de 1 125 € par habitant en 2022, les dépenses de personnel sont supérieures de 40 % à celles des communes comparables. Dans son rapport précédent, la chambre recommandait à la commune de maîtriser l'évolution des dépenses de personnel, observées en progression constante.

Tableau n° 6 : Évolution des charges de personnel (€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2022/2017	Var moy.
<i>Rémunérations du personnel titulaire</i>	13 342 234	13 747 249	13 744 119	13 989 242	14 188 813	13 953 909	611 675	0,9 %
<i>+Rémunérations du personnel non titulaire (y. c. les emplois aidés)</i>	2 599 411	2 453 580	2 611 823	2 794 733	3 134 607	3 561 418	962 007	6,5 %
<i>+Charges</i>	6 973 520	6 733 402	7 049 940	6 659 184	7 440 519	7 065 466	91 946	0,3 %
= Charges de personnel	22 915 165	22 934 231	23 405 882	23 443 159	24 763 939	24 580 793	1 665 628	1,4 %

Source : Comptes de gestion.

⁵¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁵² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Entre 2017 et 2022, les dépenses ont augmenté de 1,7 M€, tenant pour 1 M€ à la rémunération brute des personnels non titulaires, 0,6 M€ aux salaires bruts des titulaires et 0,1 M€ aux charges patronales⁵³.

L'évolution des dépenses est la conséquence de la variation des effectifs et de celle des rémunérations.

Ainsi, depuis 2017, la commune a augmenté son effectif de 29 ETP, qui s'élèvent à 657⁵⁴ en 2022. Cette évolution est différenciée en fonction du statut des agents et des catégories : une diminution de 9 ETP pour les titulaires, contre une augmentation de 38 ETP pour les non titulaires et autres statuts. Les départs des titulaires concernent principalement les cadres tandis que les embauches des non-titulaires sont celles d'agents de catégorie C.

Cette évolution a contribué à minorer le taux d'encadrement supérieur et intermédiaire de la collectivité. Celui-ci est passé de 18,5 % en 2017 à 15,1 % en 2022. À titre de comparaison, le taux d'encadrement de la fonction publique communale était de 18 % en 2021.

La progression de la masse salariale des agents non titulaires est due à l'embauche de 38 ETP et à l'augmentation moyenne des rémunérations de 2,3 % par an. Celle des agents titulaires résulte seulement de la hausse de leur rémunération, puisque les effectifs ont diminué. Cette variation est la conséquence du glissement vieillesse technicité (GVT) et de mesures gouvernementales (indemnité compensatrice, revalorisation du point d'indice, instauration des parcours professionnels, carrières et rémunérations). Les titulaires permanents de 2017 à 2022 ont bénéficié d'un accroissement de 41 points d'indice pour un impact budgétaire de l'ordre de 390 000 €.

Tableau n° 7 : Évolution de la masse salariale du personnel titulaire

<i>Evolution de la masse salariale</i>	2017-2022 (en €)
<i>Effet variation des effectifs</i>	- 233 952
+ <i>Effet GVT négatif</i>	- 351 129
+ <i>Effet rémunération</i>	495 458
+ <i>Complément de rémunération</i>	650 572
<i>Variation totale</i>	560 949

Source : Fichiers de payes de la commune.

La commune a bénéficié des effets du repyramidage des âges consécutif aux remplacements d'agents en fin de carrière par des agents d'un niveau de rémunération inférieur.

Cependant, la collectivité n'a pas profité des 140 départs enregistrés entre 2017 et 2022 pour restructurer ses services.

⁵³ La hausse a été contenue dans la période du fait de la réduction de 1,62 point du taux de la cotisation d'assurance maladie pour les fonctionnaires, celui passant de 11,50 % à 9,88 %. Cette mesure a été mise en place pour neutraliser l'indemnité compensatrice liée à la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG).

⁵⁴ En l'état des écarts constatés entre les documents produits par la commune, les effectifs sont examinés en prenant appui sur le nombre d'équivalents temps plein (ETP), déterminé à partir des fichiers de la paye. Ce choix permet de prendre en compte la rémunération annuelle des vacataires d'un montant de 500 000 € environ.

5.2.3 Des services publics administrés en régie directe

Le taux d'administration est corrélé à l'offre de services publics et à la volonté de la commune de l'assurer en régie directe.

Cette offre comprend des prestations obligatoires ou habituellement proposées par les communes, comme l'état civil, l'urbanisme, l'entretien des bâtiments communaux, de la voirie, des espaces verts, de l'éclairage public ainsi que l'accueil des enfants dans les écoles. La commune compte environ 1 800 élèves inscrits dans six écoles maternelles et sept écoles élémentaires. Les effectifs ont été renforcés avec un agent territorial spécialisé dans les écoles maternelles (ATSEM) par classe de maternelle, soit 29 agents supplémentaires.

Par ailleurs, la collectivité tient à maintenir des compétences au sein de ses services techniques, à l'image de la préservation de la menuiserie ou de son propre garage. Elle a souhaité renforcer ses effectifs de police municipale, avec le recrutement de six agents⁵⁵.

D'autres prestations sont proposées, avec les services d'une médiathèque de plus de 1 000 m², une école d'arts plastiques et une école de musique, ainsi qu'un service de restauration scolaire.

La commune assure également des missions complémentaires de proximité avec un service de conseil au sein de la maison du droit et du citoyen, ou l'accompagnement des enfants en faveur de la réussite scolaire. Elle contribue aux programmations culturelles, festives et sportives des opérateurs associatifs.

5.2.4 Une organisation du temps de travail peu maîtrisée

5.2.4.1 Le respect de la durée annuelle du travail

Les articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique porte sur la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux. Le temps de travail annuel des agents est fixé à 1 607 heures, il peut prendre en compte les sujétions auxquelles sont soumis certains agents. L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose aux collectivités territoriales, ayant maintenu un régime de travail « dérogatoire » de se mettre en conformité avec le décret de 2001⁵⁶ au plus tard au 1^{er} janvier 2022.

À cette fin, la commune a transmis un accord-cadre au service de légalité, le 20 octobre 2021. La délibération a été rejetée car elle faisait état de 16 jours d'aménagement et réduction du temps de travail (ARTT) au lieu de 15, pour une durée de travail hebdomadaire de 37 heures 30, et 4 jours fériés locaux non défalquables des ARTT pour les agents ayant une durée de travail hebdomadaire de 35 heures.

⁵⁵ Écarts entre les postes budgétaires ouverts figurant dans le tableau des effectifs au 1^{er} janvier 2023 et celui au 1^{er} janvier 2020.

⁵⁶ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Une nouvelle délibération a été adoptée le 30 novembre 2023. Désormais, la collectivité devra appliquer ses engagements en rectifiant les cycles de travail et en annulant les jours d'ancienneté (jusqu'à neuf jours supplémentaires alloués en 2023) et les « ponts » (minimum deux et jusqu'à cinq en 2023) lorsque ces derniers ne sont pas déduits des jours ARTT. Pour cela, la commune a sollicité le soutien du centre de gestion des Bouches-du-Rhône (CDG13).

L'écart entre la norme et le temps de travail effectif de 2023 prévu par la commune de Gardanne correspondrait à 5 ETPT⁵⁷ au titre de la correction des cycles de travail et à 10 ETPT pour l'annulation des jours de congés supplémentaires octroyés⁵⁸.

Les travaux de mise en conformité engagés par la commune se poursuivent. Un comité de pilotage s'est réuni le 4 juillet 2024.

5.2.4.2 Les heures supplémentaires

Le régime des heures supplémentaires applicable aux agents territoriaux repose notamment sur les articles 1^{er} et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. Ce texte renvoie au régime juridique applicable aux fonctionnaires de l'État et aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Le conseil municipal doit autoriser la réalisation de travaux supplémentaires au sein de la commune pour tout ou partie du personnel (fonctionnaires titulaires, stagiaires ou agents non titulaires) et déterminer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services.

La délibération du 18 décembre 2015 ouvre le droit aux heures supplémentaires à tous les cadres d'emplois de chaque filière, quel que soit le service, au motif d'un « *dépassement d'horaires - missions exceptionnelles* ».

Le nombre d'heures supplémentaires rémunérées était de 6 600 heures en 2017 et en 2018. Il a progressé d'abord en 2019 avec 8 500 heures puis en 2021, pour atteindre son plus haut niveau avec 11 500 heures. Les indemnités versées dans ce cadre ont suivi le même rythme⁵⁹.

Le pilotage des heures supplémentaires se fait par les services gestionnaires. Deux notes de service de septembre 2021 et octobre 2022 imposent, en dehors des cas d'urgence, la validation des demandes du chef de service par le supérieur hiérarchique puis par le service RH. Aucune autre contrainte n'est imposée : ni délai de présentation, ni restriction financière.

Les cycles de travail génèrent des heures supplémentaires compte tenu de leur inadéquation aux besoins réels du service. Pour le service propreté, selon la collectivité, « *des volumes d'heures [supplémentaires] en lien avec le passage hebdomadaire d'une balayeuse* » ont été constatées. Les missions et les tournées de ce service ont été révisées. Pour la police municipale, le nombre d'heures payées en 2022 est similaire à celui de 2017 malgré un renfort de six policiers municipaux, les nouvelles recrues étant en partie occupées par un programme de formation.

⁵⁷. Avec au maximum 1 588 heures travaillées au lieu de 1 607 heures, soit 19 heures pour les 449 ETP titulaires (19 heures X 449/1 607) = 5 ETPT.

⁵⁸ Sur base au minimum de 2 jours (« ponts ») et de 3 jours d'ancienneté soit une moyenne de 5 jours par agent ; soit pour 449 ETP titulaires (449 X 5 X 7 heures / 1 607) = 10 ETPT

⁵⁹ Le montant des IHTS versées a été de 129 000 € en 2017, puis de 163 000 € en 2019 et enfin de 238 000 € en 2021.

Avec une gestion décrite comme « diverse » et au « cas par cas », la collectivité n'a pas de vision globale des heures supplémentaires effectuées. Par conséquent, elle n'a pas été en mesure de justifier les hausses de 2019 et de 2021, hormis par un surcroît d'activité liée aux années électorales et à une « programmation [...] riche » après la crise sanitaire. Il convient, néanmoins, de nuancer ce constat, car si l'organisation d'élections a influé sur le temps de travail, des scrutins ont eu lieu tous les ans hormis 2018. L'explication avancée apparaît dès lors insuffisante.

Tableau n° 8 : Évolution des indemnités pour les élections de 2017 à 2022 (€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Part indemnisée pour les élections</i>	38 385	173	12 555	30 741	13 948	2 466
<i>Part en %</i>	30 %	0 %	8 %	20 %	6 %	1 %

Source : Fichiers payes de 2017 à 2022.

Aucun dispositif automatisé de contrôle du temps de travail permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies par les agents n'a été mis en place, en dépit des dispositions de l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 précité. Cette situation a occasionné des dérives au sein du service des ressources humaines.

En l'absence d'un dispositif automatisé, le versement d'IHTS s'avère irrégulier, sauf pour celles qui visent des agents qui exercent leurs activités hors de leurs locaux de rattachement ou sont affectés sur des sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10.

5.2.4.3 Les astreintes

Le régime des astreintes des agents territoriaux repose notamment sur les dispositions réglementaires de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale et des articles 1^{er} et 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale.

Par délibération du 16 mars 2017, le conseil municipal a répertorié l'ensemble des situations pour lesquelles les agents communaux seraient susceptibles d'être mobilisés. Cette démarche visait à se mettre en conformité après l'arrêté du 14 avril 2015 fixant les taux des indemnités et les modalités de compensation des astreintes et des interventions⁶⁰. Elle n'avait pas vocation à limiter le déploiement des astreintes. Ainsi, pour les filières les plus sollicitées (technique, administrative et de la police municipale), aucune restriction n'est prévue. Par conséquent, 74 agents titulaires (soit 12 % des ETP) ont perçu une indemnisation d'un montant moyen de 2 300 € en 2017.

⁶⁰ En application du principe de parité, les nouveaux textes réglementaires en date du 14 avril 2015 sont applicables dans la fonction publique territoriale aux cadres d'emplois de la filière technique.

Le nombre d'astreintes a diminué par paliers, pour des sommes versées réduites de près de la moitié entre 2022 et 2017 (de 187 127 € à 107 099 €). La majeure partie de cette baisse (80 %) provient de celle des astreintes en semaine des fonctionnaires. Elles étaient de 715 en 2017, de 500 en 2018, et elles ne sont plus que de 300 en 2022. Ceci s'explique essentiellement par l'intégration de certaines de ces indemnités dans la valeur de la part fixe du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) (IFSE - indemnité de fonctions, de sujétions, et d'expertise), au fur et à mesure de sa mise en place.

Le régime des astreintes et celui de l'IFSE sont distincts. Aussi, il se déduit de l'intégration de l'indemnisation des astreintes semaine dans l'IFSE que les astreintes des agents concernés étaient surévaluées.

La délibération du 16 mars 2017 rappelait que « les indemnités d'astreinte ou de compensation ne peuvent être accordées aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre de l'occupation de l'un des emplois fonctionnels administratifs de direction mentionnés par le décret n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et le décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 ».

L'examen de la situation des agents détachés dans un emploi fonctionnel de 2017 à juin 2023 montre que malgré ce rappel, deux fonctionnaires ont continué de percevoir l'indemnisation d'astreintes⁶¹ jusqu'à la mise en place du RIFSEEP en octobre 2017. Ils font partie des agents qui ont bénéficié de l'intégration de ces indemnités dans la part fixe du RIFSEEP.

<p>Recommandation n° 2. : Assurer le suivi des heures supplémentaires par la mise en place d'un système de contrôle automatisé du temps de travail suivant les dispositions de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié.</p>

5.2.5 Un absentéisme durablement élevé aux causes non diagnostiquées

En 2022, le taux d'absentéisme de la collectivité était de 17 %⁶² contre 9,7 %⁶³ au plan national.

En matière de prévention des risques psychosociaux et professionnels, l'employeur public a pour obligation, par l'adoption d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), d'identifier et de classer les risques qui peuvent être présents dans la collectivité. Il sert d'articulation au programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail (PAPRIACT) et aux risques psychosociaux (RPS) pour engager des actions de prévention appropriées.

La commune a adopté son premier DUERP au mois de mars 2024.

⁶¹ Dans le cadre du contrôle de régularité, les paiements de ces sommes ont été réalisés à des dates atteintes par la prescription au jour de l'instruction et ne peut faire l'objet d'un renvoi.

⁶² Il était en 2017 de 15 % sur le fondement des valeurs communiquées par la collectivité durant l'instruction.

⁶³ Source : étude annuelle « Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales » du groupe Relyens.

Au-delà de leur effet négatif dans l'organisation du travail, les remplacements pour pallier les absences pour maladie ont représenté un coût direct pour la commune chiffré à 2,3 M€ par an maximum de 2017 à 2022.

La commune est son propre assureur pour les absences de son personnel en congés de maladie ordinaire (CMO). Celles-ci ont représenté, en moyenne, 11 600 jours non travaillés, soit l'équivalent de 38 ETPT par an⁶⁴. Le rétablissement du jour de carence en 2018 a eu un effet favorable pour la commune pendant au moins deux ans. Les CMO ont baissé de 10 % la première année et ils se sont maintenus à ce niveau l'année d'après. La pandémie de Covid-19 a provoqué une augmentation des absences dont l'interprétation est limitée par leur comptabilisation soit en autorisation spéciale d'absence soit en maladie ordinaire. Elles ont été de 3 449 jours en 2020, de 5 137 jours en 2021 et 1 070 jours en 2022.

La collectivité a évalué à 10 500 jours en moyenne, soit 34 ETPT par an⁶⁵, les absences dues aux congés de longue maladie (CLM), de longue durée (CLD), d'accidents du travail et de maternité, de paternité et d'adoption de ses agents. À ce titre, elle a souscrit une assurance dont le coût annuel est de l'ordre de 730 000 € entre 2017 et 2022. Les remboursements obtenus au cours de la même période ont été en moyenne de 551 000 €. Par conséquent, la couverture du risque par une assurance se traduit par une charge supplémentaire pour la commune même si cet écart tend à se réduire au terme du contrat 2019-2022, grâce à une baisse de taux en 2019 (5,5 % au lieu de 6,13 %). Par contre, le taux de 2023 a été revu à la hausse et atteint 6,25 %. Cette majoration découle des résultats de la période précédente (2020-2022).

Tableau n° 9 : État des paiements et des remboursements de l'assurance (€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Paielements	797 972	785 036	716 011	700 797	700 797	674 988	729 266
Remboursements.	556 573	632 286	361 112	732 370	422 861	601 203	551 067
Solde	- 241 399	- 152 750	- 354 899	+ 31 573	- 277 936	- 73 785	- 178 199

Source : mandats de paiement et titres de recettes de 2017 à 2022.

Malgré un enjeu identifié de longue date, la collectivité n'a pas engagé de diagnostic permettant d'analyser les causes de l'absentéisme. Elle a alloué des moyens pour mener sa politique de prévention et mis en place des contrôles médicaux ponctuels (maximum sept en 2023), mais elle a peu de lisibilité sur les effets de ses mesures. Les contrôles ponctuels n'ont pas conduit à des remises en cause des arrêts maladie.

⁶⁴ Le nombre de jours d'absence a été, en moyenne, de 11 600 jours entre 2017 et 2022 ; représentant 38 ETPT (conversion en ETPT sur une base de 303 jours travaillés).

⁶⁵ Le nombre de jours d'absence a été, en moyenne, de 10 500 jours entre 2017 et 2022 ; représentant 34 ETPT (conversion en ETPT sur une base de 303 jours travaillés).

5.2.6 Des irrégularités dans la politique de remplacement

S'agissant des emplois non permanents, la loi autorise le recrutement d'un agent contractuel pour un motif d'accroissement temporaire d'activité (article L. 332-22 du code général de la fonction publique) pour mener à bien un projet ou une opération identifiée (articles L. 332-24 à L. 332-26 du même code), pour remplacer temporairement un fonctionnaire absent sur un emploi permanent (L. 332-13), ou pour pallier une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (L. 332-14).

Dans ce cadre, la collectivité a traité en moyenne 670 contrats par an entre les nominations de non titulaires et leur renouvellement. Ils ont essentiellement permis le remplacement temporaire de titulaires indisponibles. Néanmoins, la rédaction des contrats, imprécise car omettant l'identification de l'agent remplacé, s'est inscrite dans une démarche favorisant des contournements du dispositif pour couvrir des vacances de poste sans publicité. Cette irrégularité tend à se résorber : 26 recrutements irréguliers ont été constatés en 2019 contre 11 en 2022. Les services de la DRH admettent un manque de visibilité sur les postes à pourvoir.

Dans le même temps, la commune a veillé à résorber la précarité des agents contractuels en intégrant en stage 15 agents de catégorie C en moyenne chaque année.

5.3 La commune doit maîtriser les différentes composantes de la rémunération

5.3.1 La mise en place progressive du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité avec l'État⁶⁶. Il a pour finalité de simplifier le dispositif indemnitaire en se substituant à toutes les autres primes de même nature⁶⁷ tout en valorisant la manière de servir de l'agent. Il est composé de deux parts. La première, fixe et mensuelle, est l'indemnité de fonctions, de sujétions, et d'expertise (IFSE). Elle est attribuée en fonction du poste occupé et de l'expérience professionnelle de l'agent. La seconde, variable et annuelle, est le complément indemnitaire annuel (CIA). Il est déterminé individuellement en référence à la valeur professionnelle de l'agent.

⁶⁶ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

⁶⁷ Notamment les primes de fin d'année ou de vacances contestées ou contestables maintenues au titre des avantages acquis. Ce n'est pas le cas pour la commune de Gardanne.

Par délibération du 26 juin 2017, la commune a mis en place le RIFSEEP pour l'ensemble des cadres d'emploi des filières administrative, animation et pour les adjoints du patrimoine de la filière culturelle. Dès le 25 septembre 2017, le nouveau régime a été étendu aux agents de catégorie C de la filière technique et quelques mois plus tard, le 5 avril 2018, au cadre d'emploi des conservateurs du patrimoine. Puis, en 2021, est venu le tour des cadres d'emploi des filières technique (B et A) et médico-sociale avec un correctif sur les groupes de fonctions de la filière culturelle (le 15 février).

Toutefois, ces délibérations ne portaient que sur la part IFSE du RIFSEEP. La situation a été formellement corrigée le 19 novembre 2018, par la fixation à zéro de l'enveloppe afférente au CIA, pour tous les grades. Si la commune avait la liberté de « *fixer un plafond de CIA relativement bas* »⁶⁸, la délibération vise *de facto* à exclure la détermination de cette composante. Par conséquent, cette décision contrevient au principe de parité⁶⁹ entre le régime indemnitaire applicable aux agents de l'État et celui applicable aux agents des collectivités territoriales. Ceci ne permet pas de valoriser l'engagement professionnel des agents et de récompenser leurs mérites individuels à fonctions, sujétions, expertise et expérience professionnelle équivalentes.

Recommandation n° 3. : Mettre en place la composante CIA du RIFSEEP.

5.3.2 Les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI, dont le versement est obligatoire, est un complément de rémunération réservé aux fonctionnaires territoriaux occupant un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulière dans des conditions fixées par décrets⁷⁰. La commune respecte les conditions statutaires pour son attribution.

La NBI a été attribuée à 37 % des fonctionnaires. Leur nombre est d'environ 160 entre 2017 et 2023, avec une légère diminution au terme de la période. Son coût annuel moyen avoisine 135 000 € et représente 1,3 % du traitement de base des fonctionnaires.

Au premier semestre 2023, la filière administrative enregistre 90 % d'attributaires, tous cadres d'emplois confondus. La chambre observe que les agents de la direction des ressources humaines sont fréquemment éligibles à la NBI, soit en qualité d'encadrant d'un service requérant une technicité, soit au titre des missions d'accueil.

Le défaut d'actualisation des fiches de postes de la collectivité a nui au contrôle de régularité des attributions de la NBI. Néanmoins, des décisions prises en faveur de certains titulaires sont irrégulières.

⁶⁸ Question écrite (AN) n° 703 du 15 août 2017.

⁶⁹ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984. Décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 du Conseil constitutionnel - Commune de Ploudiry.

⁷⁰ À compter du 1^{er} août 2006, les conditions d'attribution sont fixées par les textes suivants :
- le décret n° 93-863 du 18 juin 1993, qui précise les conditions de mise en œuvre de la NBI
- les décrets n° 2006-779 et 2006-780 du 3 juillet 2006, qui énumèrent les cas d'attribution et le nombre de points d'indice majoré afférent à chacun de ces cas.
Une nouvelle bonification indiciaire est également versée, conformément aux dispositions des décrets n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et n° 2001-1367 du 28 décembre 2001, aux fonctionnaires qui occupent un emploi administratif de direction.

Le décret n° 2023-1314 du 28 décembre 2023 modifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains exclut le quartier « Notre Dame » de Gardanne à partir du 1^{er} janvier 2024. À partir de cette date, la commune a mis fin aux versements de NBI attribuée à ce titre.

Il convient par conséquent, pour la commune, d'actualiser les fiches de postes pour dégager une politique cohérente et régulière d'attribution de la NBI.

5.3.3 Le maintien du régime indemnitaire des fonctionnaires en congés maladie

Aucune disposition n'encadre le versement du régime indemnitaire durant les congés maladie d'un fonctionnaire territorial. Toutefois, en vertu du principe de parité avec les agents de l'État, il ne peut bénéficier de plus de la moitié de ses primes et indemnités après trois mois de congé maladie ordinaire (décret n° 2010-997 du 26 août 2010).

Les délibérations adoptées lors de la mise en place progressive du RIFSEEP rappelaient que « le régime indemnitaire est le corollaire du traitement indiciaire » et qu'il « [serait] maintenu dans les mêmes proportions que le traitement en cas de congés pris en application du 2° de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 ⁷¹ ».

Si ces dispositions respectent le principe de parité pour les agents en congés maladie ordinaire, la commune ne les applique néanmoins que depuis une note de service du 1^{er} mars 2024.

Ces mêmes dispositions sont irrégulières s'agissant des congés longue maladie et longue durée. En effet, la décision du Conseil d'État n° 448779 du 22 novembre 2021 mentionnait qu'aux termes de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, le fonctionnaire placé en congé de longue maladie ou de longue durée conserve, en plus de son traitement ou au demi-traitement, les avantages familiaux et la totalité ou la moitié des indemnités accessoires, à l'exclusion de celles qui sont attachées à l'exercice des fonctions. Aussi, l'IFSE ne peut être maintenue.

La commune n'applique plus ces dispositions depuis le mois de juin 2022.

⁷¹ À des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. Le fonctionnaire conserve, en outre, ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence. Le bénéfice de ces dispositions est subordonné à la transmission par le fonctionnaire, à son administration, de l'avis d'arrêt de travail justifiant du bien-fondé du congé de maladie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La relative maîtrise de la progression des dépenses de personnel a été gagnée au détriment de l'encadrement supérieur et intermédiaire. Le départ de cadres a été compensé par le recrutement d'agents contractuels sans qu'une stratégie en matière de ressources humaines lisible et durable motive cette orientation.

Des chantiers majeurs n'ont qu'insuffisamment été menés à leur terme, dans un contexte de dialogue social présenté comme difficile. Ainsi, l'adoption des lignes directrices de gestion, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2021, est inaboutie. De même, l'application du régime sur la durée annuelle du temps de travail, obligatoire au 1^{er} janvier 2022, a été repoussée au 30 novembre 2023, sans faire l'objet d'une application pleinement satisfaisante.

Malgré le volontarisme affiché, d'autres initiatives, essentielles à une gestion satisfaisante des ressources humaines, n'ont été que très récemment engagées. Il en est ainsi de la refonte des fiches de poste, qui seule peut légitimer des choix cohérents et transparents de versement d'un complément de rémunération (NBI) et du régime indemnitaire (RIFSEEP). Par ailleurs, l'absentéisme, qui reste important après la crise sanitaire, ne fait pas l'objet d'un diagnostic.

La lisibilité et la cohérence de la gestion des ressources humaines sont limitées par l'instabilité de sa direction, et de celle, plus généralement, de l'encadrement des services de la commune.

6 UNE COMMANDE PUBLIQUE MARQUÉE PAR DES IRRÉGULARITÉS PONCTUELLES

La commande publique s'entend comme l'ensemble des contrats passés par une personne publique pour satisfaire ses besoins. Les collectivités publiques ont l'obligation d'assurer, quel que soit son montant, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, et la transparence des procédures.

Les procédures de passation ne sont pas affectées de vices significatifs et récurrents entre 2017 et 2023, malgré des anomalies ponctuelles et un manque de suivi de certaines opérations.

6.1 Des difficultés à respecter les règles de formalisation et des voies d'amélioration à investir

6.1.1 Une compétence effective en matière de passation de marchés

Le conseil municipal a délégué au maire, aux termes des délibérations du 28 juillet 2015, 27 juillet 2020 et 15 février 2021, les attributions prévues à l'article L. 2122-22 du CGCT portant notamment sur la commande publique. Ainsi, il peut prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres.

Le respect des règles de passation des marchés à procédure adaptée a été apprécié selon une méthode de sélection aléatoire, principalement dirigée vers des marchés de travaux d'un montant substantiel. L'application des règles propres à ces procédures n'appelle pas d'observation.

Une dizaine de procédures formalisées ont été aléatoirement sélectionnées aux fins d'analyse. En outre, les procès-verbaux de l'intégralité des commissions d'appel d'offres tenues depuis 2017 ont été examinés. La précision des rapports d'analyse des offres progresse, particulièrement à compter de 2022.

6.1.2 Le règlement interne des procédures et la nomenclature des familles d'achats

L'intérêt d'un règlement, outre de rappeler les principales règles de la commande publique, est de mettre en œuvre et organiser les dispositions propres à l'organisme. Son objectif est de sécuriser les procédures, afin de permettre un acte d'achat efficient. Il doit notamment se concentrer sur les procédures mises en place en dehors de celles dites formalisées. Une nomenclature des familles homogènes d'achats accompagne le règlement intérieur, avec pour objectif de permettre de cartographier les besoins et de gérer la typologie des achats par famille, masse financière et tiers⁷².

Par délibération du 15 février 2021, le conseil municipal a abrogé le guide de la commande publique datant du mois de septembre 2016, en raison de son obsolescence. Le guide présentait les principes généraux du code des marchés publics en vigueur. Il ne comportait pas de déclinaison locale, ni de spécificités propres à la commune.

⁷²En vertu de l'article R. 2121-6 du code de la commande publique, la valeur estimée du besoin est déterminée « en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle ». La nomenclature constitue un outil de pilotage et de détermination des procédures de marchés publics à mettre en œuvre. Elle permet d'estimer le volume monétaire des besoins selon une approche conforme aux dispositions du code de la commande publique et d'effectuer des regroupements de besoins homogènes en identifiant des familles d'achats de même nature, et la computation des seuils détermine le niveau de publicité et le type de consultation à respecter pour chaque famille .

Une délibération intervenue le 9 février 2022 a permis l'adoption d'un nouveau guide interne de la commande publique. Tout comme le précédent guide, il ne propose que des considérations générales, sans dispositions propres à la commune. Si des communications internes attestent d'une intention d'organiser une programmation des achats et si une procédure invite à remplir un fichier afin d'anticiper et de rationaliser ceux-ci, le guide n'est pas accompagné d'une nomenclature des familles d'achat propre à la collectivité tenant compte de son organisation, de ses besoins ou de ses enjeux propres.

La procédure mise en œuvre fait reposer sur les services gestionnaires le renseignement de l'application dédiée pour les procédures non formalisées : il relève de leur seule responsabilité d'y indiquer le montant annuel du marché. Si le montant renseigné est inférieur à 40 000 €, le service de la commande publique ne procédera pas au contrôle des conditions de publicité et de mise en concurrence. Toutefois, aucune procédure ne permet de vérifier que le montant renseigné est exact et sincère.

L'actuel guide interne de la commande publique et les éléments communiqués relatifs à la procédure interne d'achats sont insuffisants, particulièrement au regard des difficultés particulières connues.

Depuis 2019, le service communication est placé sous la subordination du cabinet, ce qui est irrégulier, seul le directeur général des services coordonne l'organisation de la collectivité. Un repositionnement de ce service garantira que le guide interne de la commande publique adopté par la direction générale lui soit opposable.

Recommandation n° 4. : Adopter et appliquer un guide interne de la commande publique adapté à la collectivité.

6.1.3 L'archivage des procédures

L'article R. 2184-13 du code de la commande publique fixe les durées de conservation des documents de marché. De manière générale, la chambre rappelle qu'aux termes des articles L. 211-1 et suivants du code du patrimoine, la qualité de conservation des archives est un impératif d'intérêt public.

Les règlements intérieurs de la commande publique applicables durant la période de revue sont silencieux sur les conditions d'archivage. Toutefois, la direction des finances et de la commande publique indique que les éléments relatifs aux consultations sont archivés au service de la commande publique pour les marchés d'un montant supérieur à 40 000 €. Les services gestionnaires conservent les pièces relatives aux marchés d'un montant inférieur.

Le service de la commande publique s'est toutefois trouvé en difficulté pour produire les pièces relatives à plusieurs marchés et opérations⁷³.

Si les conditions d'archivage, notamment auprès des services techniques, n'appellent pas d'observation, une révision d'ensemble de la procédure d'archivage est nécessaire afin que l'intégralité des pièces soit aisément accessible. Celle-ci a été engagée et les objectifs de la mission « archivage » confiée au centre de gestion départemental (CDG13) ont été présentés aux chefs de service au mois de mai 2024.

⁷³ Marchés 21058BA, 21141BA, opération de rénovation de la « Cuisine Centrale ».

6.1.4 Les données à publier

Depuis le 1^{er} octobre 2018, en application de l'article L. 2196-2 du code de la commande publique, les acheteurs publics doivent mettre à disposition sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles des marchés publics, au stade de leur attribution et pour leurs éventuelles modifications en cours d'exécution. Cette obligation contribue à la transparence des procédures. Cette publication peut s'effectuer via le profil d'acheteur de la collectivité⁷⁴.

Le profil acheteur de la commune (Agysoft - Portail des Marchés Publics) présente les fonctionnalités obligatoires, et est conforme aux exigences d'accessibilité et de publicité.

Le site internet de la commune propose un espace dédié aux marchés publics. Toutefois, celui-ci annonce qu'il limite sa communication à la publication des avis de marché, et il n'est pas systématiquement tenu à jour. Ainsi, celui-ci a ponctuellement indiqué qu'aucun avis de marché n'était publié, alors que le portail Agysoft, vers lequel les appels publiés par la commune au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) renvoient, faisait mention de plusieurs avis de marché aux délais de candidature non échus.

Ces conditions de publications occasionnent la diffusion au public d'informations contradictoires et nuisent à la transparence de l'information.

Le service de la commande publique n'a pas été en mesure de décrire les conditions de publication (protocole applicable, existence d'un profil acheteur) pour la période antérieure à 2022.

6.2 Des anomalies ponctuelles

6.2.1 Deux marchés sans formalité

Le marché R.

En date du 15 janvier 2022, la commune de Gardanne a conclu une « convention d'assistance technique organisationnelle et politique » au visa de l'article R. 2122-8⁷⁵ de la commande publique, avec la société R.g. Le marché n'a été précédé ni de publicité, ni de mise en concurrence. Le contrat a été résilié par courrier du 18 octobre 2023, avec effet à compter du 15 janvier 2024.

⁷⁴ Aux termes de l'article R. 2132-3 du code de la commande publique, le profil d'acheteur est la plateforme de dématérialisation permettant notamment aux acheteurs de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires. Un arrêté du ministre chargé de l'économie figurant en annexe du présent code détermine les fonctionnalités et les exigences minimales qui s'imposent aux profils d'acheteur.

⁷⁵ L'article R. 2122-8 dispose que « L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros hors taxes et qui remplissent la condition prévue au b du 2° de l'article R. 2123-1. L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. ».

L'objet de la convention visait à assister le maire dans sa stratégie politique, dans l'organisation administrative, et à proposer un rôle d'intermédiaire avec les autres collectivités. Cette mission a été motivée par la vacance du poste de directeur de cabinet. Toutefois, l'exécution du contrat s'est poursuivie au-delà du mois d'octobre 2022, date de recrutement d'un directeur de cabinet.

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de justifier d'une analyse des besoins antérieure à ce marché, exposant avoir souhaité avoir recours à un conseil ponctuel en matière d'assistance technique, de relations politiques, d'interface avec les autres collectivités publiques, dans un contexte de vacance au sein du cabinet. Aucune estimation du montant du marché n'a été communiquée.

Les services de la commune n'ont pas été en mesure de justifier de la réalité d'une activité de cette société antérieure au contrat, et susceptible d'avoir convaincu la collectivité des compétences de celle-ci. La chambre observe que M. R. était fonctionnaire territorial auprès de la métropole Aix-Marseille-Provence jusqu'à la date de son départ à la retraite, le 6 janvier 2022. Aussi, il n'a pu régulièrement diriger une société antérieurement à cette date⁷⁶.

Le service de la commande publique n'a pas été sollicité pour accompagner la passation du marché. Il n'a pas participé à la rédaction de la convention liant la ville au prestataire. Le service gestionnaire désigné, en l'espèce le cabinet du maire, était à la date du contrat dépourvu de tout collaborateur. Il s'en déduit qu'il n'a pas davantage pu contribuer à la rédaction du contrat.

La convention a été conclue pour une durée d'un an renouvelable deux fois. Son article 3 stipule que « *la saisine de R. se fera par l'intermédiaire d'un bon de commande qui précisera l'objet, la nature et la description des prestations à réaliser* ». L'article 5 prévoit que « *les prestations seront rémunérées selon le bordereau des prix annexé à la présente et suivant le rythme d'avancement des prestations.* ». Ledit bordereau désigne les prestations sous l'intitulé suivant : « *journée de travail* », au prix forfaitaire de 500 € HT. Cette convention ne prévoit ni seuil maximum, ni seuil minimum. Le marché passé porte par conséquent sur un montant indéterminé, susceptible de s'élever à la somme théorique de 120 000 € annuels, pour 20 jours ouvrés par mois.

Dans ces conditions, les principes généraux de la passation des marchés publics n'ont pas été respectés, l'offre retenue ne faisant suite à aucun besoin objectivé et chiffrable, méconnaissant les principes de transparence et de liberté d'accès à la commande publique.

La convention a donné lieu à la formalisation de cinq bons de commande pour un total de 51 000 € HT. Sollicités afin de communiquer tout élément de nature à caractériser la réalité d'un service fait, les services de la commune ont transmis deux classeurs informatiques recensant des réunions en 2022 et 2023 auxquelles aurait assisté l'animateur de la société attributaire.

⁷⁶ Cf. l'article 25 *septies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dans sa rédaction applicable jusqu'au 1^{er} février 2020, et dont les dispositions sont désormais codifiées à l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique.

Le marché W.

Le 12 novembre 2020, la commune a signé une convention avec la SAS W., exerçant sous diverses enseignes. Cette convention a pour objet la réalisation d'un audit financier de la collectivité. La société en question, créée en février 2017 et ayant pour associé minoritaire M. D., avait pour objet déclaré toute activité de transaction et de gestion immobilière. Elle a cessé son activité le 12 décembre 2022.

Le montant de la mission d'audit a été fixé à 39 900 € HT, outre les frais d'hébergement. Les frais de M. D. ont été pris en charge par la commune pour la durée de la mission, pour un total de 2 273,25 €, conformément aux termes de la convention. Celle-ci prévoit un montant total de rémunération supérieur à 40 000 € HT, si bien que ce marché exigeait des mesures de publicité et de mise en concurrence, selon une procédure adaptée ou formalisée.

Le mandat du 9 décembre 2020, portant sur le paiement d'une avance de 30 % du marché, soit sur la somme de 23 170,56 € TTC, a été rejeté le 24 décembre 2020 par le comptable public. Par décision du 15 janvier 2021, le maire a requis celui-ci aux fins de paiement.

Ni les messages adressés par la directrice générale des services à l'adjointe déléguée aux finances et au directeur de cabinet les 20 et 27 juillet 2020 ayant un objet dénommé « proposition audit », ni le document intitulé « audit financier Gardanne », non daté et trop sommaire pour être qualifié de cahier des charges, ne suffisent à attester d'une réelle analyse préalable des besoins. Le message adressé le 12 octobre 2020 par la société F. ne peut caractériser une mesure de publicité, en ce que, précisément, la société y exprime sa méconnaissance des attentes de la commune, du périmètre de l'étude, et du calendrier envisagé. La commune n'a pas été en mesure de produire les propositions commerciales qui lui ont été prétendument adressées antérieurement à la détermination de l'attributaire. Ainsi, le marché a été attribué sans publicité ni mise en concurrence. Les principes de transparence et de libre accès à la commande publique ont été méconnus.

Les conclusions de l'audit ont été présentées par M. D. lors de la séance du conseil municipal du 30 mars 2021. Un rapport de mission, daté du 31 mai 2021, a été remis à la commune.

6.2.2 Une commission d'appel d'offres au fonctionnement inconstant

La commission d'appel d'offres (CAO) constitue une instance décisionnelle obligatoire pour l'attribution des marchés à procédure formalisée. Selon délibérations des 28 juillet 2015, 27 juillet 2020, 29 septembre 2020 et 22 juin 2023, le conseil municipal a élu les membres permanents de la CAO. Celle-ci se réunit ponctuellement. Elle n'est pas régie par un règlement intérieur. Elle est composée de cinq membres titulaires et de l'autorité ayant pouvoir de signature des marchés et contrats de délégation de service public.

Les dispositions combinées des articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du CGCT précisent que « *le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents* ». Pour les communes de plus de 3 500 habitants, le quorum est donc de quatre membres présents. Le non-respect des règles de quorum fait encourir la nullité aux marchés attribués suite aux travaux d'une CAO.

Il ressort de l'analyse de l'intégralité des procès-verbaux des réunions de la CAO que seuls trois de ses membres ont participé aux délibérations du 10 juin 2022, portant sur l'attribution du marché de voirie 22057VR d'un montant de 150 618,20 € HT, à celles du 19 janvier 2023, aux fins d'attribution d'un marché de fourniture de denrées pour la restauration municipale (21186SR), ainsi qu'à celles du 25 avril 2023, visant l'attribution d'un marché de fourniture de carburant (23036CT).

Lors de la CAO du 17 mai 2023 ayant pour objet l'analyse des candidatures relatives à une mission de maîtrise d'œuvre pour la restructuration du « Cinéma 3 Casino », seuls trois membres ont participé à l'intégralité des travaux, alors qu'un quatrième a émargé en précisant un horaire d'émargement. Le procès-verbal ne faisant pas mention de l'horaire de commencement des travaux de la commission, la chambre n'est pas en mesure de s'assurer d'un quorum régulier.

Le 30 juin 2022, la commission, composée de cinq membres, a attribué le marché 22033AS relatif à l'acquisition et la livraison de fournitures scolaires. Dans une composition identique, elle a pourtant conclu en un quorum non atteint alors qu'elle était convoquée pour l'analyse des offres relatives au marché 22113 BA portant sur la « *conception, la réalisation, l'agrandissement et l'amélioration des performances énergétiques, ergonomiques en intelligence artificielle des bâtiments communaux* ». Ce dernier marché ne fera pas l'objet d'une nouvelle convocation de la commission.

6.2.3 Des difficultés à définir certains besoins

Deux exemples illustrent les difficultés rencontrées par la commune dans la définition de ses besoins.

Propriété de la commune, le cinéma « 3 Casino » est exploité par une association subventionnée, « Gardanne Action Cinéma ».

Aux termes d'un marché à procédure adaptée CO23051BA (acte d'engagement signé le 15 février 2023) d'un montant de 23 070 € TTC, la commune a confié à la société A. la mise à jour du programme fonctionnel et technique ainsi que l'estimation du coût prévisionnel des coûts de restructuration du cinéma. Elle lui a également, dans une seconde phase du même marché, confié l'assistance à sélection du maître d'œuvre. Le programme de l'opération a été remis au pouvoir adjudicateur le 21 mars 2023. Il prévoit une séquence d'études et de conception courant de septembre 2023 à septembre 2024, et un commencement de travaux en septembre 2024.

L'appel d'offres relatif à la mission de maîtrise d'œuvre de conception et de réalisation (marché 23055BA) a été publié le 3 avril 2023. Une procédure avec négociation a été privilégiée. Le cahier des clauses administratives particulières présente une tranche ferme portant sur les études et la conception et une tranche optionnelle relative au suivi de réalisation des travaux, lesquels sont d'un montant estimé à 1,6 M€ HT. Le marché de maîtrise d'œuvre a été notifié le 6 octobre 2023.

La chambre observe que le marché a été passé sur la base d'une évaluation de travaux fondée sur l'étude livrée à la société A. en 2019, simplement actualisée en 2023.

La commune explique le gel de ce programme durant quatre années par deux causes. D'abord, la procédure engagée en 2019 par la municipalité en place jusqu'en 2020 a été suspendue. Aucune pièce n'est venue documenter les motifs de la suspension ou du report du dit projet. Ensuite, deux procédures ont échoué en 2022. Une première, sous la forme adaptée, s'est révélée sans suite. Une seconde, sous la forme d'un marché de conception-réalisation d'ampleur intégrant la réhabilitation du cinéma, s'est révélée juridiquement trop fragile pour être poursuivie.

La chambre constate que la commune a rencontré des difficultés pour déterminer une procédure de passation pertinente.

Un autre exemple concerne le marché 21058BA, conclu selon acte d'engagement du 27 octobre 2021 pour un montant de 2,2 M€, relatif à une mission de programmation et d'assistance à maîtrise d'ouvrage de conception-réalisation pour la rénovation, la réhabilitation, la requalification et l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments municipaux. Il a été attribué à un groupement, dont le mandataire est le bureau d'études techniques Bet B., à la suite des délibérations de la CAO en date du 11 octobre 2021.

Son cahier des clauses administratives particulières précise que l'attributaire doit « *prendre en considération le programme de définition et de déploiement d'une Smartcity* ». Toutefois, ce marché est distinct du marché 21017BA qui, aux termes d'un acte d'engagement du 7 juillet 2021, confie pour 2,27 M€ au même bureau d'études une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage visant la conception et la passation d'un marché de performance énergétique aux fins de réalisation d'une opération « Smartcity ». Le marché 21017BA prévoit dans sa tranche ferme un diagnostic technique des bâtiments communaux et la création d'un schéma directeur de rénovation des bâtiments communaux ainsi, qu'en tranche optionnelle attribuée, une mission d'assistance pendant la réalisation et la réception des travaux. Les marchés 21017 BA et 21058 BA présentent par conséquent des prestations dont l'objet est identique.

Dans un pli du 23 décembre 2022, adressé par le pouvoir adjudicateur au Bet B., le marché 21058BA a été résilié au motif que celui-ci et un marché 22113 BA seraient liés, et que ce dernier a été déclaré sans suite en raison d'un doute sur la capacité à déterminer l'offre la plus avantageuse, et la nécessité pour la commune de définir des « *spécificités techniques plus en adéquation avec les besoins réels des services* ».

Antérieurement à la résiliation, trois versements d'un montant total de 257 762 € ont été mandatés. Les sommes de 186 000 € et 93 960 € ont été engagées par la Semag au titre du marché 21017BA, aux termes d'une convention de maîtrise d'ouvrage confiée par la collectivité.

La chambre observe que l'incapacité de la commune à définir un besoin précis et à coordonner ses procédures de passation a emporté des conséquences financières significatives.

6.2.4 Le manque de suivi des interventions dans le champ du tourisme solidaire

La délégation de service public au bénéfice de l'association V.

La commune est propriétaire d'un centre de vacances à Bandol, acquis en 2007. Il est constitué de 1 718 m² de bâti, sur une surface de 8 420 m², comprenant un centre d'une capacité de 120 couchages, d'une salle de restauration, d'une salle de réunions et d'activités, fait d'un bâtiment principal et de deux villas. L'ensemble immobilier est valorisé à hauteur de 3,06 M€ à l'inventaire de la collectivité pour l'exercice 2022.

Aux termes d'une convention non datée, autorisée par délibération du 16 février 2012, la commune a attribué à l'association V., dans le cadre d'un contrat de délégation de service public d'une durée de 20 ans, les travaux de modernisation, d'extension et l'exploitation du centre. La convention prévoit le versement d'une redevance annuelle de 1 500 € HT, ajustable à la hausse en fonction du chiffre d'affaires dégagé. L'article 10 du contrat stipule que le délégataire s'engage à proposer des réductions tarifaires aux habitants de la commune.

Les articles 30 à 40 organisent les conditions de transparence et de contrôle par le délégant des travaux et de l'exploitation. L'article 36 prévoit des pénalités en cas de non production des comptes et l'article 40 des sanctions pécuniaires si le contrat n'est pas respecté.

La commune indique que le contrat n'a fait l'objet d'aucun suivi réel de 2017 à 2020. Le suivi postérieur à 2020 n'apparaît pas davantage réel jusqu'en novembre 2023, date à laquelle l'ordonnateur a sollicité l'association V. afin de se faire communiquer le récapitulatif des investissements réalisés depuis 2012 ainsi que les rapports annuels pour les exercices 2020, 2021 et 2022.

Aucune réclamation n'a été formulée s'agissant de l'application des pénalités contractuelles. La redevance annuelle n'a pas été régulièrement versée à la commune. Les redevances non prescrites ont été titrées au mois de juillet 2024, pour un montant de 7 500 €.

Des réflexions sont annoncées s'agissant d'un partenariat à bâtir pour que les résidents de la commune puissent bénéficier du lieu, qui accueille plus de 600 familles par an. Toutefois, les rapports d'activité font mention d'un partenariat existant (5 familles de Gardanne auraient à ce titre été accueillies en 2019, aucune en 2020).

La chambre observe que la convention ne fait pas l'objet d'un suivi suffisant.

Les liens contractuels avec M. M.

Aux termes d'un acte du 26 mars 2007, la commune a acquis un ensemble immobilier sis à Pelvoux, pour un montant de 375 000 €. Celui-ci se compose d'un grand chalet, de quatre gîtes annexes, d'un chalet destiné à « héberger le directeur » et d'un petit chalet. Ce sont 19 parcelles qui sont visées, pour une surface de 1 ha et 47 a. L'ensemble immobilier constitue un actif évalué à 695 460 € à l'inventaire de la collectivité, pour l'exercice 2022.

De 2017 à 2020, le conseil municipal a annuellement consenti à M. M. des baux de courte durée (cinq mois), contre paiement d'une somme unique de 3 000 €, augmentée à 4 000 € à compter de 2020⁷⁷. Les conventions ne précisent pas les motifs légitimes de la dérogation au régime des baux commerciaux. Aucun élément ne permet d'apprécier l'évaluation de la juste valeur du loyer. Elles comportent des mentions contradictoires⁷⁸.

La commune a indiqué ne pas avoir connaissance des caractéristiques du bien, de son état général, ni de l'économie générale de l'exploitation. Les informations sont décrites comme détenues par l'exploitant.

Aucune information relative à ce bien n'a pu être transmise pour les années 2021 et suivantes. Les baux de courte durée sont nécessairement écrits. Le bien acquis en 2007 n'a été visé par aucun contrat d'exploitation entre le 1^{er} décembre 2020 et le 26 mars 2024.

⁷⁷ Les loyers relatifs à l'exercice 2021 et 2022 ont été encaissés avec celui de 2023.

⁷⁸ Le bail du 30 juin 2020 mentionne être consenti et accepté « pour une durée de 6 mois à compter du 1^{er} juillet 2020 pour se terminer le 30 novembre 2020 ».

Les délibérations adoptées présentent l'intention, par la commune, de confier à ce particulier la gestion de l'ensemble immobilier dans le cadre d'une mission de tourisme solidaire au bénéfice des habitants de Gardanne. La chambre observe que la mission décrite relève d'un contrat de concession, qui impose une procédure de mise en concurrence.

6.2.5 Une opération « *in house* » insuffisamment contrôlée

La création d'une société publique locale d'aménagement (SPLA) est prévue à l'article L. 1531-1 du CGCT. Société anonyme, le capital est intégralement détenu par des collectivités publiques, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Leurs clients ne peuvent être que leurs propres actionnaires. L'intérêt de recourir aux services et prestations d'une SPLA consiste, pour la collectivité actionnaire contractante, à lui confier des missions en quasi-régie, sans avoir à procéder aux formalités de publicité et de mise en concurrence régies par le code de la commande publique.

Aux termes d'une délibération du 20 février 2015, le conseil municipal de Gardanne a autorisé son maire à conclure une convention avec la SPLA « Pays d'Aix Territoires »⁷⁹ pour une opération d'un montant de 5,75 M€ HT, outre 325 000 € HT d'honoraires. L'objet de la convention portait sur « *l'aménagement de la zone d'activité Avon afin de restructurer une partie de cet espace et de pouvoir répondre à ses besoins en matière de distribution de repas* ». Des avenants sont intervenus les 24 octobre 2016 et 10 décembre 2018, aux fins de proroger la date d'achèvement des travaux.

La signature de la convention est intervenue antérieurement à la période sous revue. Toutefois, l'avenant n° 2, la réalisation effective des travaux et l'intervention de l'intégralité des paiements sont postérieurs à 2017. Les travaux ont été achevés au mois de novembre 2019⁸⁰.

Par délibération du 29 septembre 2014, la commune a acquis une action d'une valeur de 50 €, soit 1/10 000^{ème} du capital de la société. Elle n'a pas de représentant permanent au conseil d'administration, mais un représentant à l'assemblée spéciale. Cette dernière élit, parmi ses membres, quatre administrateurs appelés à rejoindre le conseil d'administration, composé au total de dix-huit membres, en application de l'article 13 des statuts de la société. Le représentant de la commune n'a pas été élu administrateur représentant de l'assemblée spéciale.

L'article 5 du règlement intérieur de la société prévoit que le comité de pilotage de chaque opération sera composé du président de la SPLA, de son directeur, d'un représentant de l'actionnaire concerné, du directeur général des services et du maire de l'actionnaire concerné. Les services de la commune n'ont pas été en mesure de communiquer d'éléments attestant d'une participation de la collectivité ou de l'un de ses représentants à une réunion de travail ou un comité de pilotage avec la SPLA, que ce soit dans le cadre de la convention relative à l'aménagement de la zone économique Avon, ou pour tout autre objet. La société a, quant à elle, communiqué à la chambre les procès-verbaux de trois réunions, en date des 5 octobre 2015, 27 février 2017 et 17 juin 2019.

⁷⁹ Aux termes de l'article 2 des statuts de la SPLA, celle-ci réalise toute opération définie par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

⁸⁰ La cuisine centrale a été inaugurée le 9 novembre 2019.

Ainsi, en l'absence de représentant de la commune au conseil d'administration de la SPLA, la participation effective de la collectivité aux organes de direction de la société n'est pas caractérisée. La rareté des traces d'échanges entre la commune et la société, en dehors de trois réunions en quatre années, ne permet *in concreto* de caractériser l'existence d'un contrôle que la collectivité, bien que conjointement à d'autres collectivités publiques, a pu exercer sur la SPLA Pays d'Aix Territoires de manière analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

La chambre observe que les conditions de la quasi-régie ne sont pas réunies. Par conséquent, une future contractualisation dans des conditions comparables constituerait une atteinte aux règles de la commande publique.

6.3 La prévention de la corruption et des atteintes à la probité

Il découle de l'application de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », créant notamment l'Agence Française Anticorruption (AFA), que repose sur les collectivités locales l'obligation de se doter d'un dispositif de prévention des atteintes à la corruption.

L'AFA est chargée de contrôler le respect de cette obligation, qui participe plus largement de l'obligation générale de prévention et de conformité imposée aux collectivités. Aucune sanction n'est textuellement prévue en cas de manquement, et les communes sont libres d'adopter le dispositif de leur choix, adapté à leurs enjeux et particularités. Elles sont toutefois invitées à s'inspirer des rapports publiés par l'AFA.

La commune a désigné, au mois de septembre 2023, un référent déontologue pour les élus et a adhéré à la mission « référent déontologue – référent laïcité » du centre de gestion départemental (CDG 13), permettant à ses agents de bénéficier de conseils relatifs au respect des principes déontologiques propres à la fonction publique.

Le maire en exercice a satisfait à ses obligations déclaratives auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Le directeur de cabinet en exercice y a également satisfait au cours des opérations de contrôle de la chambre. Il est le seul directeur de cabinet à avoir procédé à une déclaration depuis 2017.

Toutefois, ni une cartographie des risques d'atteintes à la probité, ni une procédure de maîtrise des risques n'existent ou ont été engagées. Aucune formation ou sensibilisation interne, pas davantage qu'une procédure d'évaluation de l'intégrité des tiers, n'ont été mises en place. La collectivité ne dispose pas de code de conduite.

Une mise en conformité avec les obligations découlant de la loi Sapin 2 apparaît d'autant plus urgente que depuis 2020, la collectivité a signalé des atteintes graves à la probité, aussi bien à la chambre qu'aux autorités judiciaires.

La chambre observe que les irrégularités constatées commandent l'adoption rapide d'un dispositif de prévention de la corruption et des atteintes à la probité.

Recommandation n° 5. : Mettre en place un dispositif de prévention des atteintes à la probité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Excepté dans ses relations avec la Semag, la commune se montre en capacité de s'approprier les règles applicables en matière de commande publique, dont l'application connaît toutefois des manquements ponctuels en matière de respect du cadre procédural, de capacité à définir des besoins, et de suivi des opérations.

Le contrôle interne doit être amélioré et une procédure de prévention de la corruption adoptée.

ANNEXES

Annexe n° 1. : Glossaire.....	61
Annexe n° 2. : Taux d'administration de la commune (pour 1000 habitants)	63

Annexe n° 1. : Glossaire

AE	Autorisation d'engagement
AFA	Agence Française Anticorruption
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AP/CP	Autorisation de programmes/crédits de paiements
ARTT	Aménagement et de réduction du temps de travail
ATSEM	Assistante territoriale spécialisée des écoles maternelles
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
CAO	Commission d'appel d'offres
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCP	Code de la commande publique
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CDG13	Centre de gestion des Bouches-du-Rhône
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CIA	Complément indemnitaire annuel - part variable du RIFSEEP
CLD	Congés de longue durée
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CLM	Congés de longue maladie
CMO	Congés de maladie ordinaire
CPA	Communauté d'agglomération du Pays d'Aix
CRTC	Chambres régionales et territoriales des comptes
CST	Comité social territorial
DECI	Défense extérieure contre l'incendie
DGA	Directeur général adjoint
DGS	Directeur général des services
DST	Directeur des services techniques
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
F3SCT	Formation spécialisée en matière de santé, sécurité et conditions de travail
FCTVA	Fonds de compensation sur la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPT	Fonction publique territoriale
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et compétences
GVT	Glissement vieillesse technicité
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
HT	Hors taxe
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions, et d'expertise -part fixe du RIFSEEP

IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
ISDND	Installation de stockage et de traitement des déchets non dangereux
Loi 3DS	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration
Loi	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MAPTAM	
Loi NOTRÉ	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
MAMP	Métropole Aix-Marseille-Provence
MGP	Marché global de performance
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
OPC	Organisation, de pilotage et de coordination
ORC	Applicatif métier de recherche de données dématérialisées
PAPRIPACT	Programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail
PDG	Président directeur général
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
RAO	Rapport d'analyse des offres
RBF	Règlement budgétaire et financier
RH	Ressources humaines
RICT	Rapport initial de contrôle technique
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
RPS	Risques psychosociaux
SAS	Société anonyme simplifiée
SEM	Société d'économie mixte
Semag	Société d'économie mixte d'aménagement de Gardanne et sa région
SPIC	Services publics industriels et commerciaux
SPLA	Société publique locale d'aménagement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VTF	Vacances Tourisme Famille

Annexe n° 2. : Taux d'administration de la commune (pour 1 000 habitants)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>ETPT</i>	564	556	560	565	584	579
<i>Population légale</i>	20 313	20 126	20 761	21 143	21 714	21 859
<i>Taux d'administration de la commune</i>	27,8	27,6	27,0	26,7 ⁸¹	26,9	26,5
<i>Taux d'administration strate de 20 000 à 50 000 habitants</i>	NC	19,0	19,0	18,8	19,1	NC
<i>Taux d'administration de 80 000 à 100 000 habitants</i>	NC	20,2	20,6	20,6	21,0	NC
<i>Taux d'administration imputable aux communes au plan national (hors Mayotte)</i>	NC	14,3	14,4	13,9	14,5	NC

Source : CRTC – données des paies 2017-2022, données du Ministère de l'économie, des finances et de la relance de 2017 à 2020, Rapports de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales de 2020 à 2023.

⁸¹ Valeur 2020, 3,3 agents en plus par tranche de 1 000 habitants, cela représente 3,33 X 21,143 habitants = + 70 agents.

Envoyé en préfecture le 03/04/2025

Reçu en préfecture le 03/04/2025

Publié le 03/04/2025

ID : 013-211300413-20250327-DEL_2025_20-DE



**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**

Hôtel de Ville



Envoyé en préfecture le 03/04/2025

Reçu en préfecture le 03/04/2025

Publié le 03/04/2025

ID : 013-211300413-20250327-DEL_2025_20-DE

S²LO

Gardanne le 20 décembre 2024

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.

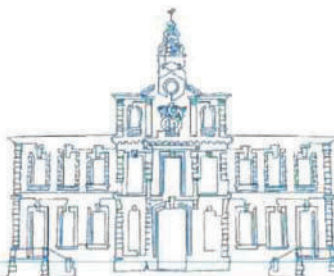
Le rapport communiqué appelle de ma part les observations suivantes.

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 initiés 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 déféré 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 déféré 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 constitue **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

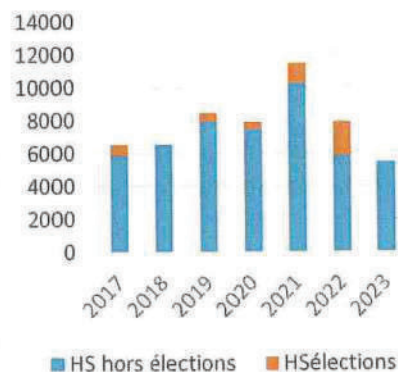
La Commune a abrogé en 2023 des dispositions non conformes. Une refonte globale du dispositif intégrant les cycles de travail est désormais engagée avec l'appui du CDG13. La démarche sera finalisée avant le second semestre 2025.

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 ESCAMOTAB LES	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



Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Envoyé en préfecture le 03/04/2025

Reçu en préfecture le 03/04/2025

Publié le 03/04/2025

ID : 013-211300413-20250327-DEL_2025_20-DE

S²LOW

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 rue de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur