RÉPONSE DE MONSIEUR DANIEL SPAGNOU,
MAIRE DE LA COMMUNE DE SISTERON

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

Réponse de la Commune de Sisteron au Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes Provence Alpes Côte-d'Azur (Période 2017-2022)

Dans le rapport définitif, la Commune constate avec satisfaction que ***LA CHAMBRE CONFIRME QUE LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE DE SISTERON EST « « SAINE »*** *et qu'elle n'ait relevé que quelques points techniques du fonctionnement de l'institution qui ne remettent à aucun moment en cause ni les comptes ni la bonne gestion de la collectivité. La commune note tout particulièrement* ***la reconnaissance par la chambre de « La politique ambitieuse de rénovation urbaine, de revitalisation du cœur de ville et du maintien des équipements publics sur son territoire »*** *qui aujourd'hui est présenté comme un exemple réussi au niveau national dans un contexte où les dispositifs de soutien de l'Etat comme « Cœur de Ville » ; « Petites Villes de Demain » et « Villages d'Avenir » se sont développés en moins de trois ans.*

Pour autant, la Chambre rajoute que « si jusqu'en 2021, la situation économique permettait de financer les investissements avec un recours soutenable aux emprunts, les marges de manœuvre de la collectivité se réduisent » ; donc avec ***une situation financière « qui se tend ».***

La commune confirme le constat de la Chambre et a déjà pris des dispositions fortes notamment lors de l'élaboration et de l'exécution en cours du budget 2023. En effet, cela fait maintenant plus de sept ans que la commune tire la sonnette d'alarme face à une situation subie malheureusement de longue date et qui est avant tout le résultat de facteurs exogènes qui ne sont ni de son ressort ni de sa responsabilité. ***Depuis maintenant plus de dix ans, la commune fait face à une politique confiscatoire de l'Etat instaurée à partir de 2012 exceptionnellement impactante sur les comptes de la Ville de Sisteron.***

Aujourd'hui avec ***LA PERTE DE 2,2 MILLIONS EUROS ANNUELS DE DGF (DOTATION DE L'ETAT) PAR RAPPORT A 2012*** *et malgré les gros efforts de gestion réalisés avec notamment la suppression nette (hors transferts à la CCSB) de 32 postes en 8 ans, la généralisation des mises en concurrence, le déploiement des plans d'économies, les gains réalisés sur le poste de dépenses de fonctionnement en 2022 (- 814 000 € par rapport à 2014) ne suffisaient plus à compenser la baisse encore plus importante des recettes en 2022 qui s'est accélérée ces trois dernières années (- 1 564 000 € par rapport à 2014).*

Le résultat de cette politique confiscatoire de l'Etat est que la commune risque de ne plus dégager assez d'Epargne pour continuer à investir et moderniser la ville *et ce malgré le fait que jamais, la commune n'a atteint des niveaux de subventions aussi important de l'ordre de 35% quand, il y a encore 10 ans en arrière, ce niveau n'était que de 17%.*

Face à ce constat, ***dès 2023 et sans attendre un hypothétique déficit, la commune s'est posée la question de savoir quels leviers elle pouvait actionner ?***

- ***La première piste explorée a été celle de diminuer les dépenses de fonctionnement et de continuer les efforts entrepris depuis 2014 même si la commune touche aux limites de l'exercice***
  - *Concernant les charges à caractère général :*
    - *Avec l'inflation des coûts de l'énergie et l'obligation de relancer en 2023 les marchés d'électricité (avantageux jusqu'alors) et de gaz qui, a dû anticiper malheureusement un impact négatif très fort ;*
    - *L'inflation sur deux des postes majeurs du budget communal, l'alimentation et l'énergie n'ont malheureusement pas ralenti*
  - *Concernant les charges de personnel :*
    - *La commune a décidé de continuer voire d'intensifier le rythme de suppression de quatre postes par an mais nous arrivons aux limites du modèle sans remettre en cause les services publics en place.*
    - *Il faut savoir qu'en 2023, sur 11 départs à la retraite prévus, 3 postes + 2 ½ postes ont été prévus pour suppression auquel doit se rajouter un départ volontaire*
    - *Les avancements avec la GVT (Glissement Vieillissement Technicité, la hausse du point d'indice, la reconnaissance professionnelle des prises de responsabilité, des qualifications et des mérites n'ont pu être interrompus car ils sont aussi le gage de la qualité des services publics rendus.*

- ***La deuxième piste explorée a été celle de voir comment augmenter les recettes de fonctionnement***
  - *Concernant les dotations : La commune s'est résolue à ne plus compter sur ces recettes et qu'au contraire ces dernières continueront de baisser jusqu'à quasiment s'éteindre dans les deux ou trois prochaines années.*
  - *Concernant les Impôts et Taxes :*
    - *Selon les simulations de la DDFIP, en 2023, la hausse règlementaire et automatique des bases fiscales de +7,1% (décidée lors de la loi de finances) représente une augmentation d'environ 200 000€ (+ 5%) qui a déjà été phagocyté par la hausse du point d'indice en 2023.*
    - *Toujours selon les simulations de la DDFIP, en 2023, l'augmentation d'un point des taux (TFB, TH (sur les résidences secondaires) et TFNB) peut rapporter environ 150000 € par an.*
    - *La hausse très nette des investissements et des constructions (de logements, d'entreprises et d'unités industrielles) sur la commune en 2023 (notamment avec une nouvelle unité de production industrielle de 60 millions € mais aussi d'autres sur le Parc d'Activités de la commune ; des 260 logements prévus d'ici 2026 mais dont un bon nombre devraient être exonérés de TFB car correspondant à des logements sociaux)*

devrait avoir des impacts bénéfiques sur les bases fiscales, mais elles restent hypothétiques et très difficilement quantifiables.

Aussi, ***AFIN DE MAINTENIR AUTANT QUE FAIRE SE PEUT, LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS*** *(dont beaucoup sont engagés voire financés),* ***la commune a fait le choix de JOUER SUR TOUS LES CURSEURS*** *:*

- ***CONTENIR LE RECOURS A L'EMPRUNT*** *: à 1,3 million € en 2023*
  - *Il est rappelé que l'endettement par habitant en 2023 de 1397€ par habitant correspond peu ou prou à l'endettement de 2006*
- ***AUGMENTER LES IMPOTS :***
  - ***Le choix contraint mais assumé pour dégager de l'Epargne dès 2023 est celui d'appliquer une hausse aux taux*** *(TFB, TH (résidences secondaires) et TFNB) dont* ***+ 3,29 points*** *à la Taxe Foncière sur les propriétés Bâties.*
  - *Cela a fait passer le taux TFB de 45,41% à 48,70%.*
  - *Cette décision a permis, malgré tout, à la commune de* ***conserver les impôts les plus bas des villes des Alpes du Sud*** *et toujours largement en-deçà des taux de Forcalquier, Gap, Digne ou Briançon.*
  - *Cette augmentation a ramené la fiscalité à UN TAUX PROCHE DE CELUI DE 2002 (soit il y a 21 ans)*

Cette hausse d'impôts s'est accompagnée naturellement de ***décisions de gestion fortes :***

1. *Continuer à actionner tous les moyens afin de dégager des économies de gestion, en espérant que le niveau de l'inflation se tasse.*
2. *Etaler non pas sur 4 ans mais sur 6 ou 7 ans les investissements prévus pluriannuellement.*
3. *Remettre voire de renoncer dès à présent à certains investissements, non engagés, non financés ou au vu de leur coût prohibitif.*

LA CHAMBRE AURAIT DONC PU RELEVER QUE FACE A CETTE POLITIQUE CONFISCATOIRE, C'EST L'ETAT ET LUI SEUL QUI DOIT RENDRE DES COMPTES AUX CITOYENS SISTERONAIS *quant à la mise en coupe réglée des finances de la Commune de Sisteron.*

Néanmoins, la Commune note les améliorations à apporter dans sa gestion administrative et financière et a déjà mis en œuvre les mesures correctives dès 2023.

LA COMMUNE A DONC D'ORES-ET-DEJA MIS A PROFIT L'ANNEE 2023 POUR APPORTER DES REPONSES EFFICACES AUX REMARQUES ET RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA CHAMBRE.

Pour finir, la Commune tient d'ailleurs à souligner l'utilité de l'inspection réalisée qui, dresse un état des lieux qui a donc déjà permis d'apporter des mesures correctives. Le rôle de conseil et d'accompagnement de la Chambre Régionale des Comptes est très appréciable même si ***SUR CERTAINS ASPECTS DU RAPPORT DEFINITIF, LA COMMUNE RESTE RESERVEE.***

Sur le plan logistique ***le contrôle de gestion a donné lieu à une intense mobilisation des services communaux particulièrement la Direction Générale des Services et la Direction des Ressources Humaines, la Direction des Finances et la Direction de l'Aménagement du Territoire*** *qui ont travaillé* ***plusieurs centaines d'heures*** *lors de l'instruction des magistrats financiers pour produire 2844 fichiers dématérialisés, représentant près de 30 000 pages d'archives et documents et 17 réunions de travail.*

Même si d'un point de vue général, ***la Commune se félicite de la teneur très positive du rapport définitif****, elle souhaite quand même souligner que* ***LA CHAMBRE AURAIT PU FAIRE L'ECONOMIE DE CERTAINES DE SES APPRECIATIONS SI ELLE AVAIT PRIS EN CONSIDERATION LA TOTALITE DES OBSERVATIONS ADRESSEES PAR LA COMMUNE DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE CONTRADICTOIRE EN AVRIL DERNIER.***

LA COMMUNE ENTEND DONC APPORTER CES OBSERVATIONS QUE LA CHAMBRE PEUT RETROUVER CI-APRES :

*

* *

1.1 Une estimation erronée des restes à réaliser

Recommandation n° 1 : en application de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice doivent limitativement correspondre aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

S'agissant de ces opérations concernant des chapitres d'ordre budgétaire il a été expliqué lors du contrôle l'erreur d'inscription de ces montants qui par nature est impossible au plan juridique pour des chapitres d'ordre budgétaire. Toutefois, ***au plan technique, la saisie de ces opérations fin 2018 sur l'ancien logiciel de comptabilité de Berger Levrault a été possible sans alerte ni verrou d'interdiction bien que ce logiciel soit agréé par le Ministère des Finances.***

Dès l'initialisation des crédits reportés dépenses / recettes lors de la clôture de l'exercice (en l'occurrence l'exercice 2018) et la finalisation du compte administratif ces données sont reprises automatiquement dans le budget de N+1 (soit l'exercice 2019) ce qui explique l'impossibilité de les rectifier sur le budget 2019.

De plus ***il n'a pas été formulé d'observation sur ce point par l'autorité préfectorale ou le comptable public dans le cadre du contrôle budgétaire.***

concrétisée et la commune a dû relancer une nouvelle consultation en urgence avec exigence d'offre à taux fixe et seule la Banque Populaire a fait une proposition en ce sens et avec un accord par mail de la commune le 10/05/2022 et un mail de confirmation de l'établissement prêteur du 17/05/2022 ; la délibération n° C2022-05-25 SF du 24/05/2025 a approuvé cet emprunt selon le formalisme exigé par l'établissement prêteur et le contrat de prêt a été signé le 08/06/2022. La réalisation d'un emprunt en cours a également été mentionnée en Commission des Finances dès le 13/12/2021. Le principe d'accord de la commune était donc bien réel, certain et manifeste avant la date du 31/12/2021 pour la réalisation d'un emprunt de 1.500 k€ nonobstant les péripéties de rétractation de l'Agence France Locale sur son offre initiale obligeant la commune à relancer une consultation.

D'autre part, au-delà de ces explications dans le contexte particulier décrit, pour réfuter la mention d'insincérité des comptes évoquée dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes PACA, la commune de Sisteron regrette que le contrôle effectué sur les recettes certaines et reportables soit parcellaire et ne fasse pas référence, de façon paradoxale dans une vision tronquée de la réalité, aux subventions attribuées en cours d'année et non inscrites au budget et de fait non retracées dans les restes à réaliser en recettes ce qui aurait donné une vision globale plus complète des recettes certaines de la collectivité.

En effet ***la sincérité des comptes et la bonne gestion des deniers publics ne plaident pas pour une inscription anticipée (sans arrêté ou décision) ou prématurée des recettes de subventions dès lors que les dépenses correspondantes n'ont pas commencé à être réalisées.*** *Ainsi*

- *au 31/12/2019 il n'avait pas été inscrits au budget 2019 ou en décisions modificatives 194.918 € de subventions de l'Etat (DSIL convention 2019/02 du 29/07/2019 de 95.000 € tranche 3 sécurisation Rochers de la Baume, DSIL EJ2102095089 du 19/09/2019 de 99.918 € rénovation énergétique) et donc non retracées en restes à réaliser recettes.*

- *au 31/12/2020 il n'avait pas été inscrits au budget 2020 ou en décisions modificatives 1.110.109 € de subventions de l'Etat (DSIL EJ21023925010 du 10/05/2020 de 96.000 € tranche 3 chapelle des missionnaires, DSIL 3200770 du 18/12/2020 de 474.555 € Maison de la Santé, FIPD 2020/342008 du 07/12/2020 de 100.454 € sécurisation des écoles) et de la Région (DEB 20-500 du 09/10/2020 pour 140.000 € sur les 200.000 € attribués pour la rénovation thermique des ateliers, 2020/10655 du 17/12/2020 de 29.100 € pour la plantation d'arbres, 2020/07429 DEB-764 du 17/12/2020 de 50.000 € du 17/12/2020 FRAT COVID pour les panneaux lumineux d'information et le matériel de sonorisation de la salle du Conseil, FRAT bonifié 2020/06215 DEB-763 du 17/12/2020 de 220.000 € mise en conformité Plan d'eau des Marres) et donc non retracées en restes à réaliser recettes*

- *au 31/12/2021 il n'avait pas été inscrits au budget 2021 ou en décisions modificatives 1.428.088 € de subventions de l'Etat (ANDS-ES-DPRN9121 du 08/07/2021 pour 360.000 € sur les 400.000 € attribués pour la rénovation thermique du complexe Maffren, DSIL*

Lors du contrôle à aucun moment il n'a été demandé de justificatif écrit particulier sur ce point si ce n'est la présente explication lors des auditions, par voie de conséquence le maintien de cette mention d'absence de justificatif fourni tend à mettre en doute la bonne foi des gestionnaires sur la sincérité de l'explication alors même qu'à aucun stade de la procédure de contrôle il n'a été formulé expressément de demande de justificatifs à produire sur ce point précis.

En ce qui concerne les recettes d'emprunts inscrites en reste à réaliser il est pris note de l'observation de la Chambre. La commune de Sisteron tient à apporter les précisions suivantes réfutant formellement la mention d'insincérité des comptes administratifs.

D'une part il ne fait aucun doute que ***la commune n'a inscrit en reste à réaliser en recettes que des emprunts dont la concrétisation contractuelle a été réalisée dans les semaines suivantes pour le montant exact inscrit, dès lors le caractère de recette certaine ne peut être mis en cause****. Par ailleurs sont visés des emprunts réalisés sur la période particulière de pandémie qui a sensiblement désorganisé le fonctionnement administratif institutionnel des collectivités et des établissements bancaires fin 2020 et du bouleversement du contexte des emprunts début 2022 avec la remontée en flèche des taux d'intérêts obérant quasiment toute possibilité d'emprunt à taux fixe.*

- *L'emprunt de 1.250 k€ (Banque Postale) fait suite à une consultation lancée le 25/11/2019, à une proposition de prêt du 13/12/2019 et à un mail du 20/12/2019 retenant cette offre ; en raison de l'absence d'interlocuteur de l'établissement bancaire lors des congés de fin d'année, la décision du Maire DMSF 2019-12-21 n'a pu être prise que le 10/01/2020 selon le formalisme exigé par l'établissement prêteur et le contrat de prêt signé le 16/01/2020. L'accord de la commune était donc bien réel et certain avant la date du 31/12/2019.*

- *L'emprunt de 1.450 k€ (Banque Populaire) fait suite à une consultation lancée le 28/12/2020 avec retard en raison du second confinement allant du 28/10/2020 au 01/12/2020 avec obligation de télétravail rendant difficile la fluidité du fonctionnement ; la proposition de prêt de la Banque Populaire date du 18/01/2021, par mail du 22/01/2021 l'offre a été retenue et confirmée par délibération n° 2021-01-29 SF du 15/02/2021 selon le formalisme exigé par l'établissement prêteur et le contrat de prêt a été signé le 23/02/2021.*

- *L'emprunt de 1.500 k€ (Banque Populaire) fait suite à une consultation lancée le 03/12/2021, à une proposition de prêt du 17/12/2021 de l'Agence France Locale sur du taux fixe et à un mail du 22/12/2021 retenant cette offre avec le principe d'adhésion à l'AFL et un accord ferme de l'établissement par mail du 23/12/2021 ; en raison du retournement de conjecture des taux d'intérêts en très forte hausse début 2022 l'Agence France Locale, par mail du 06/05/2022, n'a pu garantir son offre à taux fixe sur 15 ans pourtant condition substantielle de la consultation lancée par la commune ; par voie de conséquence la proposition de l'Agence France Locale n'a pas pu être*

EJ2103269687 du 26/03/2021 de 200.000 Nouvel Alcazar) et de la Région (CRET 2 2021/02108 DEB/72 du 26/03/2021 698.088 € Nouvel Alcazar, Kit Désert Médicaux 2021-02220 DEB/329 du 23/04/2021 de 170.000 € Maison de Santé) et donc non retracées en restes à réaliser recettes

Enfin, comme il a été précisé lors des entretiens, à compter de l'exercice budgétaire 2023 un contrôle des restes à réaliser en dépenses est exigé de tous les services lors de la demande d'inscription en crédits reportés par justification d'un bon de commande, d'un contrat, d'une convention ou d'un marché afin d'éviter l'inscription de crédits non justifiés mais figés par décision de sanctuarisation de certaines recettes sur des projets précis (tel qu'une partie du legs Leydet sur le nouvel Alcazar et du produit du rachat des baux par H2P pour la construction des restaurants scolaires). Les crédits en dépenses sur les projets pluriannuels sont désormais suivis dans le cadre de la mise œuvre d'autorisations de programme et crédits de paiement annuels depuis le passage en M57 au 01/01/2023.

Par voie de conséquence ***LA COMMUNE DE SISTERON NE PARTAGE PAS L'AFFIRMATION SELON LAQUELLE L'AFFECTATION DES RESULTATS SERAIT ERRONEE*** *par sous-évaluation du besoin de financement ; il conviendrait en effet pour asseoir une telle appréciation que tous les éléments correctifs précisés ci-dessus soient pris en compte ce qui n'a pas été le cas lors du contrôle parcellaire de la Chambre Régionales des Comptes PACA.*

1.2 Des budgets annexes revêtant le caractère industriel et commercial dépourvu de compte au trésor

La commune de Sisteron est quelque peu surprise de cette remarque de la Chambre Régionale des Comptes en 2023 alors même que jusqu'à présent ni l'autorité Préfectorale, ni la DDFIP, ni même la Chambre Régionale des Comptes dans tous ses contrôles depuis plus de trente ans n'ont formulé la moindre observation en la matière alors même que l'obligation d'instituer des budgets annexes distincts pour l'eau et l'assainissement dans les communes de plus de 3.500 habitants date de 1989 !

Au sens juridique la régie directe n'existe pas car aucune mention du Code Général des Collectivités Territoriales n'y fait référence bien qu'en pratique l'ordonnance de 1962 sur la comptabilité publique fasse mention de l'autonomie juridique et financière des régies.

LA REPONSE DU 19/02/2020 DU SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES A LAQUELLE SE REFERE LA CHAMBRE POUR APPUYER SON AFFIRMATION EST DES LORS TRES LIMITEE AU PLAN JURIDIQUE PUISQU'AUCUNE MESURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE PRECISE N'EST VENUE MODIFIER LE CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES *en la matière, une réponse ministérielle est une interprétation du droit mais en aucun cas un texte créateur du droit.*

Au demeurant ***les budgets annexes de l'Eau et de l'assainissement, comme tous les autres budgets annexes, font l'objet d'un suivi financer individualisé*** *à travers le compte de liaison de racine 451X par lequel tous les dénouements financiers des dépenses et des recettes sont*

retracés en compte miroir débit / crédit avec le budget principal (et la balance du compte de liaison du budget principal impacte le compte de trésorerie unique 515), il n'y a donc pas d'atteinte au principe d'autonomie financière de la régie. Ainsi au 04/10/2023 :

- *Budget eau compte de liaison 4512 solde débiteur 444.775,41 € = solde créditeur 4512 budget principal (avec incidence sur c/515 en débit)*
- *Budget assainissement compte de liaison 4513 solde débiteur 66.606,28 € = solde créditeur 4512 budget principal (avec incidence sur c/515 en débit)*

Pour conclure la compétence eau et assainissement sera de droit, transférée à la structure intercommunale au plus tard le 01/01/2026 conformément à l'obligation posée par la loi NOTRe.

1.3 Le suivi des emplois non permanents

La Commune de SISTERON s'appuie en effet, depuis 2012 sur la délibération cadre n° 2012-7-15 du 27 juin 2015.

Prenant acte des observations de la Chambre, l'autorité territoriale a déjà invité le 14 avril 2023 le conseil municipal de la commune à délibérer sur des délibérations dont l'objet et la portée consistaient à créer formellement l'ensemble des postes non permanents pourvus à ce jour et à pourvoir sur l'année 2023. Une délibération interviendra en tant que de besoin au cours des exercices ultérieurs pour permettre à l'organe délibérant de se prononcer sur les créations supports.

1.4 Une information du conseil municipal erronée concernant les emplois existants et pourvus

La Chambre observe que « Le détail par grade présenté à l'annexe portant sur les emplois permanents n'est pas fidèle aux délibérations de création d'emploi votées par le conseil municipal ».

A cet égard, un tableau comparatif des emplois permanents à temps complet et à temps non complet au 01/01/2022 et au 01/01/2023 met en évidence la prise en compte des délibérations de transformations de postes intervenues durant l'année 2022, contrairement à ce que maintient la Chambre.

La Chambre observe que « 14 agents, recrutés sur la base de contrats à durée déterminée (CDD) pour accroissement temporaire d'activité, ont exercé leurs fonctions durant des périodes continues supérieures à 12 mois dans une période de 18 mois ». Si ces données sont exactes, la commune tient toutefois à en relativiser la portée.

En premier lieu, cette observation ne concerne que 14 agents sur 262 (soit environ 5% de l'effectif de référence).

En second lieu, on ne peut pas faire le reproche à la collectivité de ne pas s'efforcer de pérenniser et consolider la situation des agents contractuels recrutés en fonction des besoins des services, dans la mesure où les personnels recrutés en CDD sont stagiairisés dans un délai de deux à trois ans au maximum dès lors qu'ils ont fait preuve de leurs qualités et capacités professionnelles, de l'adéquation de leur manière de servir aux attentes de la collectivité et que l'emploi support s'avère effectivement pérenne.

Il est par ailleurs précisé en l'état des observations provisoires que deux agents (matricule 418 et 312) listés dans le tableau n°4 ont été effectivement pérennisés au moyen d'une stagiairisation en vue de leur titularisation ; un agent (matricule 423) n'a pas vu son contrat renouvelé à son initiative.

En ce sens, la situation mise en exergue par la Chambre apparaît moins critiquable que celles de nombreuses communes et autres collectivités, voire de l'Etat, qui de fait maintiennent nombre d'agents dans un statut de contractuel très précaire.

La Commune de Sisteron rappelle les considérations retenues par la Cour des comptes au détour de son rapport thématique publié le 22 septembre 2020 sur la gestion des contractuels dans la fonction publique, lequel souligne que le recrutement des agents contractuels est généralement justifié par les besoins d'ajustements et de flexibilité des administrations et leur gestion tend à une rigidification progressive. Ce rapport démontre aussi que le recours aux contractuels est utilisé pour répondre aux besoins ponctuels que les fonctionnaires ne peuvent pas forcément prendre en charge : saisonniers, remplacements, vacances de postes, accroissements temporaires…

Cette problématique concerne Sisteron comme bon nombre d'autres collectivités.

Enfin, ce même rapport de la Cour des comptes admet aussi que le recours à des contractuels traduit aussi des difficultés d'adaptation du service public dans la gestion des agents titulaires, en raison des rigidités existantes dans certaines procédures (mobilité, affectations, vacances de postes, longueur des procédures…). Ce qui est également le cas pour la Commune de Sisteron.

D'autre part, par un jugement en date du 30 septembre 2022 (req. n° 2101957), le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a considéré que le recours à 38 contrats à durée déterminée (CDD) durant une période de trois ans afin de remplacer des agents temporairement indisponibles n'est pas en soi abusif. D'ailleurs, la Commune rappelle que pour apprécier le recours à des contrats à durée déterminée (CDD) le juge doit prendre en compte l'ensemble des circonstances de fait qui lui sont soumises, notamment la nature des fonctions exercées, le type d'organisme employeur ainsi que le nombre et la durée cumulée des contrats en cause.

LA COMMUNE CONSIDERE QU'ELLE RESPECTE POUR L'ESSENTIEL LES CIRCONSTANCES PERMETTANT DE DEROGER AUX DELAIS REGLEMENTAIRES QUI S'IMPOSENT AUX CDD.

Concernant le caractère erroné selon la Chambre des annexes budgétaires, il s'avère que la Commune utilise le logiciel e-Magnus agréé par le Ministère des Finances pour constituer les

annexes budgétaires et notamment les annexes C1.1. La méthode de production des annexes budgétaires consiste en une saisie des données sur ce logiciel formaté.

Malheureusement, force est de constater que l'impression ne fait pas apparaître la colonne « effectifs pourvus » pourtant saisie préalablement.

La Chambre peut éventuellement en conclure que l'information du conseil municipal en matière d'effectifs dans les annexes budgétaires est « insuffisante » selon les statuts considérés, mais ***cela ne provient pas d'une volonté de la Commune mais uniquement du logiciel pourtant utilisé par de nombreuses Communes en France.***

Au demeurant, ***la Commune a rajouté à l'annexe budgétaire faisant « Etat du personnel au 01/01/N » produit automatiquement par le logiciel e.Magnus, la capture d'écran des données saisies sur ce même logiciel lors de l'élaboration des budgets.***

La Commune tient malgré tout à rappeler que ***L'INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL EST RESPECTEE ET DE FAÇON FIABLE, PAR LA PRODUCTION CHAQUE ANNEE DE L'ETAT DE L'EFFECTIF DU PERSONNEL AU 01 JANVIER DE L'ANNEE CONSIDEREE,*** *comme le rend obligatoire le Code Général des Collectivités Territoriales, article L.2313-1 et article R.2313-3. Ce tableau des effectifs constitue la liste des emplois ouverts budgétairement pourvus ou non, classés par filières, cadres d'emplois et grades et distingués par une durée hebdomadaire de travail déterminée en fonction des besoins du service.*

Par principe, la Commune adopte par délibération du conseil municipal l'état des effectifs désigné en objet comme étant le tableau indicatif des emplois permanents communaux à temps complet et à temps non complet, une fois par an au 01 janvier. Au 01 janvier de l'année N, ce tableau des effectifs agrège les diverses délibérations de création, suppression et transformation d'emplois intervenues durant l'année N-1 et s'en trouve modifié comme il se doit une fois par an.

La Commune s'est par ailleurs, dotée d'un logiciel de gestion et de suivi de la masse salariale (fournisseur prestataire ADELYCE) permettant notamment de dresser l'état des effectifs en infra-annuel et à l'occasion de tout modification intervenant dans les effectifs communaux, et ce notamment par filière, catégorie, cadre d'emplois, grade, quotité de travail du poste, indication du poste pourvu ou vacant et service d'affectation. L'exploitation de ce logiciel de gestion permet ainsi de produire un état en continu de l'évolution des effectifs communaux tout au long de l'année.

2.1 Une situation financière saine mais qui se tend

L'impact sur les finances locales de la gestion du centre de vaccination contre le covid-19

Après le dépôt en décembre 2021 du dossier de demande de remboursement par l'ARS pour la période septembre/décembre 2021 pour un montant de 21.708 € et plusieurs relances en 2022 et 2023, ***l'ARS a enfin procédé au paiement à la fin du printemps 2023 !***

3 LA GESTION DU CABINET

Recommandation n° 2 : mettre fin au dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet

La Chambre « recommande à la commune de mettre fin au dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet » au motif allégué selon lequel « si le directeur de cabinet est officiellement le seul collaborateur de cabinet, six autres agents sont affectés dans le service «cabinet» ou effectuent de missions pour le compte du cabinet durant la période contrôlée ».

La Chambre se méprend sur la qualification et les missions dévolues aux services dits du Cabinet.

En effet, la pratique communale consiste de longue date à qualifier de « cabinet du maire » des services de secrétariat administratif et d'assistance de direction dépourvus de toutes fonctions à connotation politique. *L'appréciation portée par la chambre méconnait ainsi cette réalité institutionnelle.*

En effet, il convient de distinguer les fonctions administratives dévolues au service du cabinet du maire de celles à caractère purement politique dévolues aux seuls collaborateurs de cabinet.

Pour ce qui est des fonctions administratives, ce service est assimilable à tout autre en ce sens qu'il se compose de personnels affectés au service dont il convient de gérer les aspects statutaires et de pourvoir au fonctionnement.

Les fonctions administratives ainsi assurées consistent en la gestion de l'agenda des élus (réunions, manifestations, rendez-vous et permanences...), la gestion des correspondances des élus, la liaison administrative entre les élus et les organismes tiers en raison des désignations opérées par l'Assemblée délibérante au sein d'organismes extérieurs, la préparation et la gestion des dossiers de session des Élus, le traitement de l'information des décisions prises lors des assemblées, la veille documentaire sur demande, et ce, en fonction des délégations exercées.

Ces fonctions administratives constituent un service à part entière et sont assurées par des personnels communaux affectés au service dit du « Cabinet du Maire ».

A cet égard, il y a lieu de rappeler ici la matérialité des fonctions exercées par les six agents stigmatisés au détour des observations provisoires :

- *Agent N°1 avant mise à disposition au 1er janvier 2020 :*
  - *Assurer le secrétariat et la comptabilité du Secrétariat du Maire. Prise de contact et information des élus, réalisation des invitations, organisation et manifestations, Demandes de subventions, accueil, prise de rendez-vous ;*
  - *Tenue du planning ;*
  - *Archivage des documents administratifs ;*

  Cet agent était placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsistait avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- *Agent N°2 :*
  - *Assurer le Secrétariat de Direction du DGS et le Secrétariat du Maire (notamment Agendas et Plannings) ;*
  - *Accueil du public ;*
  - *Rédaction des courriers, mails, etc ;*
  - *Suivi des dossiers fonciers ;*
  - *Organisation et secrétariat des séances du Conseil Municipal (Convocations, PV, télétransmission) en lien avec le DGS et l'Attachée responsable du Secrétariat du Maire.*

  Cet agent est placé sous l'autorité du DGS, sans lien fonctionnel avec le collaborateur de cabinet.

- *Agent N°3 en disponibilité depuis novembre 2022 :*
  - *Chargé de communication (entre novembre 2020 et novembre 2022) ;*
  - *Production de rédactionnels et de visuels pour la communication de la collectivité via les moyens disponibles (Site internet, Réseaux Sociaux, Panneaux lumineux, etc...) ;*

  Cet agent était placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsiste avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- *Agent N°4 : Recruté dans le cadre du Secrétariat du Maire comme chargé de communication (de fin 2019 à fin 2020) pour l'organisation de l'arrivée du Tour de France 2020 ; puis pour assurer le secrétariat et l'accueil notamment du Centre de Vaccination de janvier 2021 jusqu'à mars 2022 ; puis retour à la communication d'avril 2022 jusqu'en décembre 2022 ; puis pour à la fois remplacer l'agent N°3 sur le poste de chargé de communication et assurer des missions d'accueil et de secrétariat de direction.*

  Cet agent est placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsiste avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- *Agent N°5 :*
  - *Gestion des boîtes mail institutionnelles ;*
  - *Chauffeur du maire dans ses déplacements ainsi que ceux du DGS ;*
  - *Photographe ;*
  - *Communication institutionnelle, Gestion du site internet. Rédaction articles, tenue des panneaux lumineux d'information communale ;*
  - *Réalisation des cartons d'invitation ;*
  - *Accueil du public (si besoin de remplacement) ;*

  Cet agent est placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsiste avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- *Agent N°6 retraitée depuis le 1er juillet 2020 :*
  - *Chargée de communication ;*

- *Production de rédactionnels et de visuels pour la communication de la collectivité via les moyens disponibles (Site internet, Réseaux Sociaux, Panneaux lumineux, etc…) ;*
- *Accueil du public ;*
- *Rédaction des courriers, mails, etc ;*
- *Suivi des dossiers fonciers ;*

Cet agent était placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsiste avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- *Agent N°7 retraitée depuis le 1er juillet 2023 :*
  - *Coordinatrice du Secrétariat du Maire (notamment Agendas et Plannings, comptabilité) ;*
  - *Rédaction des courriers, mails, etc ;*
  - *Responsable de l'organisation et secrétariat des séances du Conseil Municipal (Convocations, PV, télétransmission) en lien avec le DGS.*

Cet agent était placé sous l'autorité du DGS, sans lien fonctionnel avec le collaborateur de cabinet.

Contrairement à ce que prétend la Chambre, l'ensemble de ces fonctions respectives est clairement dissociable des fonctions dévolues au collaborateur de Cabinet.

- *Missions du Directeur de Cabinet :*
  - *Participer à la mise en œuvre du programme de la majorité municipale ;*
  - *Accompagner le Maire dans ses fonctions de représentation de la collectivité auprès des institutions, des partenaires ;*
  - *Gérer la communication personnelle (lien avec la presse, rédaction de discours, courriers) ;*
  - *Participation à la communication institutionnelle dans sa dimension politique relative à la mise en œuvre du programme municipal et la cohérence des actions avec ce programme ;*
  - *En lien avec le DGS, s'assurer de la qualité de la préparation des réunions à destination des élus municipaux, suivre le fonctionnement des instances et l'avancée des grands projets impactant le territoire.*

Sous l'autorité exclusive du Maire et en lien fonctionnel avec le DGS et les élus.

Compte tenu de ce qui précède, ***LA COMMUNE MAINTIENT RESPECTER LES REGLES DE PLAFOND D'EMPLOI DE COLLABORATEUR DE CABINET ET REFUTE LA PERTINENCE DE LA RECOMMANDATION N° 2, fondée sur une interprétation erronée de la qualification donnée au secrétariat du maire et des fonctions exercées par les agents en question.***

4.3 Une politique de rénovation urbaine cohérente, aux résultats contrastés

La commune a noté avec satisfaction que la Chambre a intégré dans son rapport les chiffres de fin d'opération au 31/12/2022 et le fait que la multiplicité des aides de l'Etat a parallèlement capté des dossiers éligibles.

Cependant, la commune maintient que les objectifs fixés à l'issue de l'étude pré-opérationnelle ont été surévalués à la demande des services de l'Etat (DDT SAUH), parce qu'aucun retour d'expérience pour des opérations similaires à l'échelle de la taille de la commune au niveau du département, ne permettait d'établir un prévisionnel plus proche de la réalité.

La commune rappelle à la Chambre que la politique de rénovation urbaine de la ville de Sisteron a été mise en avant au niveau national pour son exemplarité, par l'ANAH et les services de l'Etat à plusieurs reprises ; et que rien ne peut laisser entendre que celle-ci ait pu rencontrer des résultats contrastés, bien au contraire.

Ce n'est pas parce que les objectifs établis sous les conseils des services de l'Etat mal évalués et surestimés n'ont été remplis qu'en partie, que la politique de rénovation urbaine de la commune n'a pas été et n'est pas encore aujourd'hui un véritable succès reconnu de tous.

Les actions entreprises dans le cadre de cette politique ont par exemple, fait l'objet d'une présentation et d'un débat au congrès national de l'ANAH à Paris en 2018, aux journées de l'ANAH à Epinal en 2013 et ont fait l'objet d'une visite du ministre délégué chargé du logement en 2010.

De nombreuses villes sont venues et viennent régulièrement visiter la commune, accompagnées par les services des DDT d'autres départements pour appréhender l'ensemble des actions qui ont été parallèlement engagées dans le cadre de la politique de rénovation urbaine.

Enfin, une nouvelle convention OPAH-RU est en cours de signature entre l'Etat, la Région, la CAF, l'Anah pour les années 2024 à 2028 pour poursuivre la politique de rénovation urbaine avec des objectifs chiffrés calculés sur le retour d'expérience de la convention 2017-2022. Ces différents co-financeurs ne se seraient pas engagés s'ils avaient considéré que les résultats de la convention précédente étaient insuffisants ou médiocres.

Concernant le calibrage des objectifs par rapport aux spécificités du territoires et compte tenu du montant prévisionnel des opérations à financer, ***la Commune rappelle à la Chambre qu'en vertu de l'adoption par anticipation de la nouvelle nomenclature comptable M57 dès le 1er janvier 2023, ELLE A MIS EN ŒUVRE LES OUTILS DE PROGRAMMATION ADAPTES TELS QU'UN REGLEMENT BUDGETAIRE ET FINANCIER, UN PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENTS ET LES AP-CP (AUTORISATION DE PROGRAMME ET CREDIT DE PAIEMENT).***

4-4-2 Le projet « Petite Ville de Demain » ; un programme pour conforter le statut de « ville dynamique » et dans la continuité de l'ORT

La Commune prend note que les réponses et explications qu'elle a déjà apportées concernant ce chapitre n'ont malheureusement pas été prises en compte par la Chambre.

a) La Commune rappelle à la Chambre qu'en ce qui concerne les observations sur le bail « FAMILLE ET PROVENCE » :

La Commune a produit la copie des avis de la Direction de l'Immobilier de l'Etat concernant le bail emphytéotique Famille et Provence et la délibération d'acquisition du Conseil Municipal auprès de l'EPF Paca, visant expressément cet avis.

Cette acquisition s'est faite auprès de l'EPF Paca pour un montant de 212 323 euros, il est à noter que l'estimation du terrain (parcelles AX70/71/674 comprenant une petite maison et une maison bourgeoise à rénover s'élevait à 270 000 euros valeur au 20/11/2015).

Pour critiquable qu'elles puissent paraître, ***LA MODICITE DU BAIL ET SA DUREE CONSTITUAIENT D'UN POINT DE VUE OPERATIONNEL DEUX CONDITIONS SINE QUA NONE POUR PERMETTRE LA CONCRETISATION DE L'OPERATION*** *dans un contexte où il est difficile pour un opérateur social de construire avec un bon niveau de qualité tout en garantissant des loyers conventionnés.*

b) La Commune rappelle également à la Chambre que concernant les baux « HABITATIONS DE HAUTE PROVENCE » :

La cession des quatre terrains au bailleur H2P en 2017, a donné lieu à une estimation des domaines réalisée le 12/12/2016, c'est sur la base de ces estimations pour un bail de 99 ans que des négociations ont été engagées avec H2P.

La Commune a produit la copie des avis des domaines pour les cessions des terrains au bailleur social Habitations de Haute Provence du Centre de secours, Les Jardins du Gand, hameau de Canteperdrix, les Visitandines.

La société Habitations de Haute Provence a prévu dans le cadre du plan moyen terme (PMT) établi en 2016, un programme important d'investissement sur ses résidences.

La décision de rachat des baux auprès des communes du département relève d'une orientation stratégique de la direction d'H2P validée par son Conseil d'Administration le 12 février 2016.

Le rachat de la pleine propriété permettait à H2P la sécurisation foncière de son patrimoine, et de mobiliser les prêts nécessaires à l'entretien des résidences, et au développement de son activité. Cette opération concernait alors 40% du parc de la société.

A titre d'exemple, la Banque des Territoires refusait à l'époque à H2P, un financement d'une durée de 25 ans, nécessaire à la réhabilitation de la résidence Les Visitandines à Sisteron, au motif de la durée insuffisante du bail emphytéotique.

Le rachat des baux permet donc à la société d'avoir aujourd'hui une pleine maîtrise de son parc, et d'en assurer la qualité et la pérennité.

Compte tenu de ces orientations, et comme l'a rappelé H2P, ***c'est en accord avec le préfet et le directeur de la DGFIP, que l'Avis de la DIE a été sollicité par toutes les communes concernées (DIGNE, MANOSQUE, GREOUX-LES-BAINS, LES MEES) et par H2P sur la base de baux à 99 ans uniquement.***

Il n'a pas été établi de valorisation comparative par la DIE, basée sur la durée initiale des baux. C'est dans ce cadre spécifique que cette société a sollicité la Commune de Sisteron pour une prorogation des baux à 99 ans et une proposition de rachat pour les opérations ci-après :

- *Le centre de Secours ;*
- *Les Jardins du Gand ;*
- *Le Hameau de Canteperdrix ;*
- *L'Hôtel d'Ornano ;*
- *Le Bras d'Or ;*
- *La résidence Brouchon ;*
- *Les Visitandines.*

Dès à compter de cette sollicitation, une demande d'évaluation a été faite aux services des Domaines (DIE). A réception des évaluations, la Commune a décidé de ne céder que les biens suivants :

- *Résidence Le Hameau de Canteperdrix pour 603 193 € ;*
- *Résidence Les Jardins du Gand pour 362 006 € ;*
- *Résidence Les Visitandines pour 367 201 € ;*
- *Résidence HLM Centre de Secours pour 98 737 € ;*

Soit un montant total de : 1 431 137 €.

Sur cette somme un abattement de 10 % a été appliqué pour fixer le montant de la cession à la somme totale de 1 287 900 €. Un courrier d'accord de la société Habitations de Haute Provence en date du 28/11/2016 a entériné cette proposition. Dans la continuité de ce courrier la Commune a pris une délibération du Conseil Municipal en date du 27/02/2017 pour allonger la durée les baux à 99 ans et céder ces biens pour les sommes ci-dessus déterminées.

Compte tenu des valorisations des autres ensembles immobiliers estimées trop faibles pour des bâtiments récemment livrés, la Commune a d'ailleurs décidé de conserver l'hôtel D'Ornano (157 470 €), Le Bras d'Or (157 619 €), et la résidence Brouchon (81 511 €).

Il est à préciser que la proposition initiale d'Habitations de Haute Provence s'élevait à 1 131 064 € pour les patrimoines Centre de Secours, Les Jardins du Gand, Le Hameau de Canteperdrix, L'Hôtel d'Ornano, Le Bras d'Or, La résidence Brouchon, Les Visitandines alors que l'offre finale d'un montant de 1 287 900 € n'inclut pas l'Hôtel D'Ornano, le Bras d'Or et la Résidence Brouchon ; soit ***une plus-value de + 156 836 € avec 3 immeubles en moins. Cette offre était***

donc bien supérieure à la proposition initiale faite par Habitations de Haute Provence *tout en conservant trois des sept patrimoines proposés initialement. En ce sens, le dispositif retenu n'apparait pas avoir préjudicié aux intérêts de la Commune.*

A titre purement informatif, la Commune précise à la Chambre que la réhabilitation de la résidence Les Visitandines est achevée depuis fin 2018 pour un montant d'environ 2 millions d'euros.

Malgré les réserves émises par la Chambre, LA COMMUNE A DONC NEGOCIE AU MIEUX DE SES INTERETS LES TERMES DE CETTE OPERATION DE VENTE PATRIMONIALE qui, faut-il le rappeler, s'est déclinée sous l'égide du Préfet et d'H2P sur les principales communes du département des Alpes-de-Haute-Provence ; la Commune de Sisteron ne faisant pas exception.

Fait à Sisteron, le 16 octobre 2023

Le Maire

MAIRIE DE SISTERON
Alpes de Hte Provence(04)

Daniel SPAGNOU