

Comment la Chambre Régionale des Comptes (CRC) remonte les bretelles à Passi-Charnay et Cie

Ce rapport porte sur la gestion de la commune de Givors par Passi/Charnay sur la période 2009-2015

La CRC est une cour de justice qui contrôle la gestion des communes

SYNTHÈSE DU RAPPORT de la Chambre Régionale des Comptes

La gestion de la commune se caractérise par les difficultés de l'exécutif à organiser, orienter et contrôler l'activité de l'administration communale. La recherche, pendant près de dix ans, d'une organisation administrative apte à mettre en œuvre un plan de mandat mal défini et les différentes « commandes des élus », jamais clairement formalisées, ont détourné la direction générale des services de ses missions de gestion. Celles-ci ont été en partie assurées par le cabinet du maire jusqu'au début de l'année 2015. Cette situation a rendu confus, au sein de l'administration communale, les rapports de responsabilité et d'autorité privant ainsi les agents d'un cadre hiérarchique stabilisé.

Le contrôle interne n'a pas permis de limiter ni les risques de gestion, ni les irrégularités. Ainsi, la faiblesse des procédures écrites, l'absence de stratégie en matière de systèmes d'information, tout comme une insuffisante expertise juridique, ont conduit à de nombreuses erreurs pouvant avoir parfois des conséquences financières ou aboutir à des manquements à la probité.

La gestion de l'important patrimoine immobilier pâtit d'une absence de stratégie permettant d'apprécier correctement les besoins de la commune et de ses usagers et d'arbitrer entre les constructions nouvelles, les bâtiments à restaurer et ceux dont la charge de gestion est disproportionnée à l'usage qui en fait.

les incertitudes qui pèsent sur le montant de la dotation globale de fonctionnement qu'elle reçoit de l'État et la nécessité d'assurer durablement la maîtrise d'une masse salariale structurellement très importante, vont peser durablement sur les décisions d'investissement futures eu égard au niveau élevé des taux d'imposition

LE RAPPORT LUI-MÊME (extraits)

Le manque de démocratie au conseil municipal

À la suite de chaque élection, le directeur départemental des finances publiques doit désigner, sur une liste de contribuables dressée par le conseil municipal, les membres de la commission communale des impôts directs en application de l'article 1650 du code général des impôts, parmi lesquels figurent deux membres de la famille du maire depuis avril 2014.

Aucun procès-verbal n'est rédigé à la suite des réunions du conseil municipal.

Le maire ne rend compte de sa délégation qu'au titre des marchés publics et non pas sur le louage de choses ou les régies, alors que la commune loue à son personnel des logements lui appartenant ainsi que des locaux commerciaux à des tiers privés. le maire ne rend compte de sa délégation qu'au titre des marchés publics et non pas sur le louage de choses ou les régies, alors que la commune loue à son personnel des logements lui appartenant ainsi que des locaux commerciaux à des tiers privés.

La non organisation du personnel

Selon l'organigramme de 2008, le maire disposait d'un cabinet pléthorique composé de 22 personnes

Les dossiers des agents concernés (*membres du cabinet*) montrent qu'ils n'avaient pas été spécifiquement recrutés pour exercer des fonctions propres au cabinet¹³. Or, quelle que soit leur situation professionnelle antérieure, tous

les collaborateurs de cabinet doivent être recrutés « soit par contrat, soit par décision administrative. L'acte d'engagement est écrit.

Cette organisation a perduré jusqu'en 2014 où un seul et unique emploi de cabinet a subsisté, mais huit ou neuf agents fonctionnaires « exercent des missions au sein du cabinet », six d'entre eux étant affectés au secrétariat des élus et deux au service du protocole. »

Les rémunérations illégales

« Certains compléments de rémunération des membres de cabinet ne sont pas conformes à la réglementation.

par arrêté du maire en date du 17 février 2010, 25 points de NBI ont été accordés à Mme G. « *considérant que l'intéressée assure des fonctions d'encadrement d'au moins vingt personnes au cabinet du maire* ». Ce complément de rémunération n'est pas conforme à la réglementation puisqu'incompatible avec la fonction de directeur de cabinet. »

(NDLR : Mme G. : il s'agit de Mme Goux la sœur de l'ex- maire...)

En mai 2005, à la suite du départ en retraite du directeur général des services, aucun agent n'a été nommé sur ce poste avant le 1er juillet 2009, laissant de fait ce poste inoccupé jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté de détachement de M. F. pris le 23 juin 2009. La vacance du poste n'a été déclarée au centre de gestion qu'en juin 2009. Toutefois l'organigramme de 2008, présente M. F. comme directeur général des services, assisté de trois directeurs généraux adjoints.

Selon l'ordonnateur, M. F. avait été « *recruté en 2005 comme contractuel pour exercer les missions de DGS* », confirmant ainsi la mention portée à la fiche de notation de l'intéressé pour 2007, selon laquelle il occupait le poste de « DG » depuis le 1er janvier 2005. Ces missions ne figurent pourtant pas dans l'arrêté du maire le concernant portant nomination d'un agent auxiliaire du 4 janvier 2005. Elles ne figurent pas non plus dans le contrat de travail du 25 août 2006, par lequel M. F. est recruté comme agent contractuel sur le poste de responsable du pôle développement et de l'intercommunalité, créé par délibération du conseil municipal en date du 26 juin 2006. Les fiches de notation pour les exercices 2005 à 2009 mentionnent que M. F. a été évalué non pas sur la base du service rendu en tant que responsable du pôle développement et de l'intercommunalité mais en tant que DGS.

Différents documents attestent que M. F. a exercé dès 2005, de fait et non pas de droit, les fonctions de directeur général des services de la commune.

(NDLR : M.F. c'est M. Fuentes)

la rémunération de M. F. dès son premier arrêté de nomination en 2005 correspond au grade de directeur territorial à l'indice brut 780 (indice majoré 641), ce qui le situe au-dessus de la rémunération d'un emploi de DGS pour une ville de 10 000 à 20 000 habitants, le premier échelon pour cet emploi dans une commune de cette strate démographique étant fixé à l'indice brut 620 (indice majoré 520) par le décret du 30 décembre 1987.

Admis au concours interne d'attaché territorial le 26 mars 2008, M. F. a été nommé au grade d'attaché territorial stagiaire par arrêté du maire du 11 juin 2008 puis titularisé sur ce grade par arrêté du 20 mai 2009, enfin détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS le 23 juin 2009. Ces arrêtés successifs précisent tous que, compte tenu de sa situation administrative antérieure, l'intéressé percevra à une rémunération afférente à l'indice brut 780, alors qu'il était titularisé à l'indice brut 442.

Ainsi, la reprise des « droits acquis » au moment de la réussite au concours interne d'attaché se traduit par le maintien de la rémunération à un niveau nettement supérieur à celui prévu par sa titularisation dans le grade d'attaché, mais également supérieur à celui auquel il pouvait prétendre en ayant été détaché dès sa titularisation dans les fonctions de DGS d'une commune de la taille de Givors. Dans le premier cas, cela correspond, pour la

période de juin 2009 à décembre 2014, à un surplus de rémunération de 65 % (soit 73 021 €) et de 23 % (soit 18 124 €) dans le second cas.

(NDLR : M.F. c'est M. Fuentes)

Au cours de la période examinée, aucun document n'a établi une délimitation franche entre les missions du cabinet et celles de la direction générale des services. En méconnaissance des dispositions²³ du décret 87-1101 du 30 décembre 1987, l'autorité du DGS sur les services municipaux était partagée en réalité avec le directeur de cabinet, selon des critères qui n'ont jamais été précisés.

(Rappelons que le DGS était M. Fuentes et la directrice de cabinet Mme Goux)

Échec de la « réorganisation » et recrutement de Mme Goux

La commune s'est adjoint les services d'un consultant spécialisé, mais le service des ressources humaines n'a participé ni à la sélection du cabinet de recrutement, ni au processus de sélection du futur directeur général. Toute la procédure de recrutement – du choix du prestataire à celui du DGS – a été menée par quelques élus et le maire.

Les comptes rendus d'entretien des candidats sélectionnés reposent essentiellement sur des appréciations personnelles du consultant, sans éléments objectifs en rapport avec le parcours professionnel antérieur des candidats dont la formation académique n'est pas prise en compte.

En l'absence de pondération entre les critères académiques, les expériences antérieures des candidats et l'appréciation sur les questions relatives à la gestion de la commune, l'ensemble du processus de sélection est purement formel.

Il a abouti à sélectionner Mme G. dont la nomination le 22 janvier 2015 a dû être rapportée, l'arrêté du maire ayant été pris avant que ne se soit réunie la commission administrative paritaire compétente. Cette dernière ayant rendu son avis le 30 mars 2015, un nouvel arrêté nommant l'intéressée comme directeur général des services a été signé par le maire le 30 avril 2015.

La chambre relève que si elle avait été régulièrement détachée sur le poste de directeur de cabinet, Mme G. n'aurait pas pu bénéficier d'une intégration dans la fonction publique territoriale, au terme d'un détachement de longue durée, intégration qui a rendu possible son accession ultérieure au poste de DGS.

Des dispositions combinées des articles L. 2121-29 et L. 2122-18 du CGCT, le conseil d'État²⁵ a jugé qu'il appartient « *au seul conseil municipal (...) de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services de la commune* ». Les mesures d'organisation nécessaires à l'accomplissement de ces missions relèvent essentiellement de la compétence du maire, lorsqu'il s'agit de veiller à la bonne marche des services municipaux et de les organiser en conséquence.

Or cette organisation a été confiée au directeur général des services. En effet, selon l'ordonnateur, les élus avaient accepté « *la demande de l'administration de lui confier l'entière compétence en matière d'organisation du service communal. Les élus votent le budget pour la réalisation du plan de mandat et laissent à l'administration la responsabilité de créer le service public correspondant* ».

Outre que le conseil municipal ne saurait se dessaisir de la compétence générale d'administration de la commune qu'il tient de la loi, cette « délégation de compétence » du conseil municipal au DGS ne repose sur aucune délibération prise à cet effet, de même que l'absence de procès-verbaux ne permet pas de s'assurer que les questions organisationnelles ont été abordées par le conseil.

Alors que le directeur général des services a consacré une grande partie de son activité à quatre réorganisations entre 2009 et 2015, il n'a pas véritablement assuré le fonctionnement et la coordination de l'administration municipale, en partie confiée au cabinet. Ces réorganisations ont les caractéristiques communes suivantes :

- elles répondent à une commande des élus, adressée au directeur général des services, mais difficile à cerner ;
- elles reposent rarement sur un diagnostic organisationnel correctement établi ;
- elles nécessitent des phases importantes de concertation ;
- leur mise en œuvre ne fait jamais l'objet d'un bilan précis.

L'échec des réorganisations successives

Seule la réorganisation souhaitée à l'issue de l'élection de 2008 a été conduite avec l'aide d'un cabinet conseil dont le rapport final a été rendu en février 2009. Le rapport met en exergue le mauvais fonctionnement des services et notamment, la lourdeur des procédures administratives relatives à la préparation des séances du conseil municipal et à la gestion du courrier, l'insuffisante articulation avec les services du Grand Lyon dans le domaine de la propreté, le positionnement incertain de la direction générale des services, la mauvaise gestion contractuelle des relations avec les associations, le défaut d'informatisation de la gestion des salles municipales, l'absence de guichet unique pour les différentes inscriptions des familles dans les services municipaux (cantine, activités périscolaires, séjours vacances ...).

La réorganisation de 2012 est le fruit de l'échec partiel de la réorganisation de 2009-2010.

Celle de 2014 sera justifiée, comme l'indique le maire, par le « *mécontentement de la municipalité devant les carences du service public relevées dans certains secteurs de l'administration communale* »²⁶, puis d'une « *exaspération et une colère des populations que nous avons bien comprises et auxquelles nous avons décidé de répondre en prenant toutes nos responsabilités et toutes les mesures nécessaires* »

La commune paie ce qui ne doit pas l'être...

c'est la commune qui a payé, à travers sa subvention annuelle, jusqu'en 2015, un loyer annuel de 100 k€ du Foyer Jean Vison, qui est un équipement du CCAS²⁸ fermé depuis 2012.

Par ailleurs, pour toute la période sous revue, au moins deux véhicules acquis²⁹ par la commune ont été utilisés par les agents du CCAS qui n'a pas remboursé à la commune les consommations d'essence pour un montant total de 11 817 € entre 2009 et 2015.

Les conventions signées entre l'association « Maison du fleuve Rhône » et la commune stipulent en leur article 2.2.3 que des agents communaux sont mis à disposition de l'association pour y travailler à temps complet.

(...)

La commune n'a pas respecté les dispositions des articles 1 et 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. En effet, le maire n'a jamais pris les arrêtés de mise à disposition des agents concernés et l'association n'a pas remboursé à la commune les sommes dues à ce titre. A la suite de la liquidation judiciaire de l'association en 2014, les agents mis de fait à disposition ont été redéployés dans les services communaux.

Aucune note ne concerne le suivi des marchés qui est en partie assuré par la direction des finances. De façon informelle, au lieu d'utiliser la fonctionnalité du logiciel de gestion, le suivi des marchés est effectué dans un cahier par un agent du service juridique. Ce suivi ne semble pas coordonné avec celui effectué par la direction des finances. Un tableau de suivi pour les marchés à renouveler en 2016 a été élaboré mais il ne comporte pas de données financières.

Ainsi, parmi les pièces justificatives à l'appui du mandat n° 2023 de l'exercice 2014 pour le paiement de travaux de voirie de proximité payé par le comptable public le 17 avril 2014, figure une notification de reconduction expresse du marché 13 PA 099, signée par le maire et datée du 1er octobre 2013. En réalité, la date à laquelle le document a été établi, à savoir le 16 février 2014, a été modifiée à l'aide d'un correcteur liquide. Cette date a pu être confirmée

grâce aux documents que l'entreprise bénéficiaire a fait parvenir à la chambre. Ils font apparaître deux irrégularités substantielles : d'une part, le marché a été reconduit, le 1er octobre, par un agent des services techniques, qui n'avait pas délégué de l'ordonnateur pour signer ; d'autre part, le maire a effectivement signé la reconduction le 19 février 2014, c'est-à-dire à une date postérieure à la date limite de notification de reconduction.

Le développement ou l'acquisition d'outils nouveaux par le SITIV résulte d'une décision collégiale des neuf communes membres. Dès lors, certaines attentes de la commune de Givors peuvent n'être que partiellement ou nullement prises en compte par le SITIV, les autres communes membres n'exprimant pas le même besoin. Par exemple, en 2009, la commune souhaitait mettre en place une application de gestion des relations avec les usagers. Elle a dû le faire seule pour un coût initial d'environ 11 000 € puis 6 000 € par an. Elle a choisi seule, les applications « Concerto » et « Technocarte » pour la gestion du service à la famille (inscriptions et paiements pour la restauration scolaire, les activités périscolaires et les séjours de vacances). La ville souhaite également depuis 2013 mettre en place un gestionnaire de parc informatique. Si le logiciel a bien été choisi par le SITIV, il n'a pas été encore installé dans la commune de Givors.

Cette dépendance vis-à-vis du SITIV est un frein à l'acquisition et la mise en place d'outils informatiques indispensables à la gestion communale, qu'il s'agisse des ressources humaines ou de la gestion du patrimoine bâti. La commune ne s'est dotée en effet d'aucun logiciel d'information du patrimoine ou de gestion de maintenance assistée par ordinateur.

Gestion financière : une anarchie complète et des fraudes !

Ainsi le logiciel de gestion des carburants enregistre parfois plusieurs millions de kilomètres négatifs parcourus par les véhicules, ce qui montre que son paramétrage n'a pas été vraiment vérifié. Par ailleurs, l'exhaustivité des données introduites dans le logiciel Astech utilisé pour suivre les coûts de la maintenance et de l'entretien des bâtiments et du parc automobile n'a jamais été vérifiée.

La migration des données du service à la famille entre les logiciels « concerto » et « technocarte » a également été gravement compromise par le non-respect de la procédure, dont la mise en oeuvre avait été confiée, à tort, au directeur du service qui n'avait aucune compétence particulière en informatique. Un travail de préservation de données a été effectué avec le prestataire de service du logiciel, mais un audit du système est encore nécessaire pour corriger les erreurs qui persistent dans la base.

Cette supervision, qui n'est pas effectuée, est d'autant plus nécessaire que les régies sont nombreuses et que les encaissements des régisseurs représentent une recette annuelle de 800 k€ environ.

Graves dysfonctionnements de la régie du service à la famille, tels que l'absence, dans le dossier du régisseur, de procédure écrite, de grand livre, d'arrêté de création des régies et de nomination de mandataires. Les constats portent aussi sur la périodicité des versements qui n'était pas respectée au point que les caisses des différents mandataires contenaient d'importantes sommes d'argent en espèces, contrairement à la réglementation qui impose des versements réguliers auprès du comptable public.

Une autre série de faits concernant le dysfonctionnement des régies n'a pas été portée à la connaissance de l'ordonnateur : remise de chèques dont la durée légale de présentation avait été dépassée ou signés à une date postérieure à celle du dernier versement dans la caisse du comptable public, indice d'une pratique irrégulière de différés d'encaissement ; défaut d'émission des titres de recettes pour un montant de 205 787,70 €

Les défauts d'organisation et de contrôle interne des régies laissent le champ libre à des irrégularités voire des fraudes.

Une malversation a également eu lieu dans la régie de recettes du service à la famille, selon le procès-verbal dressé par le comptable public le 3 août 2011. Le mandataire du régisseur minorait ou supprimait des règlements dans le logiciel concerto. La commune, ainsi que le régisseur ont porté plainte aboutissant à la condamnation du mandataire

par le TGI33. Un ordre de reversement a été émis à l'encontre du régisseur qui a toutefois bénéficié d'un avis favorable du conseil municipal (!!!) le 30 janvier 2012 pour une remise gracieuse par le directeur régional des finances publiques, à hauteur de la totalité du préjudice de 3 370,48 €.

La gestion des locaux d'habitation de la commune et les malversations financières

La commune possède environ 35 locaux d'habitation et un certain nombre de locaux commerciaux. Les locaux d'habitation sont pour la plupart loués à des employés communaux. Entre le 30 mars 2015 et le 16 janvier 2016, le comptable public a adressé au maire 33 lettres pour lui signifier le rejet de 89 titres émis pour l'encaissement des loyers. Les motifs de rejet sont des montants erronés, des montants de révision erronés, le défaut d'état liquidatif, le défaut de pièces justificatives, le défaut de convention d'occupation ou le défaut d'une convention fondant le calcul des charges. Il s'agit là d'erreurs systémiques qui révèlent la faiblesse des procédures mises en place pour le calcul des loyers.

Suite à l'intervention de la chambre, la commune a procédé au recensement des loyers impayés. En mai 2016, 76 216,61 € restaient à recouvrer auprès de 49 débiteurs, pour des impayés nés entre 2012 et 2016, les arriérés de location des aires aménagées pour les gens du voyage représentant environ 30 % de ce montant.

Téléphones portables à gogo

Si à partir d'août 2015, le marché passé avec le nouvel opérateur a permis de réduire le coût des communications, aucune règle n'a été mise en place quant à l'utilisation des téléphones portables en général ni pendant les congés en particulier.

L'examen des relevés détaillés des consommations des deux premiers agents du tableau, révèle que ces derniers ont utilisé leur portable à l'étranger pour, notamment télécharger des documents qui parvenaient sur leur messagerie professionnelle. Quant au troisième agent, il a utilisé la carte SIM de son téléphone professionnel à des fins personnelles. L'abonnement de la commune ne comprenant pas l'option de transfert de données, la facturation a été établie hors forfait lorsque l'agent a utilisé cette fonctionnalité pour un montant de 1 959, 27 € que la commune n'a pas récupéré.

Consommation des carburants

Outre que le recoupement des consommations calculées par le logiciel et les données obtenues à partir de la jauge n'est pas documenté, que les stocks exacts ne sont connus que par ce seul logiciel sans recoupement informatique possible, que le remplissage des carnets de bord est défaillant, aucun contrôle n'est exercé sur la gestion des cartes dont le nombre total n'est pas connu.

Il existe par ailleurs trois cartes pour l'approvisionnement en vrac pour les véhicules ou outils utilisés pour les espaces verts, par la direction des sports et pour le magasin communal. En l'absence d'instructions écrites du DGS, les conditions d'utilisation de ces cartes ne sont pas connues.

Les relevés annuels du logiciel GIR montrent une évolution incohérente des consommations de gazole. Ces anomalies auraient dû être détectées, puis levées ou confirmées par un contrôle ciblé.

Consommation des carburants (suite)

- certains véhicules ne sont pas clairement identifiés par leur immatriculation mais figurent sous une dénomination qui ne permet pas de savoir s'il s'agit d'un véhicule communal ou d'un véhicule privé ; ainsi, comme l'indique l'ordonnateur, la carte « gardien » a servi à faire le plein de différents véhicules, sans que ne soit précisée leur immatriculation ;
- alors que les véhicules prêtés ou loués sont identifiés, d'autres véhicules ne sont pas identifiés du tout soit huit véhicules en 2008, aucun en 2009, huit en 2010, neuf en 2011, dix en 2012, huit en 2013, cinq en 2014 et aucun en

2015 ; les précisions apportées par l'ordonnateur à ce sujet au cours de la procédure contradictoire sont totalement inopérantes puisque les véhicules cités figuraient d'ores et déjà dans les relevés issus du logiciel de consommation d'essence et ne correspondent pas aux véhicules non identifiés ;

- le véhicule personnel d'un ancien DGS adjoint figure dans les relevés de 2009 à 2013 inclus. Il s'agit du seul véhicule privé d'agent qui apparaisse clairement dans les relevés.

Consommation des carburants (suite)

Au moins deux autres agents et une personne extérieure à la commune détenaient des cartes d'essence de la commune pour l'alimentation en carburant de leur véhicule personnel.

Alors même qu'ils n'apparaissaient pas dans les tableaux issus du logiciel GIR, l'identification de trois véhicules privés, en plus de celui d'un ancien DGS, a cependant été possible, alors que ce sont précisément ces données qui avaient été supprimées du logiciel en 2015.

L'équivalent des volumes de carburant payé par la commune au bénéfice des agents concernés s'élève respectivement à 7 637 €, 7 321 € et 3 625 €. Ces sommes sont largement supérieures à celle du détournement de fonds qui a eu lieu dans la régie du service à la famille en 2011, et pour lequel l'agent concerné a été licencié et traduit devant les tribunaux par la commune. Néanmoins, le maire n'a pas fait cesser cette pratique après que les faits ont été portés à sa connaissance, un des agents ayant continué à prélever du carburant de la commune pour son véhicule personnel et celui de son conjoint jusqu'à son départ en janvier 2015. Il n'a par ailleurs pris aucune sanction disciplinaire à l'encontre de ces agents qui n'ont pas remboursé ces sommes et contre lesquels il n'a pas porté plainte.

La location de locaux d'habitation du domaine public de la commune au bénéfice d'agents communaux

Les demandes de logement sont examinées par le directeur des services technique, le DGS et la première adjointe. Les baux sont signés soit par le maire, soit par la première adjointe, ce que sa délégation ne l'autorise pourtant pas à faire.

Les employés municipaux ne sauraient bénéficier d'un prix de location inférieur au prix du marché,

Les tableaux fournis par la commune font apparaître des loyers au mètre carré inférieurs à quatre euros, pour des locataires qui étaient en place avant la décision de la commune de porter les loyers à 5€/m² à la faveur d'un renouvellement de bail.

Une telle pratique consiste à procurer un avantage indu à certains agents communaux, dans des conditions à tout le moins discutables.

En ce qui concerne les logements de la commune attribués par le maire au personnel communal.

Il ressort ainsi que l'ensemble du dispositif mis en place par la commune est irrégulier, du contenu de la délibération de 1995 jusqu'aux actes pris en son application. Si la commune entend maintenir une telle organisation, qui bénéficie au fonctionnement des bâtiments communaux et à leurs usagers, elle pourrait avoir recours aux conventions d'occupation précaire de logement sous réserve de comporter un service d'astreinte et moyennant le paiement d'une redevance d'occupation représentant au moins 50 % de la valeur locative réelle des locaux

la rémunération et la compensation des astreintes ne peuvent être accordées aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service. Or les trois agents bénéficiant d'une telle concession ont perçu, entre 2009 et 2014, entre 179 € et 11 104 € au titre de la rémunération d'astreintes.

L'ensemble de ce dispositif de « gardiennage et conciergerie » représente une charge (loyers non encaissés et charges sociales sur avantage en nature), selon l'ordonnateur⁴⁰, d'environ 86 k€ par an. Un montant de 38 k€ environ, représentant 50 % du montant des loyers aurait dû être mis à la charge des bénéficiaires

Toutefois, les charges locatives n'ont pas été facturées aux bénéficiaires jusqu'au début de l'année 2015, où des avenants aux contrats ont été signés par le maire et certains agents concernés, d'autres ayant refusé de signer.

Toujours au titre de ce dispositif de « gardiennage et conciergerie », la commune loue pour le compte de deux employés municipaux affectés au service des sports, des logements privés qu'elle met ensuite à leur disposition.

Les sommes annuelles payées par la commune au profit de ces deux agents dépassent largement le montant annuel moyen des loyers non perçus par la commune au titre d'une conciergerie (2 200 €). Au surplus, rien ne justifie que l'usage de ce gymnase nécessite les services de deux gardiens et non pas d'un seul comme pour tous les autres équipements de la commune et notamment les écoles. Rien n'explique non plus, pourquoi le fonctionnement de ce gymnase qui sera réintégré dans l'actif de la commune au 1^{er} janvier 2017, ne nécessite désormais plus de services de gardiennage.

L'inscription de cet avantage en nature (logement de fonction) dans les fiches de paie de certains agents communaux, s'est parfois heurtée au fait qu'ils percevaient des astreintes, ou une bonification indiciaire, ce qui interdisait que leur fussent attribués des logements de fonction. Pour contourner cette difficulté, des agents supplémentaires ont été créés dans le logiciel de paie – en la personne des conjoints des agents concernés – auxquels ont été attribués des fonctions de gardiens, de façon à faire figurer sur la fiche de paie correspondante l'avantage en nature que représente le logement gratuit. Ainsi, Mme W, épouse de M. W, perçoit 99,68 € par mois d'avantage en nature logement, alors qu'une recherche sur Internet indique qu'elle serait infirmière libérale. Ces fonctions de gardiennage sont en réalité exercées par son conjoint.

L'emploi des indemnités de représentation du maire est insuffisamment justifié

L'indemnité doit toutefois répondre à un besoin réel et ne peut constituer un traitement déguisé, qui viendrait s'ajouter aux indemnités de fonction

L'examen par la Chambre des justificatifs des frais de représentation du maire, pour les exercices 2013 à 2015 montre que, sur une dépense totale de 26 671 € pour les exercices 2013 à 2015, 30 % concernent des repas, 20 % des dépenses vestimentaires. Pour 16 % d'entre elles, les justificatifs remis à la chambre ne permettent pas d'identifier la nature des biens ou des prestations achetées. En outre, en l'absence d'un suivi des dépenses à l'aide d'un tableur où devraient être identifiées clairement, à partir de l'agenda du maire, les réceptions et manifestations où il a représenté la commune, rien ne permet d'établir que les justificatifs présentés concernent des frais liés à l'exercice de ses fonctions, ni même qu'ils aient un lien avec l'intérêt de la commune.

Aucune facture ne figure parmi les justificatifs présentés. Seules des facturettes de carte de crédit permettent parfois d'identifier clairement les dépenses en cause dont l'intérêt public n'est pas toujours avéré. Il en va notamment de l'achat d'articles de sports, de parfums ou d'objets ou de prestations auprès d'un institut de beauté.

(Il faut noter que le maire dispose d'une carte bancaire de la mairie pour dépenser cet argent des contribuables...)

Dépenses pour la formation des élus et conflits d'intérêt

La formation des élus est majoritairement assurée par le centre d'information, de documentation, d'étude et de formation des élus, souvent désigné par son acronyme CIDEFE (organisme de formation des élus lié au parti communiste français) association établie à Montreuil. Les formations sont effectuées sur la base d'une convention signée par le maire à laquelle est jointe la liste des élus intéressés par les prestations de cet organisme, soit une quinzaine d'élus environ. En signant ces conventions, le maire se substitue aux élus et engage financièrement la commune sur un montant forfaitaire de prestations, acquitté au cours du premier trimestre de l'année, avant qu'elles aient été réalisées. L'article 6 des conventions stipule qu'elles peuvent être modifiées par avenant pour tenir compte du nombre réel de participants.

Un tel dispositif met quelque peu à mal le principe de libre choix par les élus des organismes de formation agréés (plus de 200) et méconnaît les principes de la commande publique.

Par ailleurs, l'antenne départementale du CIDEFE est une association créée le 1er février 1996. La déclaration de la liste des personnes chargées de l'administration de cette association, transmise à la préfecture du Rhône le 21 janvier 2016, fait apparaître que la première adjointe au maire et un conseiller municipal sont respectivement président et administrateur de l'association.

Il en résulte pour ces deux élus de commune, administrateurs de l'association, un conflit d'intérêt, dès lors qu'ils sont associés à la préparation de la décision du conseil municipal autorisant le maire à signer la convention avec le CIDEFE.

L'absence de stratégie de gestion et de valorisation du patrimoine.

Alors que l'ampleur de son patrimoine public le justifierait, la commune ne s'est pas dotée d'un schéma directeur immobilier visant à le mettre en adéquation avec les besoins réels de la collectivité et de ses partenaires (usagers, autres collectivités).

La valorisation du patrimoine privé de la commune pâtit d'une absence de stratégie. Ainsi, si la plupart des locaux commerciaux (2 284 m²) et logements (2 111 m²) est louée pour un loyer annuel moyen respectivement de 74,37 €/m² et 53,60 €/m², ces tarifs n'ont pas été discutés, ni fixés par le conseil municipal.

En outre, la question du prix vente de certains biens du domaine privé, en-dessous de la valeur établie par le service des domaines, n'a pas été tranchée par le conseil municipal.

Or les offres d'achat reçues par la commune de Givors sont souvent inférieures à celles établies par le service des domaines

(Après le nouveau centre technique municipal et le nouveau centre de loisirs) La question du caractère proportionné de l'investissement aux besoins du service se pose aussi pour la création d'un nouveau groupe scolaire,

Les coûts de fonctionnement de la maison des associations et de la maison des sociétés (fluides, assurance, nettoyage et charges sociales) s'élèvent à respectivement 28,5 k€ et 27,7 k€ par an, soit un total de 56,2 k€ pour une surface totale de 4 470 m². Sur cette somme, seuls 16,1 k€ concernent les fluides consommés par les associations hébergées qui occupent une surface de 1 256 m². Le surplus semble attribuable à des surfaces non utilisées. Selon l'ordonnateur, il est envisagé de regrouper les associations dans un seul bâtiment qui serait dès lors totalement rénové. Mais d'une manière générale, aucune réflexion d'ensemble sur l'adéquation des surfaces disponibles aux besoins des partenaires associatifs n'est en cours.

Coût des travaux d'entretien du patrimoine communal

Le logiciel Astech permet en théorie d'établir des tableaux récapitulatifs par équipement afin de connaître, sous réserve d'un contrôle de l'exhaustivité et de l'exactitude des données, les coûts d'entretien du patrimoine, hors travaux d'électricité (ces données n'étant pas rentrées dans le logiciel). Mais la valorisation du temps homme est, pour toute la période sous revue, inférieure de 4,5 fois environ au coût total des salaires annuels des agents, ce qui jette un doute sur la façon dont cet outil est renseigné et relativise la portée des informations qu'il fournit.

Les coûts de nettoyage établis par la commune sont significativement plus élevés que ceux de la maintenance courante du patrimoine bâti

Chalet des neiges : un incroyable scandale

Dès septembre 2001, un audit des centres de vacances de la Chartreuse, montrait que le chalet était « *un équipement exigü, sans rénovations significatives depuis 25 ans [dont les] seules fonctions se résument au couchage*

et à la restauration, dans des conditions loin du confort attendu aujourd'hui ». Par ailleurs le rapport remarque que cet équipement, qui était géré par une association paramunicipale jusqu'en 1996, n'avait pas fait l'objet d'un « projet d'investissement, car la ville de Givors s'interroge aujourd'hui sur la conservation et la pérennité de la propriété⁴⁸ ». Cette interrogation semble se poursuivre depuis 2001, sans qu'aucune décision n'ait été prise.

L'absence de réflexion d'ensemble sur le patrimoine, tout comme l'absence de procès-verbaux des séances du conseil municipal ne permettent pas de comprendre, pourquoi la rénovation et le doublement de la surface de la maison des sportifs à Givors d'un coût total de 1,2 M€, ont été préférés à la rénovation du chalet, préalable à toute gestion déléguée.

Le coût présenté au conseil municipal semble (...) mal fondé.

Il ressort (...) que les prix fixés pour les prestations servies au chalet sont, dans leur ensemble, manifestement sans rapport avec le coût réel d'exploitation de ce bâtiment.

La commune de Givors, qui n'établit pas de facture et n'encaisse pas la TVA pour les prestations d'hébergement en pension complète vendues à des familles à titre individuel, devrait régulariser cette situation auprès des services fiscaux.

Une gestion qui n'a jamais été contrôlée

Aucun document n'a pu être retrouvé attestant que des visites inopinées aient été organisées par l'administration pour vérifier la bonne gestion de cet équipement. La comptabilité de l'économat et les comptes rendus de gestion, n'ont pas pu être retrouvés non plus, si tant est qu'ils aient existé.

Malgré l'absence de la comptabilité tenue par le gestionnaire ou son adjoint, l'administration communale n'a exercé aucun contrôle sur les factures adressées par les différents fournisseurs à la commune.

En ce qui concerne les recettes, l'ordonnateur n'a pas été en mesure d'expliquer les anomalies apparentes résultant d'un contrôle croisé entre, d'une part les titres encaissés pour le paiement par les usagers des prestations fournies au chalet⁵⁶ et d'autre part, les sommes enregistrées dans les logiciels de gestion,

La location abusive du chalet par un agent de la commune

La location abusive du chalet par l'agent chargé d'assurer sa gestion a été découverte par hasard en août 2013, une personne qui avait loué cet équipement directement à l'agent en charge de sa gestion ayant contacté la commune pour une autre période de location. Auparavant cet agent avait été suspendu par le maire, par arrêté du 17 juin 2013, pour conduite d'un véhicule municipal sans permis de conduire et « *faux en écriture avec utilisation du papier à entête de la ville et du nom d'un employé dans le cadre d'un litige privé le concernant* ». Après la découverte de ces faits, l'agent a été licencié par arrêté du 3 décembre 2013, à compter du 31 janvier 2014. Néanmoins, la commune n'a pas pu avoir connaissance des montants effectivement détournés.

La gestion du parc automobile municipal

Les véhicules figurant à l'actif de la commune passent de 97 en 2009 à 101 en 2015. Ces chiffres sont toutefois à prendre avec précaution, puisque, d'une part, le nombre de cessions excède le nombre d'acquisitions sur la période (-14 véhicules) et d'autre part, l'état du parc de véhicules communiqué à la compagnie d'assurances recense 93 véhicules en 2015.

L'administration communale n'a pas procédé à une analyse comparative du coût de revient de chaque véhicule au regard des solutions alternatives telles que notamment le remplacement des véhicules les plus anciens et/ou coûteux à entretenir avec ou non souscription d'un contrat d'entretien, ou la location ponctuelle ou de longue durée. Toutefois, l'ordonnateur indique qu'une mutualisation des services, notamment du garage avec la Métropole ou avec des communes voisines est en cours.

Enfin, ce n'est que le 17 juin 2016 qu'une note de la direction générale des services a été adressée au service concerné pour signifier l'interdiction formelle d'utilisation privative du garage municipal.

L'utilisation par les agents des véhicules municipaux

Les deux notes du DGS du 29 mai 2009 et du 27 janvier 2014, à peu près identiques, insistent sur le fait que les véhicules ne sauraient être utilisés pour des déplacements personnels, ce qui sous-entend des dérives, inévitables par ailleurs en l'absence d'une note claire sur l'utilisation des véhicules.

Paradoxalement, alors qu'aucune délibération ne lui attribuait un véhicule de fonction, M. F. utilisait, selon l'ordonnateur, « *exclusivement (...) un véhicule de service avec lequel il effectuait ses déplacements professionnels et ses trajets domicile-travail.* ». En conséquence, l'utilisation du véhicule de service par M. F. était similaire à celle d'un véhicule de fonction même si une délibération du 23 octobre 2000 prévoit bien la possibilité d'accorder le remisage à domicile aux agents de la commune.

En outre :

- il était le seul à utiliser ce véhicule, comme en témoigne le carnet de bord, intitulé F, et non « Citroën C3 + immatriculation » ;
- une carte d'essence était attachée à ce véhicule ;
- le carnet de bord du véhicule n'a jamais été rempli ;
- le véhicule dispose d'options spécifiques : une peinture noire obsidienne à 450 € (alors que les véhicules de service sont traditionnellement blancs à Givors) et un système de navigation multimédia à 1 440 € qui renchérissent le coût du véhicule de près de 2 000 €.

Il s'agit dès lors d'un avantage en nature qui n'a pas été valorisé dans le salaire de cet agent.

LA COMMANDE PUBLIQUE

Le service de la commande publique n'assure pas le recensement des besoins, chaque service agissant de façon autonome. Il ne gère pas non plus les plannings de mise en concurrence, les renouvellements reposant essentiellement sur le suivi des directeurs. De même qu'il n'assure pas le suivi des procédures en cours, il n'effectue pas le suivi des seuils, notamment pour les marchés à bons de commande, qui est assuré par la direction des finances.

Cette répartition « éclatée » de la commande publique procède de l'idée de diffuser une « culture de la commande publique » dans les services, au prix de ne pas pouvoir en identifier clairement le ou les responsables. Une telle organisation est, par elle-même, porteuse de risques dans la mesure où, à l'instar du contrôle interne en général, elle ne définit pas clairement les rapports d'autorité et de responsabilité.

L'absence de recensement des besoins

En application du code des marchés publics⁵⁹, la commune doit recenser annuellement ses besoins en fournitures et services en fonction d'une nomenclature interne de familles homogènes afin de déterminer les seuils de procédure et de publicité légalement applicables aux achats envisagés.

La commune n'utilise pas de nomenclature.

Ce sont en effet les marchés dont la passation n'est pas assurée par le service de la commande publique qui sont le plus ouverts à des choix arbitraires. Ce constat ainsi que l'importance des achats hors marchés et l'absence d'un recensement normé des besoins, militent pour que l'ensemble de la commande publique soit regroupé au sein d'un service unique.

L'absence d'un véritable pilotage des ressources humaines

À la demande de l'ordonnateur, un « *diagnostic de la fonction ressources humaines* » a été établi par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône, le 4 novembre 2013. Il s'agit en fait d'un audit organisationnel. Le rapport constatait un nombre de niveaux hiérarchiques excessif par rapport à l'effectif de la direction (4 niveaux pour 12 agents) source de lenteurs, une direction bicéphale et « *une organisation hiérarchique sans cohérence d'ensemble, ambiguë et peu lisible* ». En termes de répartition du temps de travail au sein de la direction, il était observé que la gestion administrative constituait une grande partie de l'activité au détriment de la valorisation des ressources humaines.

Effectifs contractuels et conditions de recrutement

Au cours de la période 2009-2015, l'effectif des contractuels est passé de 76 à 51 agents, mais en 2013 et 2014, il était de 95 agents. En outre, chaque année, au moins 500 contrats ont été conclus avec des agents non titulaires. (Rappel : les élections municipales ont eu lieu en mars 2014...)

Au cours de cette même période, 263 agents se sont vu accorder entre 18 et 45 contrats dont la majorité d'entre eux a été conclue sur la base de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 (remplacement des fonctionnaires en congé), qui ne s'appliquait pas à leur cas.

Temps de travail

En définitive, le temps de travail annuel par agent est réduit de 43 heures par rapport à la durée légale (en ajoutant aux 29 heures du maire les 14 heures correspondant aux deux jours de fractionnement)

De surcroît, en contradiction avec le décret du 14 janvier 2002, des IHTS sont versées au personnel communal alors même qu'aucun système de contrôle automatisé des horaires n'a été mis en place, ce que ne conteste pas l'ordonnateur. Il est donc impossible de vérifier la matérialité des heures supplémentaires indiquées par les agents et rémunérées par la commune (ou récupérées par les agents), selon les exigences techniques de la réglementation.

Heures supplémentaires et astreintes fictives (1)

Une pratique dont l'ampleur n'a pas été mesurée

Le tableau « Astreintes et HS fictives »⁶⁷ identifie les agents concernés pour qui les IHTS constituent un complément de rémunération acquis, forfaitaire, négocié à l'arrivée dans la commune (cas de l'agent C), suite à une menace de départ (agent A) ou parce que l'agent accepte de contribuer aux réunions publiques du maire (agent B). L'examen des données de la paye produites sous forme dématérialisée pour la période sous revue a permis de confirmer le caractère fictif de ces heures supplémentaires, qui se répètent systématiquement tous les mois, y compris pendant les périodes de congés ou d'arrêt-maladie.

Le nombre d'heures supplémentaires fictives réalisés sur la période 2009-2014 s'établit à :

- 288 heures pour l'agent A ;
- 355 heures l'agent B ;
- 1 750 heures pour l'agent C.

Heures supplémentaires et astreintes fictives (2)

Pour dix agents, les astreintes correspondent uniquement à une augmentation de rémunération, sans qu'une réelle contrainte organisationnelle pèse sur eux. Elles représentent 2 624 € par mois, soit 31 488 € par an. Deux agents ont continué à percevoir des astreintes alors même qu'ils étaient en congé-maternité ou qu'ils sont en arrêt-maladie de longue durée depuis plus de trois ans.

N'ont pas été identifiés en 2014 comme bénéficiant d'astreintes sujettes à caution, les quatre agents des services techniques ou des espaces verts à qui était versée une astreinte de week-end de 103,50 € mensuels chacun, pour

aller, à tour de rôle, arroser certaines plantes le dimanche, alors même que l'existence d'un système automatisé d'arrosage ne paraît pas devoir justifier le déplacement d'un agent.

Dans un autre cas, les astreintes ont constitué la compensation de la fin d'une mise à disposition gratuite de logement.

Régime indemnitaire à la tête du client

Certains agents d'exécution, à force de primes et d'avantages stratifiés, se voyaient octroyer une rémunération supérieure à celle de certains cadres. Ainsi, un agent d'entretien, gagnait, pendant la période sous revue, davantage que le directeur juridique ou que la responsable finances-comptabilité devenue directrice des finances.

Le débat d'orientation budgétaire

Les documents présentés à l'appui des débats, préparés par le cabinet jusqu'en 2015, sont dans l'ensemble très insuffisants, notamment en termes de financement des investissements et de pluri annualité des engagements.

La difficulté à réduire les charges de fonctionnement

Les charges de personnel, déjà très élevées en début de période, ont connu une évolution très défavorable, passant de 64 % des charges de gestion courantes en 2009 à 70 % en 2015.

Le niveau très élevé de ce ratio est l'indice d'une très forte rigidité de ces dépenses. En d'autres termes, la possibilité de les réduire de façon significative sur une période relativement brève est très faible.

FIN !

Givors, le 7 janvier 2018

Ce texte recueille des extraits réalisés par Alain Pelosato à partir du rapport daté du 20 juillet 2017 de la Chambre régionale des comptes de Lyon. Ce document a été publié « perle » par « perle », chaque jour, sur la page Facebook du **Défi givordin** entre les mois de novembre et janvier.

Le 22 février 2017, le Parquet de Lyon a ouvert une enquête préliminaire suite à la plainte de la CRC visant le maire de Givors et la municipalité pour les chefs de détournements de fonds publics, prise illégale d'intérêt, faux et favoritisme. Vu le contenu de ce rapport, on comprend la démarche des magistrats de la CRC. Le 6 juillet 2017, Martial Passi, Maire de Givors, a été condamné par le tribunal correctionnel à 6 mois de prison avec sursis, 10 000 euros d'amende, 3 ans d'inéligibilité, pour prise illégale d'intérêt dans le cadre de la nomination de sa sœur comme DGS.

Le rapport complet de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) peut être téléchargé sur notre site : http://www.defigivordin.info/ARA201753_0.pdf