



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

COMMUNE DE SAINT-GENIS-LAVAL
(Métropole de Lyon)

Exercices 2015 et suivants

Observations définitives
délibérées le 14 octobre 2021

SOMMAIRE

<u>1</u>	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE</u>	<u>7</u>
<u>2</u>	<u>LA GOUVERNANCE</u>	<u>8</u>
2.1	Le conseil municipal et ses commissions.....	8
2.2	Les adjoints et conseillers délégués	9
2.3	Les indemnités de fonction et frais de représentation	10
2.3.1	Les indemnités de fonction des élus	10
2.3.2	Les frais de représentation liés à l'exercice des fonctions d'élus	11
2.4	L'organisation des services	12
2.5	Conclusion intermédiaire.....	12
<u>3</u>	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</u>	<u>13</u>
3.1	L'organisation et les moyens.....	13
3.2	Les effectifs de la collectivité.....	13
3.2.1	Un nombre d'agents relativement stable entre 2015 et 2020.....	13
3.2.2	Les emplois de cabinet.....	14
3.2.3	Le recrutement des contractuels sur postes permanents	15
3.3	L'emploi de personnes en situation de handicap	16
3.4	Le temps de travail	16
3.4.1	La durée annuelle du temps de travail	16
	<i>Source : à partir des données communales.</i>	<i>17</i>
3.4.2	Les autorisations d'absence pour motif familial	17
3.4.3	Les heures supplémentaires	18
3.5	Les absences et les accidents du travail	18
3.6	La rémunération des personnels	19
3.6.1	Le régime indemnitaire	19
3.6.2	La NBI	20
3.6.3	Les avantages collectivement acquis	21
3.7	L'égalité femme-homme.....	22
3.8	La formation	22
3.9	Conclusion intermédiaire.....	23
<u>4</u>	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	<u>23</u>
4.1	La cartographie des achats et les procédures de la commune	23
4.2	L'organisation du service de la commande publique	24
4.2.1	Des missions identifiées et des objectifs à clarifier	24
4.2.2	Une fonction achat à développer.....	25
4.3	La maîtrise des procédures de la commande publique	26
4.3.1	Des irrégularités sur le mode de passation.....	26
4.3.2	Des procédures internes à formaliser	27
4.3.3	L'organisation des commandes inférieures à 20 000 € ne garantissant pas le respect des seuils de mise en concurrence.....	28
4.3.4	Le recensement des avenants à pérenniser.....	28
4.4	La traçabilité et la transparence d'un échantillon de procédures de consultation	29
4.4.1	Des conditions de mise en concurrence à améliorer	29
4.4.2	La cohérence et la régularité des pièces de la passation	30
4.5	Conclusion intermédiaire.....	31
<u>5</u>	<u>LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS.....</u>	<u>31</u>
5.1	L'importance du soutien accordé aux associations	31
5.2	Une procédure d'attribution des subventions et un dispositif de conventionnement qui restent perfectibles	32
5.3	Le cas de deux associations venant en support d'autres associations	33
5.3.1	La dissolution du CADEC	33
5.3.2	L'activité de l'association SAGA	34
5.4	Conclusion intermédiaire.....	35

6	LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES	
	COMPTE	35
6.1	La qualité de l'information budgétaire	35
6.1.1	La structure budgétaire	35
6.1.2	L'affectation du résultat	36
6.1.3	La programmation budgétaire	36
6.1.4	Les annexes au compte administratif	37
6.1.5	La mise en ligne des documents budgétaires	37
6.2	La fiabilité des comptes	37
6.2.1	L'organisation de la chaîne comptable et du système informatique financier	37
6.2.2	Le rattachement des charges et des produits, et les restes à réaliser	38
6.2.3	Les opérations patrimoniales	40
6.2.4	La politique de provisionnement	41
6.2.5	Le suivi comptable des recettes d'exploitation	42
6.3	Conclusion intermédiaire	42
7	LA SITUATION FINANCIERE	42
7.1	L'évolution des produits de gestion	43
7.1.1	Les ressources fiscales propres	43
7.1.2	La fiscalité reversée	44
7.1.3	Les ressources d'exploitation	45
7.1.4	Les ressources institutionnelles : la baisse de la dotation globale de fonctionnement	45
7.2	L'évolution des charges de gestion	46
7.2.1	Les charges à caractère général	46
7.2.2	Les charges de personnel	46
7.2.3	Les subventions et autres charges de gestion	47
7.3	Le financement des dépenses d'investissement	47
7.3.1	Les dépenses d'investissement	47
7.3.2	L'autofinancement net disponible pour le financement des investissements	48
7.3.3	Le financement propre disponible	48
7.3.4	La couverture du besoin de financement	49
7.4	L'analyse bilancielle	49
7.4.1	Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement	49
7.4.2	L'endettement	49
7.5	Les risques hors bilan	50
7.6	Les mesures d'accompagnement de la crise sanitaire	50
7.7	Conclusion intermédiaire	51
8	ANNEXES	52
8.1	La gestion des ressources humaines	52
8.2	La situation financière	53

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Genis-Laval pour les exercices 2015 et suivants. Cette commune de plus de 20 000 habitants est située sur le territoire de la métropole de Lyon.

Sa situation financière est solide. Grâce à la maîtrise d'ensemble des dépenses de fonctionnement, et malgré des recettes stables, la commune a maintenu son niveau d'autofinancement. Celui-ci a été suffisant pour financer les opérations d'investissements, plutôt limitées sur la période, permettant de disposer d'un niveau d'endettement réduit. Cette marge de manœuvre sera appréciable pour financer les investissements futurs dans le contexte de l'arrivée de la ligne de métro B à l'horizon 2023.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, les effectifs ont été stables et la réforme de l'organisation du travail de 2019 permet de mieux respecter la durée légale du temps de travail. Il reste cependant à la commune à faire un effort pour atteindre la durée des 1 607 heures annuelles.

D'une manière générale, les procédures relatives à la commande publique et aux relations avec les associations doivent être renforcées.

En ce qui concerne la commande publique, l'organisation du service compétent paraît devoir être consolidée malgré la qualité des démarches entreprises en matière de mutualisation de ses besoins avec d'autres structures. Des procédures de contrôle interne doivent être mises en place pour éviter certaines irrégularités. La commune doit aussi être vigilante à maintenir une concurrence suffisante pour ses besoins en matière de fournitures, de services et de travaux d'espaces verts.

La commune apporte historiquement un soutien financier et matériel conséquent aux associations. La réflexion qui avait été engagée pour conditionner le versement de subventions à la réalisation d'objectifs par ces associations n'a pas été menée à son terme. Il en est de même concernant la réflexion sur la définition de critères d'attribution. A titre particulier, le subventionnement de l'association SAGA n'apparaît pas dénué de tout risque juridique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Poursuivre la mise en conformité du contenu des délégations du maire à ses adjoints et conseillers avec le régime de la suppléance prévu à l'article L. 2122-18 du CGCT.

Recommandation n° 2 : Délibérer sur le régime du temps de travail en respectant l'obligation annuelle des 1 607 heures.

Recommandation n° 3 : Attribuer la nouvelle bonification indiciaire aux seuls agents remplissant les conditions légales.

Recommandation n° 4 : Veiller au respect de l'article L. 2122-23 du CGCT exigeant de l'ordonnateur une information précise des marchés attribués et avenants signés à l'occasion des réunions obligatoires du conseil municipal, ainsi qu'au respect de l'article R. 2196-1 du code de la commande publique relatif à l'obligation de donner accès aux données essentielles pour les modifications apportées aux marchés attribués.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une nomenclature interne des achats de manière à s'assurer du respect des seuils réglementaires de la commande publique.

Recommandation n° 6 : Veiller au respect de l'article R. 2184-12 du code de la commande publique en conservant les candidatures et les offres, ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation d'un marché pendant au moins cinq ans à compter de la signature du marché.

Recommandation n° 7 : Enrichir le contenu du débat d'orientation budgétaire d'engagements pluriannuels, ce qui permettra d'utiliser le rapport d'orientation budgétaire comme un outil de pilotage financier.

Recommandation n° 8 : Procéder, conformément aux normes édictées par la nomenclature budgétaire et comptable M14, à l'intégration comptable des biens identifiés comme ne relevant plus de l'immobilisation en cours, procéder à leur inscription à l'inventaire et procéder à la réévaluation des dotations aux amortissements qui en découlent, dès la mise en service de l'immobilisation.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Genis-Laval pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 5 février 2001, adressée à Mme Marylène MILLET, maire de la commune depuis le 3 juillet 2020. Son prédécesseur depuis 2001, M. Roland CRIMIER, a également été informé le 24 février 2021.

Les investigations ont porté principalement sur les points suivants :

- la gouvernance ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la commande publique ;
- les relations avec les associations ;
- la qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes ;
- la situation financière.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 2 juin 2021 avec Mme Marylène MILLET. Il a également eu lieu avec M. CRIMIER le 1^{er} juin 2021.

Lors de sa séance du 18 juin 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 15 juillet 2021 à Mme MILLET et M. CRIMIER et aux personnes explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites reçues de Mme MILLET et M. CRIMIER, la chambre, lors de sa séance du 14 octobre 2021 a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Saint-Genis-Laval compte près de 22 000 habitants, ce qui la situe en 15^{ème} position des communes les plus peuplées du département du Rhône et de la métropole de Lyon dont elle fait partie. Sa population est en légère progression au cours de la période de contrôle.

Tableau 1 : Population municipale 2015 - 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Population DGF	21 271	21 353	21 663	21 920	22 104

Source : population DGF, DGFIP.

Saint-Genis-Laval appartient à la circonscription « Lônes et Coteaux » de la métropole de Lyon. Elle bénéficie du réseau de transports en commun TCL et sera desservie à l'horizon de 2023 par le métro B via deux arrêts : « Oullins » et « Saint-Genis-Laval Hôpitaux sud », station qui sera inscrite dans un pôle multimodal la reliant au réseau de bus et à un parking-relais de 900 places.

La commune compte environ 1 900 écoliers accueillis dans cinq écoles publiques et deux écoles privées. Elle dispose de deux collèges, d'un lycée d'enseignement général et technologique, d'un lycée horticole et d'un lycée professionnel hôtelier. Saint-Genis-Laval gère le centre culturel La Mouche et plusieurs équipements sportifs.

Trois zones industrielles (la Mouche, Le Favier, les Basses-Barolles) accueillent des entreprises à dominante tertiaire ou industrielle et plusieurs parcs d'activités, ainsi que le centre commercial Saint-Genis 2.

Le niveau de pauvreté de la population municipale est relativement faible¹.

Toutefois, le quartier des Collonges est classé parmi les quartiers prioritaires de la politique de la ville² comme connaissant des difficultés sociales et économiques et est doté de moyens spécifiques. Le quartier des Basses Barolles est en veille active.

Saint-Genis-Laval fait partie depuis sa création en 1969 de la communauté urbaine de Lyon, devenue depuis le 1^{er} janvier 2015 la métropole de Lyon. Collectivité territoriale à statut particulier, la métropole de Lyon exerce pour le compte des 59 communes qui la composent à la fois les compétences dévolues aux départements à l'échelle de son territoire et celles exercées par les métropoles de droit commun. A ce titre, la commune lui a transféré un grand nombre de compétences : eau et assainissement, nettoyage des espaces publics, collecte des déchets, voirie, aménagement urbain, habitat, énergie, déplacements, etc.

Au 1^{er} janvier 2020, elle adhère au syndicat intercommunal des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY), au syndicat mixte de mise en valeur, d'aménagement et de gestion du bassin versant du Garon (SMAGGA) dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

¹ Le revenu médian disponible par unité de consommation est ainsi supérieur de 10 % à la moyenne départementale (25 660 € en 2018 contre 22 025 € pour le département du Rhône et 21 264 € au niveau national).

² De nouveaux périmètres des quartiers prioritaires de la politique de la ville ont été fixés par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 et se sont substitués depuis le 1^{er} janvier 2015 aux zones urbaines sensibles (ZUS) et aux quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le conseil municipal et ses commissions

Pour les deux mandatures de la période sous contrôle, le conseil municipal de Saint-Genis-Laval est composé de 35 conseillers municipaux, ce qui est conforme à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Pendant la période sous contrôle (2015-2020), il s'est réuni huit fois au cours de l'année 2015 puis six fois par an jusqu'en 2019. En 2020, le conseil municipal s'est réuni deux fois jusqu'à sa recomposition en juin, puis quatre fois sous la nouvelle mandature. Ainsi, le nombre de réunion sur toute la période sous contrôle était supérieur à l'obligation posée par l'article L. 2121-7 du CGCT.

Les comptes rendus du conseil sont clairs et pédagogiques dans leur rédaction. Les comptes rendus du conseil sont mis en ligne sur le site internet de la commune avec une antériorité de sept ans. Les procès-verbaux retracent le contenu des débats tenus lors des séances de façon exhaustive. Ils sont en outre soumis à adoption du conseil municipal systématiquement en premier point de la séance suivante.

Ces deux documents sont donc de nature à informer de manière satisfaisante les administrés de la commune.

Le conseil municipal est organisé sous forme de commissions thématiques³ évoluant comme suit sur la période :

Tableau 2 : Composition des commissions

Mandature 2014-2020	Mandature 2020-
Enfance /Jeunesse /Éducation /Solidarité	Enfance, Jeunesse, Enseignement, Cohésion Sociale, Égalité
Aménagement durable et cadre de vie	Aménagement durable, Cadre de Vie, Urbanisme, Mobilités, Transition écologique
Loisirs/ Culture/Sport/ Animations	Vie associative, Sport, Culture, Jumelage
Finances et administration générale/ Développement économique et Emploi	Finances, Affaires générales, Développement économique, Ressources Humaine et Numérique

Source : commune de Saint-Genis-Laval

Composées chacune de dix membres maximum, il est à noter que trois sièges sont occupés par les listes d'opposition, soit un nombre cohérent au vu des suffrages enregistrés par chaque liste. De ce fait, leur composition respecte le principe de la représentation proportionnelle afin de permettre l'expression de la pluralité des élus édicté par l'article L. 2121-22 du CGCT.

La fréquence de réunion (entre trois et six par an) de ces commissions tenues généralement avant le conseil municipal ainsi que le contenu des comptes rendus traduisent une réelle implication de ces dernières dans la gouvernance communale.

Le conseil municipal s'est doté d'un règlement intérieur le 30 septembre 2014 sous la première mandature puis le 10 septembre 2020 pour la seconde. A noter que ce dernier intègre dans son premier chapitre les obligations prévues par la charte de l'élu local introduite par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015. Ces deux règlements sont clairs et précis quant aux modalités de fonctionnement du conseil et de ses commissions ainsi que sur le déroulement et la tenue des débats.

³ Délibération du 22 avril 2014 et délibération du 15 septembre 2020.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT et par délibération du 14 avril 2014, le conseil municipal a délégué au maire un certain nombre d'attributions. La délibération du 10 juillet 2020 reprend l'ensemble des délégations adoptées sous la mandature précédente en y apportant toutefois quelques amendements.

Sur le fond, il ressort de ces évolutions que le nouveau conseil municipal de juillet 2020 a entendu ouvrir davantage le champ des délégations à de nouveaux domaines tout en reprenant la main pour ce qui est des décisions relevant des emprunts (levée et négociations) pour lesquels il demeure actuellement compétent.

Sur la forme, les délibérations décrivent de manière suffisamment précise chaque compétence déléguée.

En outre, il a été constaté que le maire rend compte de l'usage de ces délégations en chaque début de séance du conseil municipal, exception faite de la restitution en matière de commande publique qui n'a pas été systématique durant la période de contrôle. En réponse, la maire de Saint-Genis-Laval a indiqué qu'elle rend désormais compte à son conseil en matière de commande publique.

Par ailleurs, l'information donnée au conseil municipal en matière de cession immobilière entre 2015 et 2020 n'a pas été non plus systématiquement complète à en juger par le fait que la délibération, le procès-verbal et le compte rendu de séance du conseil municipal se prononçant sur la cession de l'impasse Thévenon n'indiquaient pas de manière explicite que le prix proposé (50 000 €) était deux fois inférieur à celui estimé par France Domaine.

S'il est admis par la jurisprudence que la commune n'est pas liée par l'estimation rendue par France Domaine⁴ qui ne constitue qu'un avis non conforme, en revanche, cette dernière doit justifier que le prix inférieur est compensé d'une part par des contreparties suffisantes de la part de l'acquéreur et d'autre part, par un motif d'intérêt général⁵. Bien que cette cession ait été adoptée à l'unanimité des membres du conseil municipal, disposer de cette information aurait pu être de nature à alimenter les débats au sein du conseil et ainsi participer à une meilleure transparence de l'information financière faite aux élus et à la population.

2.2 Les adjoints et conseillers délégués

Sous la mandature 2015-2020, le maire s'est entouré de huit adjoints⁶ puis de dix⁷ à partir de 2020. Ce nombre est conforme aux dispositions de l'article L. 2122-2 du CGCT, soit 30 % maximum de l'effectif du conseil municipal.

Les délégations dévolues aux adjoints ont évolué sur la période de contrôle.

Les délégations du maire à ses adjoints et conseillers sont encadrées par l'article L. 2122-18 du CGCT. Il a été vérifié que ces délégations respectent la réglementation sur les points suivant :

- ♦ elles entrent dans les domaines délégués au conseil par le maire ;
- ♦ elles ne relèvent pas des attributions que le maire exerce en « propre » et donc non susceptibles d'être déléguées ;
- ♦ elles ne délèguent pas l'intégralité des attributions à un seul de ses adjoints⁸.

⁴ CE, 25 sept. 2009, n° 298918, Cne de Courtenay.

⁵ CE, 25 nov. 2009, n° 310208, Cne de Mer.

⁶ Délibération du 4 avril 2014.

⁷ Délibération du 3 juillet 2020.

⁸ CE, 12 mars 1975, commune Logues-Margueron.

S'il a été constaté que les arrêtés de délégation des adjoints et des conseillers délégués énumèrent de façon suffisamment précise les champs dans lesquels ces derniers peuvent intervenir, ces derniers appellent néanmoins les observations qui suivent.

L'ensemble des arrêtés de délégation pour l'ensemble de la période sous contrôle prévoit une délégation de signature dans un certain nombre de domaines de la gestion communale ne relevant pas directement du champ de la délégation⁹ de l'élu.

Il en résulte que le dispositif prévu dans les arrêtés n'est pas conforme au régime juridique de la suppléance, prévu à l'article L. 2122-17 du CGCT qui prévoit que l'élu ne peut intervenir dans ces champs qu'en cas « *d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement* » du maire qui est « *provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau* ».

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnatrice indique avoir initié une révision du contenu des délégations accordées par le maire à ses adjoints et conseillers qui devrait permettre de mettre fin aux irrégularités constatées par la chambre d'ici la fin de l'année 2021.

La chambre recommande à la commune de poursuivre la mise en conformité du contenu des délégations du maire à ses adjoints et conseillers avec le régime de la suppléance prévu à l'article L. 2122-18 du CGCT.

2.3 Les indemnités de fonction et frais de représentation

Les fonctions d'élu local sont exercées à titre gratuit¹⁰. Cependant, le CGCT prévoit que les élus peuvent percevoir des indemnités de fonction. Ces dernières ne s'apparentent pas à de véritables rémunérations sur le plan juridique. De même, afin de faciliter l'exercice de leur mandat, ce même code prévoit que les élus municipaux peuvent bénéficier du remboursement de frais exposés dans le cadre de leurs fonctions.

2.3.1 Les indemnités de fonction des élus

Dans ses délibérations des 14 avril 2014 et 24 juillet 2020, la commune de Saint-Genis-Laval a opté pour les taux d'indemnités suivants :

⁹ Signer toute autorisation de fermeture de cercueil, de crémation et d'inhumation, arrêté de déclenchement du plan communal de sauvegarde, les arrêtés de péril, les arrêtés ordonnant hospitalisation provisoire et d'urgence d'une personne présumée atteinte de troubles mentaux dans un hôpital ou un hospice public, toutes décisions de l'administration communale en cas d'absence ou d'empêchement du Maire...

¹⁰ Article L. 2123-17 CGCT.

Tableau 3 : Taux d'indemnités des élus pratiqués sur la période de contrôle

	Première mandature				Seconde mandature			
	% maximal pour la strate 20 000 hab ¹¹	Enveloppe Théorique (sur la base d'un 1er adjoint et 7 adjoints)	Taux votés	Montant mensuel	% maximal pour la strate 20 000 hab ¹²	Enveloppe Théorique (sur la base d'un 1er adjoint et 9 adjoints)	Taux votés	Montant mensuel
Maire	90 %	3 500,46 €	76,40 %	2 971,49 €	90 %	3 500,46 €	63,50 %	2 469,76 €
1 ^{er} adjoint	33 %	10 268 €	35,30 %	1 372,95 €	33 %	12 835 €	33 %	1 283,50 €
Adjoints			27,40 %	7 459,83 €				30 %
Conseillers délégués	6 % de l'enveloppe indemnité Maire + adjoints		6 % (2 membres)	466,73 €	6 % de l'enveloppe indemnité Maire + adjoints		5 % (5 membres)	972,35 €
Conseillers			1,2 % (24 membres)	1 120,14 €			1,5 % (19 membres)	1 108,47 €
TOTAL		13 768,46 €		13 391,14 €		16 335,46 €		16 335,40 €

Source : délibérations du CM+ CGCT

Le choix de la nouvelle mandature de mieux rétribuer les adjoints et les conseillers au détriment du maire, du premier adjoint et de manière plus marginale des conseillers sans délégation, conjugué à l'augmentation du nombre d'adjoints et de conseillers délégués a eu pour conséquence d'augmenter le montant total mensuel que la commune verse à ses élus. Toutefois, ces montants demeurent conformes au montant maximum tel qu'il ressort du calcul de l'enveloppe globale prévue à l'article L. 2123-20 du CGCT.

A ces indemnités, s'ajoute une indemnité supplémentaire (15 %) au titre du fait que la commune est bureau centralisateur de canton conformément aux dispositions de l'article L. 2123-22 du CGCT.

Seuls deux élus étaient concernés par le cumul d'indemnités liés à plusieurs mandats ou fonctions de sièges, régi par l'article L. 2123-20 du CGCT sur la période¹³. Selon la commune, celle-ci a réalisé les contrôles adéquats en concertation avec le service de paye de la métropole de Lyon et ces derniers n'ont pas donné lieu à écrêtement, le montant des indemnités versées par la métropole ne le nécessitant pas.

Il apparait que la commune de Saint-Genis-Laval a pour les deux mandatures de la période sous contrôle, appliqué des taux d'indemnités qui s'inscrivent dans le respect des taux plafonds correspondants à ceux de la strate de population adéquate, ainsi que de l'enveloppe globale qui en découle.

2.3.2 Les frais de représentation liés à l'exercice des fonctions d'élus

Les articles L. 2123-18 du CGCT et suivants prévoient un certain nombre de cas pour lesquels un élu peut percevoir un remboursement pour des frais engagés pour l'exercice de ses fonctions.

¹¹ Taux s'appliquant au montant du traitement mensuel correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique soit 3 889,38 €

¹² Taux s'appliquant au montant du traitement mensuel correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique soit 3 889,38 €

¹³ M. Roland CRIMIER, maire était également vice-président de la métropole de Lyon, vice-président de l'ALEC (agence locale de l'énergie et du climat de la métropole Lyonnaise) et représentant au SYTRAL. Mme Marylène MILLET, conseillère sur le précédent mandat était également conseillère métropolitaine.

Le cumul des frais de mission (compte 6532) n'a représenté que 3 000 € sur l'ensemble de la période sous contrôle, soit un montant peu significatif. Aucun montant au titre des frais de représentation du maire (compte 6536) n'a été enregistré sur la période.

Si l'analyse des états financiers relatifs aux déplacements des élus fournis par la commune ne présente pas de difficultés, en revanche, la chambre constate que ce n'est qu'à compter de 2017 et à la demande du comptable public que le conseil municipal délibère préalablement au déplacement d'un élu effectué dans le cadre de ses fonctions, sur les modalités de remboursement des frais engagés conformément à l'article L. 2123-18 du CGCT.

2.4 L'organisation des services

A travers l'architecture générale des organigrammes, on peut constater entre 2015 et 2020, une tendance à un rattachement des services à la directrice générale des services (DGS) comme cela a été le cas des pôles « Vie citoyenne et économique », « Aménagement du territoire et développement économique » et « Protection et sécurité ». A compter de 2020, la mission « Protection » a été rattachée au maire, le service « Communication » passant lui sous l'autorité du directeur de cabinet alors qu'ils étaient auparavant rattachés à la direction générale.

Les diverses évolutions de l'organisation des services ont été motivées par des facteurs exogènes ou endogènes¹⁴ en lien avec les projets de mandats mis en œuvre.

En outre, il a été constaté une stabilité du personnel pour les principaux postes stratégiques sur la période (DGS, DST, DRH, DAF, responsable informatique, chef de la police municipale, responsable enfance).

2.5 Conclusion intermédiaire

Sur l'ensemble de la période sous contrôle sur laquelle s'est exercée deux mandatures, la commune de Saint-Genis-Laval a mis en place une gouvernance municipale conforme aux textes qui la régissent. Le contenu des délibérations prises par le conseil municipal ainsi que les débats retranscrits dans les comptes rendus et procès-verbaux, notamment via leur publication sur le site institutionnel de la commune, sont retranscrits de façon claire et synthétique. L'ensemble des délégations mises en place en faveur du maire, des adjoints et des conseillers sont de nature à organiser de manière satisfaisante l'exercice de leurs compétences, à l'exception de celles accordées aux conseillers délégués. Les indemnités que la commune alloue à ses élus ont été délibérées conformément aux textes en vigueur. Enfin, elle s'est attachée à organiser ses services de façon cohérente au regard des enjeux qu'elle s'est fixés.

¹⁴ Concernant les facteurs exogènes, ont influé :

- la sortie du contrat urbain de cohésion sociale ;
- la reprise en régie directe de la gestion de l'organisation d'événements culturels auparavant gérés par l'association CADEC suite à la dissolution de cette dernière, ce qui a entraîné un redéploiement des effectifs pour sa prise en charge en 2019.

Concernant les facteurs endogènes émanant de la volonté des élus, ont influé :

- la création en 2015 d'un poste de contrôleur de gestion rattaché au service finances dans le cadre de la mise en place d'une comptabilité analytique ;
- la mise en œuvre des projets de mandat de la nouvelle municipalité à compter de 2020, à savoir le renforcement de la police municipale avec la création d'une brigade de nuit, le renforcement du service communication avec la création du poste de chargé événementiel et protocole placé sous l'autorité du directeur de cabinet ainsi que le renforcement du service de la cohésion sociale et développement économique pour appuyer le projet de réussite éducative.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation et les moyens

En 2020, le service en charge de la gestion du personnel compte huit agents. La collectivité dispose d'un système d'information des ressources humaines interfacé avec le système d'information financière, ce qui facilite notamment les prévisions d'évolution de la masse salariale.

3.2 Les effectifs de la collectivité

3.2.1 Un nombre d'agents relativement stable entre 2015 et 2020

Le nombre d'emplois permanents pourvus de la commune est relativement stable sur la période. Il est resté en deçà du plafond d'emplois permanents budgétairement ouvert par l'assemblée délibérante, notamment en 2019. La sous-consommation a alors atteint 52 ETPT¹⁵, soit 18 % des postes ouverts. Le conseil municipal a arrêté en 2020 un plafond d'emplois plus en phase avec les besoins réels de la collectivité.

Tableau 4 : Effectifs de la collectivité – emplois permanents 2015-2020 en ETPT

Emplois permanents au 31/12	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effectif budgétaire	249	241	252	263	284	256
Effectif pourvu	239,2	225,1	236,4	228,3	231,8	237,6

Source : commune de Saint-Genis-Laval (données au 31/12 figurant en annexes des documents budgétaires CA & BP)

Les transferts de compétences avec la métropole de Lyon ont été sans incidence sur les effectifs de la collectivité. Les principaux facteurs d'évolution de l'effectif communal ont été la reprise en régie directe de la maison de quartier mixcube (+ 10 agents) et le renforcement du service de cohésion sociale et économique.

Les effectifs de la filière technique évoluent peu sur la période (+ 1,5 ETPT) tandis que ceux de la filière administrative connaissent une progression plus forte en particulier en fin de période (+ 6 ETPT) tout comme ceux de la filière animation (+ 3 ETPT). A l'inverse, les filières sociale et médico-sociale voient leurs effectifs diminuer respectivement de 3,8 ETPT et 3,7 ETPT. En 2020, 35 % des agents appartiennent à la filière technique, 32 % à la filière administrative et 10 % à la filière médico-sociale.

La commune a renforcé son niveau d'encadrement. Le personnel de catégorie A est en augmentation de 32 % (+ 7,6 ETPT) entre 2015 et 2020, celui du personnel d'encadrement intermédiaire de catégorie B de 28 % (+ 7,7 ETPT). Cette évolution est en partie consécutive à l'effet de la réforme des cadres d'emplois de la filière médico-sociale et le passage des éducateurs de jeunes enfants et des assistants sociaux dans la catégorie A (+ 3,8 ETPT en 2019).

Le taux d'encadrement de la collectivité est de 13,2 % de cadre A et 14,8 % de cadre B, à un niveau plus élevé que les ratios nationaux (respectivement 7,9 % et 12,7 %¹⁶).

La part des emplois permanents pourvus par des agents non-titulaires représente, en 2020, 21,2 % de l'effectif de la collectivité (cf. annexe).

¹⁵ ETPT : équivalent temps plein travaillé.

¹⁶ Source : Direction générale des collectivités locales – Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020.

La collectivité fait également appel à du personnel non-titulaire pour satisfaire des besoins non-permanents liés pour l'essentiel à un accroissement temporaire d'activité. Ces besoins non permanents évoluent peu sur la période, correspondant à un volume de huit emplois en 2020, dont un emploi de cabinet.

3.2.2 Les emplois de cabinet

Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit, en son article 10 que l'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un maire est de deux personnes lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants.

La commune a compté jusqu'en juillet 2020 dans ses effectifs deux collaborateurs de cabinet conformément au plafond imposé par la réglementation. Depuis la mise en place d'un nouvel exécutif en 2020, il n'existe qu'un seul collaborateur de cabinet qui exerce les fonctions de directeur de cabinet.

Les règles de plafonnement des rémunérations du décret précité ont été respectées.

Il ressort du nouvel organigramme des services de juillet 2020 que le directeur de cabinet exerce un lien hiérarchique sur l'ensemble du service de communication. Ce positionnement hiérarchique est corroboré par la fiche de poste de ce dernier intitulée « *directeur de cabinet et de la communication* ».

Or, le rôle d'un directeur de cabinet ne peut être celui de diriger un service municipal comme celui de la communication. Les membres de cabinet ne peuvent être « *regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations de la collectivité concernée* »¹⁷. L'article 2 du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés dispose ainsi que « *le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation* ». La pratique consistant à rattacher un service au cabinet du maire conduit à étendre le périmètre du cabinet au-delà des « *emplois d'essence politique impliquant une position hors de la hiérarchie administrative de la collectivité considérée* »¹⁸.

La chambre invite la commune à prévenir tout risque de requalification de certains de ses emplois en emplois de cabinet en positionnant le service de communication sous l'autorité hiérarchique du directeur général des services (DGS). Il convient ainsi de dissocier la communication politique qui relève du directeur de cabinet¹⁹ de la communication institutionnelle qui échoit au DGS. Comme la chambre l'y invitait, la maire de Saint-Genis-Laval a indiqué dans sa réponse avoir procédé au rattachement hiérarchique du service de la communication à la directrice générale des services.

¹⁷ CAA Paris, 27 novembre 2003, n° 03PA01312, ville de Paris.

¹⁸ Exposé des motifs de la proposition de loi sénatoriale n° 412 du 8 juillet 2004 visant à proposer le statut de collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales.

¹⁹ Le cabinet peut comprendre au demeurant un attaché de presse.

3.2.3 Le recrutement des contractuels sur postes permanents

Le recrutement d'agents non-titulaires constitue une souplesse indispensable aux administrations pour assurer la continuité et l'adaptabilité des services. Il constitue cependant l'exception. L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pose en effet le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents²⁰.

Le dispositif législatif et réglementaire a récemment évolué avec la loi n° 2019-628 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

Le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents doit respecter une procédure garantissant l'égal accès aux emplois publics dont la publicité de la vacance et de la création de ces emplois constitue l'une des composantes essentielles. Les règles statutaires de la fonction publique territoriale prévoient ainsi que « *lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance.* »²¹ Cette déclaration préalable est obligatoire quel que soit le mode de recrutement, y compris lorsqu'il s'agit du recrutement d'un agent non-titulaire²² et du renouvellement éventuel de son contrat²³. La collectivité est tenue de démontrer l'impossibilité de recruter un fonctionnaire comme préalable au recrutement d'un agent non-titulaire. Cela suppose d'abord d'avoir publié la vacance de poste dans un délai permettant raisonnablement aux candidats intéressés de se manifester²⁴.

Le recrutement des agents de catégorie A en poste sur des emplois permanents a été dûment effectué après publication des vacances de postes auprès du centre de gestion du Rhône. Toutefois, le délai de publication des vacances de postes s'est avéré souvent insuffisant²⁵ lors des renouvellements de contrats. A l'occasion du renouvellement du contrat du chef de projet politique de la ville, la déclaration de vacance est même intervenue postérieurement à la signature du contrat. Ce type de manquement avait été constaté lors du contrôle précédent de la chambre.

Le fondement juridique du recrutement du responsable du service juridique et foncier est au surplus erroné en ce que son contrat a été conclu pour une durée de 3 ans et vise non pas l'article 3-3-2 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale mais l'article 3-2 selon lequel le contrat ne peut être conclu pour une durée excédant un an.

²⁰ Les motifs de recours à des agents contractuels pour occuper ces emplois sont limitativement énumérés par les articles 3-1 à 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale, complétée par la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions statutaires à la fonction publique.

²¹ Article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

²² CE, 14 mars 1997, Département des Alpes-Maritimes, 143800.

²³ CAA Bordeaux, 10 juin 1996, 95BX00570.

²⁴ Un délai de deux mois entre la déclaration et le recrutement d'un agent contractuel a ainsi été considéré comme raisonnable par le juge administratif. Le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques est venu assouplir ces règles de publicité en énonçant dans son article 4 que « *sauf urgence, la durée de publication de l'avis de vacance sur l'espace numérique commun ne peut être inférieure à un mois.* ». Cette disposition a été reprise par le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels (IV de l'article 2)

²⁵ Au vu de la signature et de la date de début des contrats.

Au regard de ce qui précède, la chambre préconise, d'une part, de mieux anticiper les besoins et d'augmenter le temps de publication des vacances de postes afin d'accroître le nombre de candidatures, d'autre part, d'inciter les candidats contractuels aux emplois de catégorie A à passer un concours dans leur branche de qualification. Dans sa réponse, la maire de Saint-Genis-Laval indique avoir demandé à ses services d'inciter les agents contractuels candidats aux emplois de catégorie A de la fonction publique territoriale à présenter un concours dans leur branche de qualification.

3.3 L'emploi de personnes en situation de handicap

Au 31 décembre 2019, la commune comptait 7,8 %²⁶ d'agents en situation de handicap au sein de son effectif et dépasse ainsi l'objectif fixé par l'article L. 5212-2 du code du travail, qui fixe un minimum de 6 % de travailleurs handicapés parmi les effectifs des employeurs publics de 20 agents ou plus. La moyenne nationale s'élevait en 2020 à 6,76 % pour la fonction publique territoriale. Ce résultat dispense la commune de verser une contribution au fonds d'insertion des personnes handicapées en application de l'article L. 5212-9 du code du travail.

3.4 Le temps de travail

3.4.1 La durée annuelle du temps de travail

Le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, puis le décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale ont défini une durée annuelle du temps de travail, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures, portée à 1 607 heures par la loi du 30 juin 2004 instaurant une journée de solidarité.

L'assemblée délibérante a revu par délibération 28 mai 2019 l'organisation du temps de travail qui résultait du protocole d'accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail adopté le 31 janvier 2002.

Les nouvelles dispositions relatives au temps de travail ont porté notamment sur :

- l'harmonisation du temps de travail fixé à 1 607 heures par an quel que soit le service ;
- une simplification des cycles de travail par une réduction de leur nombre (37 heures hebdomadaires avec 12 jours de récupération, 35 heures hebdomadaires sans jour de récupération et un temps de travail annualisé sans jour de récupération) ;
- la suppression des 2,5 jours de congés du maire au profit de 2,5 jours de récupération, dont l'attribution est conditionnée à la réalisation effective d'heures de travail supplémentaires.

Il a ainsi été mis fin à une durée annuelle du temps de travail des personnels de gardiennage d'équipements sportifs et culturels de 1 580 heures et à une durée annuelle du temps de travail des personnels des écoles de 1 570 heures. Hors congés d'ancienneté, la durée annuelle du temps de travail de l'ensemble des agents communaux est dorénavant alignée sur la durée légale du travail qui est de 1607 heures par an.

²⁶ Source : Bilan social 2019 : effectif en nombre de personnes physiques (20 travailleurs handicapés pour un effectif de 256).

Tableau 5 : Décompte annuel du temps de travail²⁷ (hors congés d'ancienneté)

	37 heures /semaine	35 heures /semaine
<i>Nombre de jours annuels</i>	365	
- <i>Repos hebdomadaire</i>	104	
- <i>Jours fériés (valeur forfaitaire)</i>	8	
- <i>Congés annuels</i>	25	
- <i>Jours RTT</i>	12	0
= jours travaillés	216	228
Heures travaillées	<i>1 596 heures arrondi à 1 600 heures</i>	<i>1 598 heures arrondi à 1 600 heures</i>
+ <i>Journée de solidarité (+ 7h)</i>	1 607 heures	1 607 heures

Source : à partir des données communales.

La pratique des congés d'ancienneté²⁸ perdure toutefois alors qu'elle a pour effet de réduire la durée annuelle du temps de travail des personnels bénéficiaires en deçà de la durée légale de 1 607 heures par an. En 2020, ce dispositif de congés a profité à 117 agents et a représenté 267 jours de congés supplémentaires.

Par ailleurs, le mécanisme d'attribution des 2,5 jours du maire, bien que désormais conditionné à la réalisation d'heures supplémentaires, apparaît critiquable en ce qu'il est susceptible d'inciter les agents communaux à réaliser des heures supplémentaires qui ne correspondraient pas à un besoin avéré de la collectivité. Sa mise en œuvre a rencontré des difficultés techniques de suivi, nombre d'agents ne souhaitant pas par ailleurs réaliser les heures supplémentaires demandées.

En dépit de la réorganisation du temps de travail décidée en 2019, la commune doit se conformer strictement à la durée légale en définissant une durée annuelle effective du temps de travail de 1 607 heures qui doit être approuvée par le conseil municipal pour une mise en œuvre au plus tard le 1^{er} janvier 2022, comme le prévoit la loi du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique. Dans sa réponse, la maire de Saint-Genis-Laval indique avoir demandé à ses services de revoir la question de la durée du temps de travail afin de respecter l'échéance prévue par la loi. Elle a précisé qu'à cette fin, une réunion du comité technique avait été programmée le 21 septembre 2021.

3.4.2 Les autorisations d'absence pour motif familial

Les autorisations d'absence pour événements familiaux ont un caractère facultatif. Elles ne constituent pas un droit pour les agents fonctionnaires mais une simple mesure de bienveillance de la part de l'administration²⁹.

²⁷ Ce décompte tient compte de la délibération du 18 décembre 2008 du conseil municipal faisant application des dispositions de la loi instaurant une journée de solidarité selon des modalités de mise en œuvre précisées dans le règlement du temps de travail du personnel. La journée de solidarité peut être accomplie selon deux modalités :
- par la réduction d'un jour RTT pour les agents qui en disposent ;
- par l'accomplissement d'une journée supplémentaire pour les personnels aux 35 heures effectives.

²⁸ Des jours de congés supplémentaires au titre de l'ancienneté dans la fonction publique sont accordés à raison d'un jour pour 5 ans d'ancienneté dans la limite de 3 jours par an (source : règlement intérieur du temps travail).

²⁹ La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en déterminer pour autant la durée. En l'absence de décret d'application, les règles d'autorisations d'absence doivent être définies localement par l'assemblée délibérante, après présentation en comité technique paritaire. Cette situation devrait néanmoins être clarifiée puisque la liste des autorisations spéciales d'absence pour l'ensemble des agents relevant de la fonction publique, leurs conditions d'octroi, et celles qui sont accordées de droit, doivent faire l'objet, conformément à l'article 45 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, d'un décret en Conseil d'État.

Des autorisations exceptionnelles d'absence sont accordées aux agents de la collectivité selon des modalités définies dans le règlement du temps de travail adopté par arrêté en octobre 2019. Le régime des autorisations d'absence défini par la collectivité n'a donc pas formellement été approuvé par délibération du conseil municipal. Il appartient donc à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les autorisations accordées, ce qui est prévu le 9 décembre selon la maire de Saint-Genis-Laval.

Les autorisations d'absence accordées aux agents communaux s'apparentent pour certaines au régime des autorisations d'absence pratiqué dans la fonction publique d'État. Néanmoins, plusieurs d'entre-elles ne trouvent pas d'équivalent (cf. annexe).

3.4.3 Les heures supplémentaires

Les personnels de catégorie C et B peuvent être indemnisés au titre d'heures supplémentaires dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des grades dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Le paiement des heures supplémentaires intervient alors sous la forme d'une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 sous réserve qu'une délibération établisse la liste des emplois pouvant impliquer la réalisation d'heures supplémentaires.

Au cas d'espèce, la délibération de la collectivité de 2006 ne définissait pas précisément les emplois et les fonctions susceptibles d'en bénéficier. Dans ces conditions, il y avait lieu de considérer les modalités d'attribution des IHTS définies en 2006 comme irrégulières. La collectivité a toutefois actualisé son régime indemnitaire en définissant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires par délibération du 17 octobre 2017.

En pratique, la commune recourt de manière limitée aux heures supplémentaires indemnisées. Un suivi individuel des heures supplémentaires est effectué chaque mois par les chefs de service, validé par la direction générale. Sur la période 2015-2020, le volume horaire des heures supplémentaires indemnisées est en moyenne de 1 560 heures par an. Ce volume est variable d'un exercice à l'autre. Les personnels indemnisés totalisent des heures supplémentaires pour des quotités limitées. En 2020, 61 agents ont ainsi été rémunérés pour 1,7 heure supplémentaire par mois en moyenne.

La commune a indiqué lors de l'instruction ne pas avoir souhaité mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des présences compte tenu de la complexité, selon elle, de sa mise en œuvre du fait de la dispersion des sites de travail. La chambre rappelle toutefois qu'aux termes du décret précité relatif aux IHTS, leur versement est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé, un décompte déclaratif pouvant intervenir sur les sites dont l'effectif des agents ,susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, est inférieur à dix.

3.5 Les absences et les accidents du travail

Le taux d'absentéisme global de la commune était de l'ordre de 10 % en 2019. Il a été estimé par la chambre sur la base de l'effectif déclaré par la commune dans ses comptes administratifs, lequel diverge de manière non négligeable de celui figurant dans l'état du personnel de la collectivité. Il est légèrement supérieur à la moyenne et s'inscrit en hausse sur la période ³⁰, la part croissante des congés incompressibles contribuant à ce constat (cf. annexe).

³⁰ Le taux d'absentéisme des collectivités locales se situait en moyenne à 9,2 % en 2018. Étude SOFAXIS, Novembre 2019, Panorama 2019 – qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales.

Des contrôles des arrêts maladie sont périodiquement diligentés par la commune. Chaque année, une analyse des absences et accidents de travail a été présentée en comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Le document unique d'évaluation des risques professionnels au sens des articles R. 4121-1 et suivants du code du travail est régulièrement mis à jour par la collectivité.

Il lui reste toutefois à formaliser un plan de lutte contre l'absentéisme. Selon la maire de Saint-Genis-Laval, ce plan devrait être élaboré en 2022 et porter plus particulièrement sur la prévention des risques psycho-sociaux et des accidents du travail.

3.6 La rémunération des personnels

3.6.1 Le régime indemnitaire

Le contrôle du régime indemnitaire de la commune a surtout porté sur les éléments de rémunération accessoires des personnels encadrants, détachés sur un emploi fonctionnel au sens des décrets n° 87-1101 et 87-1102 du 30 décembre 1987 et des cadres territoriaux appartenant aux cadres d'emplois de la catégorie A de la fonction publique territoriale. Il n'a pas été mis en évidence d'irrégularités majeures. Subsidiairement, la chambre relève que le conseil municipal a délibéré sur la prime de responsabilité du DGS sans définir le taux afférent³¹, ce à quoi il convient de remédier. Le contrôle de la NBI appelle des remarques *infra*.

3.6.1.1 Une mise en place effective du RIFSEEP

La commune a mis progressivement en place à compter de 2016 le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), devenu l'outil indemnitaire de référence dans la fonction publique d'Etat.

Le dispositif du RIFSEEP a pour objet de rationaliser et de simplifier les régimes indemnitaires existants en remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes. Il se compose de deux parts distinctes : l'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE), qui constitue la part principale du RIFSEEP, versée mensuellement sur la base des fonctions exercées et le complément indemnitaire annuel (CIA) destiné à reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir.

Par délibération du 9 mai 2016, la commune a redéfini le régime indemnitaire du cadre d'emploi des attachés territoriaux en référence au RIFSEEP. Par délibération du 24 janvier 2017, la commune a étendu le RIFSEEP aux autres cadres d'emplois de la collectivité, se substituant au régime indemnitaire appliqué jusqu'alors. Une mise à jour est intervenue en 2018 pour le personnel de la filière des bibliothèques, puis, pour faire suite à la publication du décret du 27 février 2020³², la collectivité a de nouveau délibéré le 25 mars 2021 étendant le RIFSEEP aux cadres d'emplois des filières technique, sportive et médico-sociale.

La mise en place du RIFSEEP a été facilitée par les similitudes qu'il comporte avec le dispositif indemnitaire précédent. La collectivité avait défini en 2006 un régime indemnitaire distinct qui comportait déjà une part mensuelle fixe, déterminée selon les fonctions et les responsabilités exercées, et une part variable versée annuellement et déterminée selon la manière de servir.

³¹ En application du décret n° 88-631 du 6 mai 1988, les directeurs généraux des services des communes de plus de 2 000 habitants peuvent bénéficier d'une prime de responsabilité dans la limite d'un taux maximum de 15 % du montant du traitement soumis à retenue pour pension. La prime de responsabilité ne fait pas partie du régime indemnitaire dont le versement est subordonné aux principes de parité et d'équivalence. Son octroi n'étant pas obligatoire, il doit être prévu par délibération.

³² Décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale.

Outre une meilleure prise en compte de l'implication personnelle des agents, elle avait souhaité également, par ce dispositif, revaloriser le régime indemnitaire de certains cadres d'emplois en comparaison de la pratique des autres collectivités de l'agglomération lyonnaise.

Les montants maximums définis pour la part IFSE apparaissent nettement inférieurs à ceux de la fonction publique d'Etat tandis que ceux retenus pour le CIA sont équivalents. Le contrôle des montants alloués sur les trois derniers exercices n'a pas mis en évidence de dépassement de plafond tel que défini par la collectivité aussi bien sur la part IFSE que sur le complément indemnitaire.

La part variable des rémunérations déterminées selon la manière de servir (prime annuelle variable pour les cadres d'emplois hors RIFSEEP et CIA) apparaît relativement stable sur la période et s'établit en 2020 à un peu plus de 160 000 € sur un montant total de 645 000 €.

3.6.1.2 « La prime COVID »

Le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 ouvre la possibilité du versement d'une prime exceptionnelle aux personnels de la fonction publique mobilisés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19 pour assurer la continuité des services publics. Sur ce fondement, la collectivité a instauré une prime exceptionnelle par délibération du 10 septembre 2020. Comme le prévoit le dispositif réglementaire, le montant de la prime est plafonné à 1 000 € selon des critères d'éligibilité et d'attribution différenciés.

Cette prime exceptionnelle a fait l'objet d'un versement unique, au mois d'octobre 2020. Elle a bénéficié à 172 agents pour un coût global de 56 000€ (326 € par agent en moyenne).

3.6.2 La NBI

Instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a pour objet de valoriser certains emplois comportant une responsabilité ou technicité particulière par l'ajout d'un certain nombre de points d'indice majorés à l'indice de l'agent qui en bénéficie.

En 2020, la collectivité accordait une NBI à 71 agents sur un effectif d'un peu moins de 245 agents.

Le contrôle du versement de la NBI en 2020 a mis en évidence plusieurs anomalies.

Une bonification indiciaire au titre de l'encadrement d'un service d'au moins 20 agents profite à plusieurs agents au sein d'un même service. Or, selon le décret 2006-779 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains agents de la fonction publique territoriale, seul l'agent exerçant les fonctions d'encadrement d'un service administratif comportant au moins 20 agents, peut prétendre à une bonification de 25 points d'indice.

En outre, une NBI est attribuée au titre de fonctions d'encadrement d'un service administratif ne comportant pourtant pas un effectif suffisant, à savoir 20 agents au moins selon les dispositions précitées³³.

Enfin, la ville attribue une NBI à l'ensemble de ses policiers municipaux sur le fondement du décret n° 2006-779 précité alors qu'il n'y ouvre pas droit à ce titre, à l'exception du chef de la police municipale (qui ouvre droit à une NBI de 15 points en tant qu'agent responsable d'un service entre cinq et quinze agents, ce qui correspond à la situation de la police municipale de Saint-Genis-Laval).

³³ Annexe du décret 2006-779 – fonction de direction, d'encadrement assorties de responsabilités particulières n° 10.

L'attribution de la NBI aux agents de la police municipale au titre de l'exercice dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, impliquerait de s'assurer du respect des conditions d'attribution de la NBI à ce titre, ce plus particulièrement dès lors le quartier prioritaire de la politique de la ville (Collonges) accueille à peine plus de 6 % de la population³⁴. Le décret n° 2006-780 portant attributions de la NBI à certains personnels de la fonction publique exerçant dans des zones à caractère sensible dispose en son article 1^{er} que « *les fonctionnaires territoriaux exerçant à titre principal les fonctions mentionnées en annexe au présent décret dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville [...] et dans les services et équipements situés en périphérie de ces quartiers et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers bénéficient de la nouvelle bonification indiciaire.* ». Selon l'interprétation du juge administratif, des fonctions exercées à titre principal nécessitent que les agents y consacrent plus de la moitié de leur temps de travail³⁵. Si la maire de Saint-Genis-Laval fait état dans sa réponse d'une implication plus importante des agents de la police municipale que ne le laisse supposer le poids du quartier prioritaire de la politique de la ville dans sa population, il convient de s'assurer que cette condition est bien respectée.

La chambre recommande à la commune de veiller à attribuer la nouvelle bonification indiciaire aux seuls agents remplissant les conditions légales.

3.6.3 Les avantages collectivement acquis

La commune verse un complément de rémunération au titre des avantages collectivement acquis.

Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis doivent avoir été institués avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et être inscrits au budget de la collectivité. Passée cette date, conformément aux principes précités, les collectivités locales n'ont plus la possibilité de créer ce type de prime. La décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 doit se présenter sous la forme d'une délibération du conseil municipal.

Or, la commune n'a été en mesure de fournir qu'une délibération en date du 28 mars 1985 faisant référence au versement d'un complément de rémunération versé antérieurement sous la forme de primes annuelles par le biais de l'amicale du personnel de Saint-Genis-Laval. Celle-ci précise que cette prime est inscrite au budget de la commune et versée à l'ensemble du personnel en juin et en décembre sur la base d'un montant de 4 600 francs (700 €).

En outre, le montant et les modalités d'attribution de ce complément de rémunération ont été modifiés à partir de 1993, la collectivité ayant souhaité introduire une modulation tenant compte de l'absentéisme. Le complément de rémunération versé au titre des avantages collectivement acquis s'élève désormais à 1 067 € et se compose d'une part fixe versée en juin (610 €) et d'une part variable versée en novembre (457 €). Le cumul de ce complément de rémunération avec la prime annuelle variable devenue le CIA dans le cadre du RIFSEEP correspond en pratique à un 13^{ème} mois indiciaire brut.

Or, il est de jurisprudence constante que les primes adoptées avant 1984 et maintenues ne peuvent plus être versées que dans des conditions identiques de celles qui prévalaient alors³⁶.

En l'absence de base légale solide, la chambre invite la collectivité à mettre fin au versement d'une prime annuelle pour sa part fixe dans sa forme actuelle et le cas échéant à revaloriser le régime indemnitaire de droit commun, à savoir le RIFSEEP à due concurrence. Dans sa réponse, la maire de Saint-Genis-Laval indique qu'une délibération sera proposée à ce sujet

³⁴ Données Insee 2017, <https://sig.ville.gouv.fr/Cartographie/QP069017>.

³⁵ Conseil d'Etat 4 juin 2007, n° 284380.

³⁶ Conseil d'Etat, 6 nov. 1998, n° 153685, Delmur.

lors du conseil municipal du 9 décembre 2021, après consultation des représentants du personnel.

3.7 L'égalité femme-homme

L'article 61 de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes prescrit aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants de présenter, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, est venue renforcer ces obligations. Dorénavant, les collectivités doivent établir un plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Le conseil municipal de Saint-Genis-Laval a délibéré pour la première fois le 28 janvier 2021 sur un état des lieux de la situation de la collectivité.

Ce premier bilan pourra par la suite être utilement complété par une information relative au recrutement, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail et à l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle de manière à se conformer pleinement à l'article D. 2311-16 du CGCT. Le plan d'action qui a été établi gagnerait à intégrer à l'avenir des objectifs quantifiés. La maire de Saint-Genis-Laval a indiqué dans sa réponse vouloir engager à cette fin une évaluation des actions déjà entreprises en vue de la présentation du prochain rapport sur l'état de la collectivité. Elle précise en outre que de nouvelles orientations seront travaillées par ses services.

3.8 La formation

La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 dans sa version modifiée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 institue le droit à la formation des agents des fonctionnaires territoriaux. L'article n° 7 de la loi dispose que les communes établissent un plan annuel ou pluriannuel qui détermine leur programme d'actions de formation.

La commune de Saint-Genis-Laval a satisfait à cette obligation par l'élaboration d'un plan annuel traduisant des objectifs et des priorités de formation en lien avec le contexte dans lequel se trouve la collectivité. Le dernier plan de formation comporte six axes stratégiques couvrant un spectre très large de formations³⁷.

La commune verse 0,9 % de sa masse salariale au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) au titre de la formation. Elle a engagé, au total, 93 k€ de dépenses de formation en 2020, soit près de 390 € par agent.

³⁷ - Améliorer la sécurité des agents et du public (hygiène et sécurité au travail) ;
- Adapter l'agent à l'évolution de ses compétences et des pratiques de la collectivité ;
- Accompagner les objectifs de services (besoins collectifs/ou individuels fixés par le chef de service) ;
- Accompagner les parcours et les évolutions professionnelles ;
- Colloques et séminaires ;
- Formations spécifiques police municipale.

3.9 Conclusion intermédiaire

La commune a globalement stabilisé l'effectif des agents communaux pendant la période sous revue, avec un renforcement de son niveau d'encadrement.

Si la réforme de l'organisation du temps de travail a permis à la commune de respecter davantage la durée légale, une mise en conformité complète avec celle-ci reste à effectuer pour une mise en œuvre effective avant le 1^{er} janvier 2022 au plus tard.. De plus, le versement d'heures supplémentaires en l'absence de moyens de contrôle automatisé (pointeuse) revêt un caractère irrégulier.

S'agissant des modalités de rémunération de ses agents, la commune doit veiller aussi à l'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire en conformité avec la réglementation. Le conseil municipal devra par ailleurs statuer sur la part fixe de la prime annuelle, dans la mesure où celle-ci s'avère sans base juridique solide.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 La cartographie des achats et les procédures de la commune

La commune de Saint-Genis-Laval attribue un volume de marchés publics variant entre 0,6 M€ HT et 7,9 M€ HT par an essentiellement par le biais de procédures adaptées. Le recours aux accords-cadres permettant de répondre à des besoins récurrents représente une part très faible (un dixième) des procédures d'attribution.

Tableau 6 : Cartographie des volumes (€ HT) et procédures de marchés attribués par la commune

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montants marchés de travaux attribués	2 266 681	510 166	550 108	6 597 136	4 308 691	261 088
Montants marchés fournitures attribués	966 469	40 123	796 053	697 952	338 000	460 000
Montants marchés services attribués	627 492	40 123	1 879 799	476 718	3 239 528	554 159
Montants totaux des marchés attribués	3 860 642	590 412	3 225 960	7 771 805	7 886 219	1 275 247
Montants achats hors marché ³⁸	3 923 297	3 948 998	3 567 056	3 347 014	3 238 366	3 156 517
Nombre de procédures formalisées	1	0	2	0	2	0
Nombre de procédures adaptées	27	17	27	20	8	10
Nombre d'accords- cadres ³⁹	1	0	3	6	1	2
Nombre de groupements de commande	0	0	2	1	0	1

Source : Commune de Saint Genis Laval, retraitements CRC

Pendant la période sous contrôle, la collectivité a réalisé une opération principale de travaux sur son site sportif Fillot pour un montant total d'attribution de 1,4 M€ HT en 2019.

³⁸ Ce montant comprend les achats réalisés par les services, parfois après mise en concurrence simplifiée (demande de devis), d'un montant inférieur à 20 000 € en principe et qui ne sont pas visés par le service marchés, les achats réalisés auprès de l'UGAP (610 k€ sur la période) ainsi que les achats résiduels non soumis au code de la commande publique.

³⁹ Pour les marchés à commandes (accord-cadre ou marché à bons de commandes), le montant pris en compte correspond au montant annuel multiplié par le nombre de périodes de reconduction.

Elle a également attribué la même année un marché à bons de commande de maintenance, de renouvellement et de renforcement des réseaux d'éclairage public⁴⁰ pour un montant maximum de 6 M€ HT.

4.2 L'organisation du service de la commande publique

4.2.1 Des missions identifiées et des objectifs à clarifier

Le service de la commande publique de la commune de Saint-Genis-Laval est rattaché à la direction des finances. Il se compose de deux agents (deux ETP) dont les missions sont identifiées entre la responsable de service, rédactrice principale, et son collaborateur, adjoint administratif, poste vacant au moment du contrôle.

Pendant la période de contrôle, les missions exercées par le service de la commande publique ont consisté essentiellement à préparer les pièces de la consultation, conduire la passation des procédures des marchés supérieurs à un montant de 20 000 € et sécuriser les avenants. Son rôle est donc essentiellement juridique et contribue à la prévention des irrégularités de la vingtaine de procédures annuelles.

De plus, la part de la passation des marchés, décentralisée au sein des services opérationnels, est volumineuse (cf. tableau supra : montant hors marché de 3,5 M€ en moyenne par an). Le seuil interne de 20 000 € HT ne semble pas connu de tous les services et son respect n'apparaît pas garanti (cf. infra), même si en réponse aux observations de la chambre, le précédent ordonnateur indique que les services de la collectivité se devaient d'exiger trois devis pour les achats inférieurs à 25 000 €.

Depuis récemment, le service de la commande publique suit aussi l'exécution administrative et financière des marchés de travaux en étroite collaboration avec les services techniques, chargés de l'exécution technique. Cette organisation est à maintenir car elle constitue une bonne pratique de gestion.

Les objectifs assignés à la fonction commande publique au moment de l'instruction n'étaient pas expressément établis et ceux qui ressortaient de la fiche d'évaluation de la responsable du service depuis deux ans n'étaient qu'en partie atteints.

En réponse aux observations de la chambre, la maire indique avoir fixé des objectifs précis à la responsable du service commande publique afin de mettre en place un suivi des passations de marchés, de revoir le guide interne de la commande publique et de le faire partager aux services et élus de Saint-Genis-Laval, de développer une culture de l'achat en lien avec la directrice des affaires financières de la commune.

Tableau 7 : Objectifs 2019 et 2020 et éléments de mise en œuvre

Objectifs assignés	Eléments de mise en œuvre constatés par la CRC
1. Dématérialisation de l'envoi des marchés .publics en préfecture	Transmission dématérialisée des marchés à la préfecture
2. Planification des procédures de marchés commune et CCAS pour le suivi des délais et reporting	Un tableau de planification concerne une partie des passations seulement et n'est pas réellement piloté par le service marché.
3. Définir des règles internes intégrant les évolutions réglementaires, les aspects économiques et environnementaux pour faire de l'achat public « un instrument d'action »	Néant

Sources : fiches d'évaluation et constats CRC

⁴⁰ La part fourniture étant plus importante que celle des travaux, il s'agit d'un marché public de fournitures avec application du CCAG fournitures courantes et services.

Il importe que la commune fixe à sa fonction commande publique des objectifs précis et les moyens de leur mise en œuvre.

A cet effet, l'objectif 3 ci-dessus est relativement vaste, ce qui peut expliquer qu'il ne soit pas atteint. Il pourrait être décliné en plusieurs actions qui font l'objet des recommandations dans le présent rapport. Quant à l'objectif 2, son atteinte est conditionnée par la mise en place d'outils de pilotage et de reporting.

4.2.2 Une fonction achat à développer

Le service de la commande publique ne dispose pas de fonction achats mais les démarches qui suivent sont en cours de déploiement.

4.2.2.1 La mutualisation des achats

Le service procède à la mutualisation de ses achats, en partenariat avec le CCAS de la commune de Saint-Genis-Laval d'une part (marché d'assurances dommage aux biens, responsabilité civile, flotte automobile et risques statutaires), avec d'autres communes par ailleurs (fournitures scolaires et fournitures administratives) ou des associations de la petite enfance (fournitures de couches) dans le cadre de groupements de commandes.

Tableau 8 : Montants des achats réalisés en groupement

Année	Objet durée membres	Nom du coordonnateur	Montant Commune	Montant Tous membres confondus
2017	Assurances dommage aux biens, responsabilité civile, flotte automobile et risques statutaires de 5 ans avec CCAS	Saint Genis Laval	157 050 € annuel	NR
2017	Fournitures administratives de 3 ans avec les communes de Grigny et de Décines	Décines-Charpieu	NR	207 999 €
2017	Fournitures scolaires de 2 ans avec 14 autres communes de la Métropole	Oullins	120 000 €	2 908 000 €
2019	Fournitures de couches avec quatre associations petite enfance	Saint Genis Laval	NR	80 000€

Source : Commune de Saint Genis Laval, retraitements CRC

La commune a récemment adhéré à la centrale d'achats territoriale de la métropole de Lyon et à la centrale d'achats de la région Auvergne-Rhône-Alpes à qui seront confiés la passation de marchés de fournitures, services et travaux à l'exception de la réalisation d'ouvrages de bâtiment.

Enfin, la commune de Saint-Genis-Laval a eu recours à l'union des groupements d'achats publics (UGAP) pour un montant moyen d'achats de 610 000 € pendant la période de contrôle (téléphonie, matériel informatique, mobilier, véhicules ...).

4.2.2.2 Les familles d'achats

En l'absence de nomenclature interne⁴¹, des segments d'achats ne font l'objet ni de recherche ni de référencement d'entreprises susceptibles d'être prestataires d'un volume de commandes, qui demeurent encore fractionnées auprès de multiples prestataires.

Toutefois, le service de la commande publique a commencé⁴² à établir des familles d'achats pour lesquelles une définition commune du besoin et une consultation adéquate seraient à mettre en place⁴³.

⁴¹ Qui permettrait une classification propre à la commune de ses besoins en fournitures, services et travaux récurrents.

⁴² A l'occasion du présent contrôle.

⁴³ Avec un unique attributaire ou plusieurs attributaires dans le cadre de marchés allotés ou d'accords-cadres, notamment pour les missions CSPA, contrôle technique et OPC.

Tableau 9 : Dépenses annuelles pour certaines familles d'achats identifiées

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits d'entretien	80 046	51 484	89 301	30 316	30 827	48 798
Outillage CTM	72 502	61 531	36 662	90 983	106 017	167 643
Prestations traiteurs	29 767	29 316	31 958	29 116	44 482	21 199
Carburant	44 488	31 389	32 281	37 470	36 166	26 533
Véhicules	11 688	6 120	68 606	15 157	991	89 066
Transport scolaire	marché n° 14/15 du 13/07/14 au 12/07/18			5 269	31 810	11 857
CSPS ⁴⁴	4 330	6 900	2 140	973	6 473	3 151
Contrôle technique	14 278	864	4 897	2 729	6 700	1 968
OPC ⁴⁵	41 896	22 301	-	-	-	-

Source : Commune de Saint-Genis-Laval, retraitement CRC

4.2.2.3 L'intégration du développement durable

Enfin, si la commune ne procède pas à une évaluation qualitative de ses achats, le service marché a identifié, dans le cadre du présent contrôle, l'ensemble des prescriptions relatives au développement durable exigé de ses fournisseurs et prestataires depuis 2015.

Ce recensement exhaustif constitue une bonne pratique de gestion et peut servir d'outil d'évaluation de la démarche achat durable que la collectivité souhaite entreprendre (cf. l'objectif n° 3 assigné au service commande publique « faire de l'achat public un instrument d'action »).

4.3 La maîtrise des procédures de la commande publique

4.3.1 Des irrégularités sur le mode de passation

Pendant la période de contrôle, les marchés publics n'ont pas généré de recours contentieux.

Deux mémoires en réclamation dans le cadre de l'exécution de travaux sont en voie de transactions amiables, prises en charge par le service juridique de la commune pour des montants peu significatifs (7 250,40 € HT pour un marché de peinture et 2 736,05 € HT pour un marché d'électricité).

Seul le marché à bons de commande de maintenance, de renouvellement et de renforcement des réseaux d'éclairage public attribué pour un montant de 6 M€ HT dans le cadre d'un appel d'offres a fait l'objet d'observations mineures du contrôle de légalité, auxquelles la commune a apporté des éléments d'explication satisfaisants attestant d'une correcte application de la réglementation relative à la passation.

Pendant la période de contrôle, seules six procédures de consultation ont été déclarées sans suite soit en raison d'irrégularités des pièces de la passation, soit du fait d'offres irrégulières ou inacceptables (montant supérieur au budget prévu). Dans deux cas (assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour le suivi de marché de chauffage 15TECH20 et AMO convention d'objectifs 16DGS01), la commune n'indique pas de manière suffisante les raisons de la déclaration sans suite pour garantir que le motif d'intérêt général soit régulier.

⁴⁴ Mission de coordination sécurité et protection de la santé.

⁴⁵ Mission ordonnancement pilotage coordination.

Enfin, il ressort de l'analyse d'un échantillon de 32 marchés passés sur la période sous revue que deux d'entre eux n'ont pas été passés selon la procédure à laquelle ils étaient soumis par le code de la commande publique.

Pendant la période de contrôle, au moins deux marchés⁴⁶ ont fait l'objet d'une consultation par la procédure adaptée alors que leurs montants étaient supérieurs ou considérés comme supérieurs au seuil de la procédure d'appel d'offres :

- le marché public de fournitures n° 15/20 de signalétique commerciale sans montant minimum ni maximum ;
- le marché public de services n° 70/AC alloti en 2017 d'entretien d'espaces verts attribué pour un montant maximum de 660 k€ HT.

4.3.2 Des procédures internes à formaliser

4.3.2.1 L'information des élus, des citoyens et des opérateurs économiques

L'ordonnateur a délégué de compétence pour engager la commune et gérer les marchés publics ainsi que leurs avenants quels que soient leurs montants, conformément à l'article L. 2122-22 du CGCT. Il ne rend toutefois pas compte de la signature de l'ensemble des marchés et avenants au conseil municipal comme le requiert l'article L. 2122-23 du CGCT⁴⁷, en l'absence notamment de décisions formalisées du maire, quasi inexistantes pour les exercices suivant l'année 2015, en dépit de l'attribution de plus d'une centaine de marchés (cf. tableau récapitulatif des marchés attribués par année) et de la signature d'environ 70 avenants répertoriés (cf. infra) pendant la période de contrôle.

La commune de Saint-Genis-Laval pourrait formaliser les décisions du maire d'attribution des marchés, en reprenant la pratique existante en 2015 et en l'étendant également aux avenants.

Quant à l'information des tiers (citoyens et opérateurs économiques), si les données essentielles des marchés publics sont publiées régulièrement sur le profil d'acheteur de la commune depuis 2019, ce n'est pas le cas des avenants qui devraient également faire l'objet d'une telle publicité⁴⁸.

Aussi, en se conformant à ses obligations légales et réglementaires en matière d'information des membres du conseil municipal et des tiers, la commune disposerait d'une base de données plus complète qui contribuerait à mieux atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés (cf. objectifs n° 2 de « reporting » et n° 3 « d'achat comme instrument d'action », assignés au service de la commande publique en 2019 et 2020).

Suite aux observations de la chambre, la maire a indiqué avoir accru l'information des élus en matière de commande publique conformément au CGCT et faire désormais procéder à la publication des marchés et avenants.

⁴⁶ Un troisième marché concerne la restauration collective pour les établissements gérés par le CCAS, dont le pouvoir adjudicateur n'est pas la commune de Saint Genis Laval mais dont le service commande publique de la commune a la charge, pour le compte du CCAS.

⁴⁷ Selon les dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, l'usage des pouvoirs délégués par l'ordonnateur doit faire l'objet d'une information précise à l'occasion des réunions obligatoires du conseil municipal.

⁴⁸ En vertu de l'article R. 2196-1 du code de la commande publique dans sa version applicable depuis le 1^{er} janvier 2020 : « L'acheteur offre, sur son profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 40 000 euros hors taxes [25 000 € avant le 1^{er} janvier 2020]. Ces données essentielles portent sur : 1° La procédure de passation du marché ; 2° Le contenu du contrat ; 3° L'exécution du marché, notamment, lorsqu'il y a lieu, sur sa modification » et l'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

4.3.2.2 L'insuffisance de procédures et de documents types

La commune ne dispose pas de guide interne de la commande publique.

L'information relative à la réglementation a été diffusée en 2010 et seuls certains documents types, dont on peut souligner la qualité, servent de base commune au service marché et aux services prescripteurs (fiche synthétique pour le montage d'un marché, exemple d'analyse des offres, courrier type à un candidat non retenu).

Bien que le service marché dispose d'un logiciel pour l'établissement des pièces administratives des marchés et utilise une plateforme informatique pour assurer la traçabilité des échanges avec les candidats et le suivi administratif de l'exécution des marchés⁴⁹, ces outils ne peuvent pallier la quasi-absence d'outils de pilotage⁵⁰ et garantir un niveau de contrôle interne.

Si le service de la commande publique indique que le maire signe chaque marché à l'appui de l'analyse des offres, l'absence de définition d'un circuit de validation des étapes de la passation du marché ou de la désignation d'un adjoint dédié, ou d'une commission ad hoc induit un manque de traçabilité de la décision attributive du marché avant sa signature par le maire.

Il est recommandé à la commune de mettre en place un guide interne de la commande publique rappelant la réglementation et adaptant chaque étape du processus de l'achat public à l'organisation de la collectivité. Une telle démarche faciliterait l'atteinte de l'objectif n° 3 fixé au service marchés. Certains documents descriptifs existants ou produits à l'occasion du contrôle (procédure marché passation, exécution, synthèse pratiques locales, description de l'organisation) pourraient utilement contribuer à cette réflexion.

4.3.3 L'organisation des commandes inférieures à 20 000 € ne garantissant pas le respect des seuils de mise en concurrence

Les achats inférieurs à 20 000 € relèvent des services prescripteurs de la collectivité sans que le service marché n'en ait connaissance.

Dans la pratique, ces marchés de faibles montants ne font pas systématiquement l'objet d'une mise en concurrence de type consultation par demande de plusieurs devis, ce qui ne saurait en tout état de cause pallier l'absence d'une nomenclature interne des achats et d'outils d'aide à la computation des seuils.

L'ensemble des besoins de la commune n'est pas couvert par des marchés à procédure adaptée (MAPA). Or, certains prestataires d'achats fractionnés par bons de commandes sont en fait des attributaires récurrents, en matière d'installation électrique (219 085 € HT cumulés entre 2015 et 2020), de mobilier et équipement de bureau (90 242 € HT), de matériel roulant (74 019 € HT), sans être titulaires de MAPA malgré le dépassement des seuils.

4.3.4 Le recensement des avenants à pérenniser

Les avenants aux marchés ont été recensés à l'occasion du contrôle dans un tableau de bord qui en mentionne l'objet, le montant, la date de signature et l'incidence financière par rapport au montant du marché initial.

Afin de servir d'outil de restitution de l'objectif n° 2 fixé en 2019 et 2020 au service de la commande publique, ce tableau pourrait être renseigné de façon pérenne à l'avenir, en

⁴⁹ Certificats à produire régulièrement par les titulaires de marchés pendant l'exécution des prestations.

⁵⁰ Le seul outil de pilotage identifié est un état des marchés en cours à renouveler.

précisant le cas échéant la date de l'avis de la commission d'appel d'offres et de publication des données essentielles.

Après analyse, sur les 72 avenants contractés pendant la période, plus de la moitié n'ont pas ou ont une moindre incidence financière (moins de 5 % d'augmentation du montant d'attribution du marché initial). Moins d'un tiers (23 avenants) présentent une incidence financière de plus de 10 % par rapport au montant initial. La liste des 37 avenants dont la régularité des motifs a été contrôlée représente un panel des avenants aux conséquences financières les plus importantes ou qui se rapportent aux opérations de travaux ayant lieu sur le théâtre de la Mouche et sur le complexe sportif Fillot.

Un seul avenant présente une irrégularité manifeste prolongeant la durée initiale au-delà des quatre ans autorisés pour les marchés à bons de commande ou accords-cadres⁵¹ (avenant du 9 janvier 2019 contracté avec SICOM au marché de signalétique commerciale 15/20).

4.4 La traçabilité et la transparence d'un échantillon de procédures de consultation

Un premier sondage a été réalisé sur les marchés de travaux ou de services d'espaces verts attribués à la même société (ID VERDE), attributaire récurrent pendant la période de contrôle⁵².

Un deuxième sondage a porté sur l'ensemble des marchés attribués à la même société pour les fournitures relatives aux espaces verts et aux terrains de sport : il s'agit de neuf procédures adaptées de consultation pour un montant total d'attribution de 295 k€ HT pendant la période de contrôle .

4.4.1 Des conditions de mise en concurrence à améliorer

Il peut être constaté que la commune de Saint-Genis-Laval a recours aux accords-cadres à bons de commande pluriannuels pour ses besoins récurrents sur ces deux segments d'achats, ce qui constitue une bonne pratique de gestion, sous réserve du respect des procédures en matière de commande publique.

Toutefois, au vu de l'existence d'attributaires récurrents ou exclusifs pour ces marchés, le nombre d'offres reçues apparaît au fur et à mesure des années insuffisant pour garantir une réelle mise en concurrence des entreprises présentes sur le marché.

Les trois marchés de plantation d'arbres, de fournitures et de produits d'espaces verts ont pendant la période de contrôle fait l'objet de deux mises en concurrence à trois ou quatre ans d'intervalle. Les secondes consultations, basées sur un cahier des charges et notamment un bordereau de prix unitaires quasi identiques aux premières consultations, se sont soldées par la remise d'une unique offre du prestataire historique.

Si la durée suffisante de publicité (un mois) ne semble pas en être la cause, les supports de publicité (« Marchés on line », site généraliste) pourraient être étendus à des sites professionnels spécifiques à ce type d'achats. Une réflexion visant à faire évoluer les spécifications techniques au cahier des charges pourrait contribuer à intéresser d'autres entreprises sur le marché.

⁵¹ En vertu de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique.

⁵² Les lots ou marchés de travaux ou de services en question correspondent à sept procédures adaptées pour un montant total d'attribution de 524 k€ HT pendant la période de contrôle.

Les dépenses hors marché réalisées auprès de ce même prestataire s'élèvent par ailleurs à 96 463 € pendant la période .

4.4.2 La cohérence et la régularité des pièces de la passation

Ont été examinés sur pièces et sur place pour chaque consultation : les supports et durées de publicité, la cohérence des pièces du dossier de consultation des entreprises et des analyses des offres, les conditions de la négociation et d'information des candidats non retenus.

A titre liminaire, il peut être constaté que la traçabilité de la passation des contrats contrôlés manque de rigueur : des pièces de marchés n'ont pu être fournies⁵³ à la chambre, ne permettant pas de justifier des modalités de publicité employées.

Il convient pour la commune de s'assurer du respect de l'article R. 2184-12 du code de la commande publique qui prévoit que « *l'acheteur conserve les candidatures et les offres ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de signature du marché* ».

L'examen des pièces de la mise en concurrence présente des analyses d'offres cohérentes, à l'appui de critères d'attribution étayés par des sous-critères (annoncés dès la publicité). La méthode de notation du prix est constante et régulière (formule basée sur l'offre la moins disante) et la valeur technique est évaluée à partir d'un barème qualitatif à compter de 2020 (de « insuffisant » à « excellent »). Les deux critères principaux, prix et valeur technique sont pondérés et parfois complétés d'un troisième critère (service après-vente ou performances en matière de protection environnementale).

Toutefois, l'analyse des offres n'était pas systématiquement signée par l'élu référent pendant la période⁵⁴, ce qui ne permettait pas de garantir la validation interne des étapes de la passation avant la signature du marché par le maire.

En réponse aux observations de la chambre, le maire a indiqué que les analyses des offres sont désormais signées par l'élu référent en matière de marché, avant signature par le maire.

Par ailleurs, les candidats évincés sont, à l'initiative de la commune de Saint-Genis-Laval et dès l'attribution du marché, systématiquement⁵⁵ informés de leur rang de classement ainsi que du nom de l'attributaire. Si la demande émanait des candidats non retenus, les notes obtenues par l'attributaire et le candidat non retenu⁵⁶ devraient en plus être communiquées dans un délai de 15 jours .

La transparence de l'évaluation des offres est ainsi globalement garantie.

Enfin, les services de la commune ne recourent pas à la négociation alors que le règlement de consultation prévoit systématiquement cette possibilité, ce qui ne lui permet pas d'obtenir des offres aux meilleures conditions financières ou au meilleur rapport qualité/prix.

⁵³ Pour les marchés 17-08-01/02/05 : absence d'avis de publicité et de courriers de rejet. Pour le marché 18-02, 18-17 et 17-70-05 : absence d'avis de publicité. Pour le marché 15/22/03 : aucune trace de la passation.

⁵⁴ L'analyse des offres semble être signée depuis peu, cf. le marché d'impression et de façonnage de 2020 (n° 2020-09AC) également contrôlé qui est un exemple de bonne pratique de traçabilité et de transparence des pièces de la passation, pratique de bonne gestion à pérenniser.

⁵⁵ La commune s'astreint à l'obligation d'information systématique requise en procédure formalisée alors qu'il ne s'agit que de procédures adaptées. Pour rappel, en procédure adaptée, l'obligation d'information est moins étendue qu'en procédure formalisée. En effet, l'acheteur n'est pas tenu de faire figurer dans la notification ni les motifs du rejet de l'offre, ni le nom de l'attributaire ainsi que les motifs ayant conduit au choix de son offre, éléments requis seulement en procédure formalisée. En procédure adaptée, les motifs de rejet de l'offre doivent toutefois être communiqués à tout soumissionnaire qui en ferait la demande écrite et ce, dans un délai de quinze jours à compter de la réception de cette demande (Article R. 2181-1 du code de la commande publique).

⁵⁶ Ces éléments sont jugés satisfaisants par le Conseil d'Etat CE, 19 avril 2013, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n° 365617 ; CE, 18 décembre 2012, Métropole Nice Côte d'Azur, n° 363342 pour les procédures formalisées.

Les conditions et la traçabilité de la négociation constituent un axe de réflexion à mener dans le cadre de l'élaboration recommandée du guide interne de la commande publique (cf. supra).

4.5 Conclusion intermédiaire

La commune de Saint-Genis-Laval est dotée d'un service de la commande publique dont la fonction achat est à développer et ce malgré la qualité des démarches entreprises en matière de mutualisation de ses besoins avec d'autres structures.

Les objectifs assignés au service sont à clarifier à l'appui de moyens dont la commune dispose en partie, à savoir des bases de données (logiciel finances, plateforme informatique) à exploiter et de tableaux de bord, en construction, à pérenniser. Le service a pour fonction essentielle la sécurisation des marchés d'un montant supérieur à 20 000 € mais peut difficilement le justifier en l'absence d'un guide interne de la commande publique et d'une nomenclature.

Les procédures de contrôle interne doivent être mises en place pour éviter des irrégularités constatées au regard des règles de la commande publique (non respect ponctuel des seuils, fractionnement des achats récurrents, traçabilité insuffisante de la passation) et des prescriptions relatives à l'information des conseillers municipaux et des opérateurs économiques.

La commune doit enfin être vigilante à maintenir une attractivité concurrentielle pour ses besoins en matière de fournitures, de services et de travaux d'espaces verts.

5 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

5.1 L'importance du soutien accordé aux associations

Les subventions aux personnes privées versées en numéraire par la commune représentent 2,2 M€ en 2020.

L'effort consacré au soutien du tissu associatif local apparaît plutôt conséquent. Si le total des charges (et corrélativement celui des produits) de fonctionnement de la ville est largement inférieur à la moyenne de sa strate démographique au plan national (cf. infra), le montant par habitant des subventions versées par la commune est supérieur en 2019⁵⁷ à cette moyenne, soit 116 € contre 106 €. Il est aussi supérieur à la moyenne des communes de la métropole hors Lyon qui est de 112 € par habitant⁵⁸. L'effort financier consacré aux associations résulte pour partie du choix d'externaliser une part importante de la gestion relative à la petite enfance et à la jeunesse.

Le soutien au tissu associatif local s'effectue également par le biais d'avantages en nature (locaux, fluides, matériels...) consentis par la commune. Ceux-ci représentent de l'ordre de 3 M€ selon une estimation présentée au conseil municipal le 26 mars 2019, soit un montant supérieur au soutien accordé en numéraire. Selon la commune, 115 associations ont bénéficié en 2019 d'un soutien effectif de la ville, que cela soit en subventions en numéraire ou en nature. Parmi celles-ci, 50 associations bénéficient de subventions directes en numéraire. 65 associations qui ne sollicitent pas de subventions bénéficient d'un soutien de la ville en nature.

⁵⁷ Dernières données disponibles.

⁵⁸ Calcul établi à partir de l'application des juridictions financières. Cette comparaison est celle qui résulte de la somme des agrégats concernés pour l'ensemble des communes de la métropole hors Lyon divisée par la population totale des communes de la métropole hors Lyon.

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé l'absence de valorisation des avantages en nature dans les annexes des documents budgétaires qui contribuent à la bonne information des élus et du citoyen. Si le suivi des avantages en nature consentis aux associations est bien effectif et a donné lieu ponctuellement à une information du conseil municipal, le défaut d'information dans les annexes des comptes administratifs persiste. Il convient donc d'y remédier sans délai. La maire de Saint-Genis fait état dans sa réponse de la constitution d'un groupe de travail visant à valoriser de manière plus exacte les avantages en nature alloués aux associations, sans préciser sous quel délai les annexes en question seront complétées.

Sur la période, les dix associations les plus subventionnées (hors OGEC⁵⁹) ont bénéficié en moyenne de 1,5 M€ par an en numéraire, soit près de 64 % du montant total alloué aux organismes de droit privé.

Tableau 10 : Principales associations subventionnées par la commune (numéraire)

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Centre social et culturel des basses Barolles	334	297	297	300	287	287
CADEC ⁶⁰	188	178	171	134	10,4	Sans objet
Centre musical et artistique	162	159	156	155	155	166
SAGA ⁶¹	149	145	152	195	152	155
CLESG ⁶² centre aéré	156	139	165	157	161	160
Pom Cerises multi-accueil (enfants de moins de 4 ans)	175	132	147	160	162	145
Associations premiers pas (halte-garderie EAJE Roule Virou et Les Recollets)	138	128	179	157	285	259
Association musicale	100	96	89	82	107	91
Amicale laïque (Hand ball+Judo+Soutien scolaire)	85	85	82	86	83	81
Crèche Sucre d'Orge	62	52	57	66	68	73
Total	1 549	1 411	1 495	1 492	1 470,4	1 417

Source : comptes administratifs.

5.2 Une procédure d'attribution des subventions et un dispositif de conventionnement qui restent perfectibles

La commune effectue un suivi de la situation financière des principales associations subventionnées en veillant plus particulièrement à l'évolution de la masse salariale.

L'attribution de subventions intervient après un processus de préparation budgétaire impliquant les services et élus dont les principales étapes sont :

- la construction d'un projet de réponse aux demandes de subventions par les services en lien avec l'élus de secteur concerné (culture, jeunesse, sport...);
- un pré-arbitrage par secteur, avec les élus du secteur, impliquant le directeur administratif et financier, le responsable du service des finances, les chefs de service par secteur et la directrice de la mission à la population ;
- une journée d'arbitrage réunissant l'ensemble des adjoints et conseillers municipaux avant le vote des subventions dans le cadre du budget communal.

⁵⁹ Organismes de gestion de l'enseignement catholique.

⁶⁰ Conseil d'administration et de développement culturel.

⁶¹ Service d'aide à la gestion des associations Saint-Genoises.

⁶² Centre de loisir des enfants Saint-Genois.

Un groupe de travail de la commune a travaillé à partir de 2014 sur l'amélioration des critères d'attribution des subventions aux associations et le développement d'outils, tels qu'une fiche d'analyse relative à la situation des associations.

La réflexion engagée reste toutefois à finaliser. La définition de critères préétablis permettrait d'assurer une plus grande transparence et équité des décisions, d'orienter les financements vers des actions prioritaires ou sur les structures les mieux à même de délivrer un service à la population. Elle pourrait aussi contribuer à éviter de donner une prime aux associations déjà bénéficiaires des aides et à favoriser un tissu associatif émergent. Pour ces raisons, la mise en place de critères d'attribution dans le cadre d'un règlement d'attribution des subventions est encouragée.

La ville avait aussi engagé en 2015 une démarche visant à établir avec les associations des conventions d'objectifs⁶³. A cette fin, elle avait décidé de se faire accompagner par un cabinet de conseil. Cette décision n'ayant été suivie d'effet, la priorité de la commune a été ensuite surtout la mise en place d'une nouvelle convention d'objectifs avec l'association du conseil d'administration et de développement culturel (CADEC). Aussi, la démarche visant à généraliser la mise en place de conventions d'objectifs n'a pas été menée à son terme.

Sauf exceptions, la commune établit de simples conventions de subventionnement qui n'assignent pas de réels objectifs aux associations en contrepartie des subventions allouées. La définition des objectifs fixés se limite le plus souvent à un renvoi à l'objet social de l'association. De ce fait, les rapports d'activité des associations dont la commune est rendue destinataire ne rendent pas compte d'exigences particulières de la collectivité. En outre, la durée des conventions de subventionnement de la ville n'excède jamais un an. Or, une convention pluriannuelle d'objectifs peut être de nature à sécuriser l'action des associations dans la durée. La chambre invite donc la commune à généraliser de véritables conventions d'objectifs.

5.3 Le cas de deux associations venant en support d'autres associations

5.3.1 La dissolution du CADEC

L'association du conseil d'administration de développement culturel (CADEC) a prononcé sa dissolution fin 2018. Cette association dans laquelle la commune était représentée par deux membres de droit⁶⁴, se caractérisait par un objet social assez large⁶⁵ : elle était notamment chargée d'assurer des aides et services auprès de ses associations membres et de coordonner l'action des acteurs de la vie locale, culturelle, sportive et éducative. Sa dissolution est intervenue après un audit réalisé par un cabinet de conseil à la demande de la commune en vue de la réalisation d'une convention d'objectifs, dans un contexte de demandes de subventions croissantes de l'association. Cet audit a mis en évidence une restitution pour le moins peu transparente de l'utilisation de la subvention communale (entre 170 et 190 k€ par an entre 2015 et 2017).

⁶³ La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations rappelle les règles encadrant l'octroi de subventions ou d'aides en nature et fournit des outils pour la régulation de ces relations.

⁶⁴ Deux membres de droits selon les statuts de l'association sur un total théorique de 17 à 27 membres ayant une voix délibérative.

⁶⁵ Selon ses statuts, le CADEC avait « *pour but principaux d'assurer des aides et services auprès de ses membres actifs, ainsi que des établissements scolaires et des maisons de quartier, ainsi que de contribuer à l'animation et au développement culturel local. Dans cette mission, il prête son concours aux associations dans la mesure en matière de tirage, prêts de matériel, création graphique, outils de communication, conseils, information formation, coordination. Il est un lieu de rencontre, de coordination avec les acteurs de la vie locale, éducative, culturelle et sportive. Il contribue à la réalisation d'événements culturels notamment en référence à la convention d'objectifs mairie/CADEC. Par contre, il n'est ni organisme de tutelle des associations, ni un lieu de débat ou de décision sur la répartition des subventions, ni un lieu de règlement de conflits entre partenaires...* ».

Le CADEC a contribué à l'organisation d'évènements notamment culturels (fête de la musique, fête des lumières, organisation du forum des associations) à l'initiative de la ville et en partenariat étroit avec celle-ci comme le prévoit la convention d'objectifs du 26 mars 1996 (ayant fait l'objet d'un avenant le 26 mars 1998) signée avec l'association, renouvelable par tacite reconduction sans durée limitée. Dès lors que la ville s'est trouvée à l'initiative de demandes de prestations auprès du CADEC, la dissolution de celui-ci a mis fin à une confusion entre conventions d'objectifs et commande publique au titre de l'organisation de ces manifestations.

5.3.2 L'activité de l'association SAGA

Aux termes de ses statuts, l'association SAGA⁶⁶ a pour objet principal de favoriser la vie associative et d'aider au développement associatif local par la mise en œuvre de tous moyens propres à faciliter et améliorer la gestion administrative et financière des associations de Saint-Genis-Laval subventionnées par la municipalité. Elle a bénéficié d'une subvention de l'ordre de 155 k€ en 2020.

L'activité de cette association s'avère en pratique assez ciblée : celle-ci tient la comptabilité générale⁶⁷ de 21 autres associations, assure également la gestion de leur paie et la gestion de leur facturation. L'association semble tenir aussi pour celles-ci une comptabilité analytique.

Jusqu'à l'assemblée générale extraordinaire du 21 mai 2021, son conseil d'administration a compris selon ses statuts 1 à 4 représentants élus en conseil municipal et 5 à 10 autres représentants en tant que membres actifs. En pratique, la commune a été bien représentée au sein de l'association : le conseil d'administration comportait à titre d'exemple, en 2020, quatre membres de la mairie sur dix. Depuis cette assemblée générale toutefois, le nombre de représentants au sein du conseil d'administration a été réduit à deux, ceux-ci ayant voix consultative.

Au plan financier, les subventions de la commune ont représenté, en 2019, 98 % des produits de gestion de l'association.

Cette dernière présente la particularité d'exercer son activité dans le champ concurrentiel.

Dans ce contexte, l'intérêt communal à financer cette association n'est pas démontré, quand bien même la commune considère qu'elle répondrait à un intérêt général local en venant en support d'autres associations.

Le subventionnement de l'association n'apparaît par ailleurs pas dénué de risques juridiques.

Son activité dans le champ concurrentiel est presque entièrement subventionnée par la commune, ce qui apparaît susceptible de fausser le jeu de la concurrence. Le subventionnement de la commune dépasse le seuil « *de minimis* » des aides d'Etat qui autorise des aides n'excédant pas le plafond de 200 000 € par entreprise consolidé sur une période de trois exercices fiscaux.

Le risque illégal d'exercice de la profession d'expertise comptable, profession réglementée par l'ordonnance du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables et

⁶⁶ Service d'aide à la gestion des associations Saint-Genoises.

⁶⁷ D'après le procès-verbal de l'assemblée générale du 26/10/2020. La tenue de la comptabilité générale recouvre la structuration du plan comptable, la saisie des écritures, le contrôle des comptes généraux et auxiliaires, la justification des soldes, être interlocuteur avec les commissaires aux comptes et procède aux états de rapprochement. La tenue de la comptabilité analytique consiste à bien définir quels seront les résultats à analyser et des regroupements de début d'exercice et à limiter le nombre de sections.

réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, ne peut être écarté. La jurisprudence relative à l'exercice illégal de cette profession apparaît évolutive et encore incertaine⁶⁸.

Selon les précisions apportées par la maire de Saint-Genis-Laval, l'association s'orienterait vers un mode de fonctionnement privilégiant son financement par des ressources propres, et donc un moindre niveau de subventions de la commune. La chambre demande à la commune, pour ce qui la concerne, de clarifier ses relations avec l'association de manière à prévenir tout risque juridique lié au subventionnement et au fonctionnement de celle-ci.

5.4 Conclusion intermédiaire

La commune apporte un soutien financier et matériel conséquent à son réseau associatif.

Dans ce contexte, si elle a informé ponctuellement le conseil municipal des avantages en nature consentis, elle doit renseigner sans délai ses comptes administratifs afin de remédier au défaut d'information relevé par la chambre lors de son précédent contrôle.

L'attribution de subventions aux associations est précédée d'une préparation budgétaire sérieuse de la part de la commune qui tient compte de leur situation financière. Il lui reste toutefois à s'inscrire dans une logique de conventions d'objectifs en contrepartie des subventions consenties. Des critères objectifs d'attribution des subventions gagneraient en outre à être mis en place.

La dissolution du CADEC met de fait un terme à une relation contractuelle peu satisfaisante. La commune doit revoir sa relation avec l'association SAGA compte tenu du risque juridique que cette relation implique.

6 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

6.1 La qualité de l'information budgétaire

6.1.1 La structure budgétaire

La commune dispose d'un budget principal et d'un budget annexe régis par la nomenclature comptable M14 relatif au centre culturel « La Mouche ». L'étude qui suit concerne exclusivement les comptes contenus dans le budget principal.

⁶⁸ A titre d'exemples, la tenue de documents d'une entreprise au-delà de la simple tenue matérielle des comptes revenant à l'intervention directe dans sa direction apparaît caractériser un travail d'expert-comptable selon un jugement de la 3ème chambre correctionnelle de Bordeaux du 16 octobre 2012. L'arrêt de la Cour d'appel de Paris 22 septembre 2011 (confirmée par un arrêt de la Cour de cassation civile du 24 juin 2014) retient comme activités caractéristiques du métier d'expert-comptable la révision et l'appréciation des comptabilités, l'attestation de leur régularité et de la sincérité des comptes de résultats, le redressement et la consolidation des comptes. Une jurisprudence de la Cour d'appel de Paris du 27 mai 2016 (confirmée par un arrêt la Cour de cassation criminelle du 20 décembre 2017), établit que la tenue des comptes aboutissant à la déclaration d'une liasse fiscale permet de constituer le délit d'exercice illégal du métier d'expertise comptable.

6.1.2 L'affectation du résultat

Sur l'ensemble de la période examinée, le résultat de la section de fonctionnement du budget principal a été excédentaire. L'article R. 2311-12 du CGCT⁶⁹ fixe les règles d'affectation du résultat excédentaire de la section de fonctionnement

La commune de Saint-Genis-Laval a respecté les règles fixées par le CGCT pour l'ensemble des exercices de la période sous revue.

Tableau 11 : Affectation du résultat

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat de fonctionnement N-1 à reporter en année N	2 513 901	2 681 551	1 841 192	2 459 069	2 963 619	2 090 279
Excédent de fonctionnement reporté (R002)	-	-	-	-	-	-
Excédent de fonctionnement capitalisé N (c/1068)	2 513 901	2 681 551	1 841 192	3 721 900	3 125 373	3 679 641
Besoin de financement de la section d'investissement*	-1 713 713	-2 139 233	-1 113 679	1 262 831	161 753	1 589 362

*Source : comptes administratifs

6.1.3 La programmation budgétaire

6.1.3.1 Les débats et rapports d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT impose aux maires des communes de 3 500 habitants et plus, de présenter au conseil municipal, « dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires [ROB], les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. » Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique sur le débat d'orientations budgétaires (DOB). Le délai de deux mois entre le DOB et le vote du budget est un délai maximum.

Par ailleurs, l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite NOTRÉ a introduit au sein de l'article L. 2312-1 du CGCT de nouvelles obligations pour les communes de plus de 10 000 habitants : le ROB fournit les données relatives à la structure des effectifs, aux éléments de rémunération du personnel et à la durée effective du travail dans la commune.

Le DOB constitue une formalité substantielle dans le processus d'adoption des budgets et a pour objet d'éclairer le vote des élus en leur donnant les informations nécessaires afin qu'ils soient en mesure d'exercer effectivement leur pouvoir de décision.

En l'espèce, la commune a effectivement organisé un débat lors de chaque exercice selon les modalités prévues par l'article L. 2312-1 du CGCT. Jusqu'en 2018 toutefois, les seuls éléments d'information préalable que la commune adressait aux conseillers municipaux en vue de la session de vote du budget consistaient en des projets de délibérations.

En ce qui concerne le contenu du débat puis du rapport, les données rétrospectives, les orientations budgétaires annuelles apparaissent suffisamment détaillées.

En revanche, les perspectives pluriannuelles sont absentes, notamment concernant les dépenses d'investissement. De même, le rapport d'orientations budgétaires n'aborde pas les objectifs poursuivis par la commune en matière de niveau d'autofinancement à moyen terme.

⁶⁹ L'article R. 2311-12 du CGCT prévoit que l'excédent de fonctionnement cumulé est affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent. Ce besoin est défini par l'article R. 2311-11 du CGCT comme le solde d'exécution de la section d'investissement corrigé des restes à réaliser. Ce n'est que la part résiduelle du résultat de fonctionnement après le financement du besoin de la section d'investissement qui peut être repris en recette de fonctionnement comme excédent reporté.

6.1.4 Les annexes au compte administratif

La présentation des annexes aux comptes administratifs et les informations y figurant sont encadrées par la nomenclature M14 pour les communes. Ces dernières ont vocation à garantir une information suffisante du conseil municipal sur les principaux aspects financiers de la situation de la collectivité.

Les annexes ont été correctement produites et renseignées par la commune de Saint-Genis-Laval en 2019, à l'exception toutefois de la valorisation des concours en nature apportés aux tiers (cf. *supra* relations avec les associations).

6.1.5 La mise en ligne des documents budgétaires

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit la mise en ligne de certaines informations budgétaires et financières, après approbation par le conseil municipal des délibérations auxquelles elles se rapportent.

Il s'agit en l'occurrence de la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, du rapport d'orientations budgétaires, de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et de celle annexée au compte administratif.

La commune met en ligne la présentation synthétique du budget de l'année en cours et la délibération correspondant à son vote. S'agissant du compte administratif, la commune met en ligne une présentation synthétique du compte administratif mais en avril 2021, c'est la présentation du compte administratif 2017, voté au conseil municipal du 29 mai 2018 qui est publiée.

La mise à jour a été effectuée suite à cette remarque de la chambre.

De plus, même s'il ne s'agit pas d'une obligation réglementaire, la collectivité pourrait enrichir son site internet des maquettes budgétaires des comptes administratifs et des budgets primitifs. Cette mesure participerait au renforcement de l'information des citoyens sur les finances communales.

6.2 La fiabilité des comptes

6.2.1 L'organisation de la chaîne comptable et du système informatique financier

La chaîne comptable de la commune est organisée entre la direction des finances et 15 référents, gestionnaires de crédits au sein des différents services de la commune. Le logiciel financier permet de gérer l'ensemble des étapes comptables d'une procédure d'achat. Les agents gestionnaires (« référents ») ont été formés en interne et sont habilités à saisir des engagements comptables via un module d'édition de bons de commande, à certifier le service fait et saisir des factures. Le gestionnaire est également habilité à opérer des virements au sein des lignes de crédits de son service, dans le respect de l'enveloppe allouée annuellement et sous le contrôle du bureau des finances.

La commune a développé un système de dématérialisation intégrale des factures de ses budgets annexes. Une partie des factures du budget principal est dématérialisée ou envoyée par mail, ce qui oblige à des manipulations chronophages d'après le bureau des finances⁷⁰. Son déploiement à l'intégralité des services rattachés au budget principal est un objectif prévu pour septembre 2021.

⁷⁰ La dématérialisation des factures a été initiée durant le confinement de mars – mai 2020 et a démontré son efficacité.

Le système d'information financier gère également les immobilisations et les amortissements de la commune, ainsi que ses fiches de paie et l'exécution des marchés publics. La commune a dématérialisé le traitement des factures adressées aux entités publiques dans Chorus et reconnaît un retard sur la dématérialisation des avis des sommes à payer.

Les règles de gestion des différents circuits de traitement ne sont pas formalisées dans un document interne unique. Le bureau des finances a produit des guides de procédures présentant les différentes étapes à suivre pour mener à bien une opération, agrémenté de copies d'écrans. Pour pédagogiques que soient ces fiches, elles ne permettent pas à un agent nouvel arrivant de connaître les circuits de gestion comptables applicables à son service.

La chambre souligne l'intérêt de la rédaction d'un guide des procédures détaillant les chaînes de traitement applicables à chaque service afin de sécuriser l'organisation de ces processus, dont la connaissance repose essentiellement aujourd'hui sur le bureau des finances, soumis à une forte rotation de ses agents.

En réponse, la maire indique poursuivre la dématérialisation de la chaîne comptable et l'écriture des procédures qui en découleront.

6.2.2 Le rattachement des charges et des produits, et les restes à réaliser

6.2.2.1 Les rattachements des charges et produits

Comme le précise la nomenclature M14, le rattachement des charges et des produits aux exercices concernés est effectué en application du principe d'annualité des exercices. Il vise à faire apparaître, dans le résultat de l'exercice, les charges et les produits qui s'y rapportent.

Les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues de rattacher à l'exercice concerné toutes les dépenses et produits de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire.

Tableau 12: Rattachement des charges et des produits

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits rattachés	198 155	289 082	419 009	320 544	298 162	466 904
Produits rattachés en % des produits de gestion	1,0 %	1,4 %	2,1 %	1,6 %	1,4 %	2,3 %
Charges rattachées	525 352	554 190	658 078	421 318	562 528	542 593
Charges rattachées en % des charges de gestion	3,2 %	3,4 %	3,8 %	2,5 %	3,4 %	3,2 %

Source : comptes de gestion et comptes administratifs - retraitement CRC

➤ Les produits de gestion

Entre 2015 et 2020, les montants rattachés correspondants aux produits de gestion ont plus que doublé. Leur volume au regard du total des produits de gestion étant passé de 1 % à 2,3 % sur cette même période. Cette augmentation s'est faite en deux temps : au cours de la période 2015-2017 (+ 221 000 €) et entre 2019 et 2020 (+ 169 000 €).

➤ Les charges de gestion

Concernant les charges rattachées, le montant de ces dernières sont restés relativement stables sur la période, représentant autour de 3,35 % en moyenne du total des charges de gestion, exception faite pour l'exercice 2017 qui connaît une brusque augmentation de 104 000 € par rapport à l'exercice précédent. Pour cet exercice, les charges rattachées en

hausse ont concerné principalement le compte « contrats et prestations de service » qui enregistre 157 000 € de rattachements supplémentaires par rapport à l'exercice précédent.

La commune explique cette hausse de rattachement de charges par le fait qu'en 2017, la commune a repris en régie directe la gestion du centre de loisirs « le Mixcube » ainsi que celle relative à la restauration scolaire. Cette transition a perturbé la réception des facturations d'où un nombre plus important de rattachement en fin d'exercice.

Il ressort de l'analyse de l'ensemble des rattachements réalisés par la commune que ces derniers correspondent essentiellement à des éléments extérieurs à la commune (création de recettes nouvelles) ou à des changements de périmètres (suppression de délégations de services publics) pour lesquels la commune ne dispose pas toujours d'éléments lui permettant d'anticiper les opérations budgétaires qui en découlent.

La chambre constate que la commune ne dispose pas d'une note interne sur l'organisation et la planification de ses opérations de comptabilisation des produits et des charges rattachés à l'exercice et en particulier celles de fin d'exercices, ce qui permettrait une meilleure anticipation de ces opérations et de fait, une limitation du volume des rattachements.

La chambre a aussi vérifié que les montants des rattachements tels qu'inscrits aux comptes administratifs sont conformes à ceux transmis par le comptable et visés par ce dernier.

6.2.2.2 Les restes à réaliser

Les communes ont l'obligation de tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses en application de l'article L. 2342-2 du CGCT. Dans ce cadre, elles doivent dresser un état détaillé des restes à réaliser, c'est-à-dire des dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

Il ressort des comptes administratifs ainsi que des états transmis que la commune de Saint-Genis-Laval procède effectivement à cette inscription.

Tableau 13 : Restes à réaliser en dépenses et en recettes

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RAR Dépenses d'investissement	1 630 069	1 649 157	882 520	1 000 945	2 626 569	1 451 271
Part du total des dépenses d'investissement	23,1 %	44,9 %	32,0 %	43,6 %	95,4 %	41,9 %
RAR Recettes d'investissement	150 000	290 400	35 000	72 870	47 870	40 000
Part du total des recettes d'investissement	1,9 %	5,4 %	1,0 %	1,7 %	1,7 %	1,1 %

Source : états des restes à réaliser et comptes administratifs – retraitements CRC

Il ressort du contrôle effectué par la chambre que la dépense relative aux travaux d'étanchéité de la médiathèque n'a pas fait l'objet d'engagement juridique sur l'exercice 2019 et constitue davantage des crédits ouverts non exécutés que des restes à réaliser.

En terme de montants, les restes à réaliser pour les dépenses d'investissement représentent en moyenne presque la moitié du total des dépenses d'investissement sur la période (46,8 %), soit un volume relativement significatif. La commune doit envisager la voie des autorisations de programme et crédits de paiements (AP/CP) afin d'apporter une certaine souplesse dans la gestion de ses restes à réaliser, sans pour autant s'y engager complètement pour des raisons financières et logistiques.

La chambre souligne les avantages induits par la mise en place des AP/CP pour les opérations les plus significatives, ce qui permettrait de « lisser » le montant des restes à réaliser, d'offrir une meilleure lisibilité budgétaire et aussi d'obtenir un suivi ciblé de certaines grandes opérations à l'instar de celles examinées par la chambre.

En réponse, la maire de Saint-Genis-Laval s'est engagée à mettre en place des autorisations de programme et de crédits de paiements en 2022.

6.2.3 Les opérations patrimoniales

6.2.3.1 La concordance de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif

Conformément aux dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les communes sont astreintes à la tenue d'un inventaire physique justifiant la réalité physique de leurs immobilisations.

Il est alimenté par chaque service gestionnaire au moment de « l'entrée » du bien dans le patrimoine immobilier. Les communes doivent par ailleurs produire annuellement un inventaire comptable, reflet de l'inventaire physique, recensant la valeur comptable des différents éléments de leur patrimoine.

Pour les exercices 2015 à 2018, les inventaires comptables tenus par la ville concordent assez bien dans leurs montants avec les états de l'actif tenus par le comptable. Les écarts constatés pour les exercices 2016, 2018, 2019 et 2020 ne présentent qu'un écart non significatif, qui n'est pas de nature à fausser la représentation comptable du patrimoine de la commune.

Tableau 14 : Écarts inventaire (net)/Etat de l'actif (net)

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montants immobilisations de l'inventaire (montant brut des acquisitions – les cessions annuels)	127 710 494	131 312 592	133 952 393	136 182 447	138 856 993	142 263 121
Montants immobilisations de l'état de l'actif	127 710 494	131 312 332	133 952 393	136 180 595	138 884 637	142 277 193
Écarts	0	+ 260	0	+ 1 852	- 27 644	- 14 072

Source : inventaires et états de l'actif – retraitement CRC

6.2.3.2 L'intégration des immobilisations

Comme le précise la nomenclature M14, les immobilisations corporelles en cours (compte 23) doivent être intégrées aux immobilisations corporelles (compte 21) dès leur mise en service. Cette opération constitue le préalable au processus d'amortissement dans la mesure où seules les immobilisations corporelles intégrées au compte 21 font l'objet d'un amortissement.

Tableau 15 : Intégration des immobilisations en cours

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution en €
Immobilisations corporelles en cours (Cpte 23)	7 329 092	7 898 695	8 063 146	8 082 093	8 528 135	9 900 177	+ 2 571 085
Immobilisations corporelles (Cpte 21)	115 483 219	118 184 805	120 267 522	121 827 848	123 883 809	125 804 519	+ 10 321 300

Source : comptes de gestion

Entre 2015 et 2020, le solde des immobilisations en cours a augmenté chaque année. Sur la période, son augmentation globale représente près de 2,6 M€. Le solde des immobilisations corporelles sur cette même période a également subi une augmentation constante. Sur la période, son augmentation globale représente plus de 10 M€.

La commune explique ce retard de traitement comptable par le fait qu'elle ne l'effectue que lorsque « *toutes les dépenses relatives à une « opération » ont été réalisées* ». Les situations identifiées par la commune comme pouvant retarder l'intégration comptable sont le retard de la signature du décompte global par les entreprises, des désaccords sur le montant final ou l'attente de finalisation de travaux.

Toutefois, la chambre rappelle que le seul critère devant justifier le traitement comptable est la mise en service de l'immobilisation et non la finalisation juridique de l'opération. Ainsi, elle observe que l'ensemble des motifs de retard invoqués par la commune ne sont pas de nature à justifier l'absence d'intégration de l'immobilisation. En outre, la commune a estimé à 8,1 M€ le montant des immobilisations « *achevées* »⁷¹, devant faire l'objet d'une intégration comptable au compte 21, sur un solde total de 9,9 M€ d'immobilisation « *en cours* » enregistré fin 2020.

La chambre rappelle que l'absence d'intégration des immobilisations « *en cours* » minore de fait le montant des dotations aux amortissements dans la mesure où ne sont amortis que les biens figurant aux comptes d'immobilisation définitifs (comptes 21).

6.2.3.3 L'amortissement du patrimoine

L'article L. 2321-2 du CGCT prévoit que les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants. La commune de Saint-Genis-Laval est donc soumise à cette obligation.

La commune s'est effectivement conformée à l'obligation d'amortir ses immobilisations. Les durées d'amortissement retenues par la commune datent d'une délibération du 24 mai 2012. Ces dernières sont d'une part, conformes aux obligations définies par la nomenclature M14 concernant certains types d'immobilisation⁷² d'autre part, compatibles avec les préconisations prévues par cette dernière pour les autres types d'immobilisations.

6.2.4 La politique de provisionnement

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans les cas suivants : si le risque résulte d'un contentieux porté devant une juridiction, si une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier, si une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences

⁷¹ Réhabilitation gymnase Mouton, travaux médiathèque, réaménagement mairie 2013, construction de la maison de quartier 2013, travaux groupe scolaire Mouton...

⁷² - frais relatifs aux documents d'urbanisme visés à l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme qui sont amortis sur une durée maximale de dix ans ;
 - frais d'études et des frais d'insertion non suivis de réalisation qui sont amortis sur une durée maximale de cinq ans ;
 - des frais de recherche et de développement qui sont amortis sur une durée maximale de cinq ans ;
 - brevets qui sont amortis sur la durée du privilège dont ils bénéficient ou sur la durée effective de leur utilisation si elle est plus brève ;
 - subventions d'équipement versées qui sont amorties sur une durée maximale de cinq ans lorsqu'elles financent des biens mobiliers, du matériel ou des études auxquelles sont assimilées les aides à l'investissement consenties aux entreprises, sur une durée maximale de trente ans lorsqu'elles financent des biens immobiliers ou des installations, ou de quarante ans lorsqu'elles financent des projets d'infrastructures d'intérêt national (logement social, réseaux très haut débit...).

du comptable public ou si la commune a conclu des emprunts structurés. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

Sur la période sous revue, la commune n'a constitué aucune provision en dépit du fait qu'elle ait été partie à cinq contentieux.

La chambre rappelle que la constitution d'une provision est obligatoire dès l'ouverture d'un contentieux, quel que soit son objet ou les chances d'obtenir gain de cause, à hauteur du risque estimé.

6.2.5 Le suivi comptable des recettes d'exploitation

Le suivi comptable des ressources d'exploitation est à préciser. La commune n'impute aucun produit de redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement au compte dédié 7067 du fait de l'imputation de ses produits sur d'autres comptes. A titre d'exemple, le compte 70688 enregistre des règlements relatifs aux participations des familles à la crèche des P'tits Mômes.

6.3 Conclusion intermédiaire

Sur la période 2015-2020, la commune de Saint-Genis-Laval a fourni une information budgétaire globalement conforme au CGCT mais qui pourrait toutefois être enrichie tant au niveau du contenu de ses débats d'orientation budgétaire que de la mise à jour de la publication de ses principaux documents budgétaires sur son site institutionnel. La tenue de sa comptabilité apparaît comme relativement fiable, sous réserve de points perfectibles tels la tendance à la hausse des écritures de rattachement, à laquelle la mise en place de notes internes et la finalisation de la dématérialisation de la chaîne comptable devrait apporter une réponse, et la non exhaustivité de sa comptabilité patrimoniale en raison du retard pris dans l'intégration des immobilisations en cours, qui fausse le montant des amortissements communaux.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE

La formation de l'autofinancement

Les produits de gestion ont stagné (+ 0,2 % par an) pendant la période sous revue pour s'élever à 20,3 M€ en 2020. Les charges de gestion ont été également peu évolutives (+ 0,6 % par an).

La capacité d'autofinancement brute se situe à un niveau moyen supérieur à 3 M€. La baisse en 2020 apparaît pour partie conjoncturelle dans le contexte de la crise sanitaire (achats spécifiques, baisse des taux d'imposition des taxes foncières au titre des mesures d'accompagnement de la crise). Néanmoins, le niveau de CAF brute apparaît globalement satisfaisant sur la période.

Tableau 16 : L'évolution de la CAF brute

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion	20 168	20 275	20 091	20 294	20 700	20 321	0,2 %
Charges de gestion	16 569	16 481	17 094	16 805	16 662	17 073	0,6 %
Excédent brut de fonctionnement	3 600	3794	2 997	3 489	4 038	3249	- 2,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	17,8 %	18,7 %	14,9 %	17,2 %	19,5 %	16,0 %	
+ Résultat financier	- 306	- 303	- 274	- 264	- 258	- 240	- 4,8 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	144	130	104	278	197	79	- 4,8 %
CAF brute	3 438	3 621	2 828	3 504	3 977	3 088	- 2,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	17,0 %	17,9 %	14,1 %	17,3 %	19,2 %	15,2 %	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

7.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits nets de gestion de la commune se composent principalement des ressources fiscales propres nettes de restitution⁷³ (71 % en 2020), des ressources institutionnelles (13,9 %), de la fiscalité reversée à la commune (13,2%) et des ressources d'exploitation (4,9 %).

Tableau 17 : Produits de gestion 2015-2020

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 177	13 719	13 620	13 915	14 426	14 424	1,8 %
<i>Dont taxes foncières et d'habitation</i>	11 953	12 029	12 140	12 386	12 779	12 719	
+ Fiscalité reversée	2 116	2 064	2 014	2 010	2 073	2 077	- 0,4 %
= Fiscalité totale (nette)	15 293	15 783	15 634	15 925	16 498	16 501	1,5 %
+ Ressources d'exploitation	1 028	1 061	1 275	1 228	1 157	998	- 0,6 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 847	3 431	3 183	3 140	3 045	2 822	- 6,0 %
= Produits nets de gestion	20 168	20 275	20 091	20 294	20 700	20 321	0,2 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La quasi-stagnation des produits de gestion recouvre une hausse des ressources fiscales (1,8 % par an) et une baisse des ressources institutionnelles (- 6 % par an).

7.1.1 Les ressources fiscales propres

7.1.1.1 La fiscalité directe locale

Le produit de la taxe habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) s'élève respectivement en 2020 à 5,9 M€ et à 6,7 M€.

Les taux d'imposition des impôts locaux de la ville sont restés stables de 2009 à 2019. Dans le cadre des mesures d'accompagnement de la crise sanitaire, la commune a décidé en 2020 de diminuer le taux des taxes foncières de 6 %, avant que la nouvelle majorité municipale ne revienne sur cette décision.

⁷³ Ponction liée à la loi SRU.

La ville dispose d'une marge de manœuvre fiscale puisque son effort fiscal⁷⁴ est de 1,18 en 2020 alors qu'il est de 1,215 pour la moyenne de la strate⁷⁵. Le taux de la taxe foncière de la ville est en 2019⁷⁶ de 19,57 % contre 23,35 % pour la moyenne de la strate, celui de la taxe d'habitation est 16,86 % contre 20,05 % pour la moyenne de la strate⁷⁷.

En dépit de bases fiscales conséquentes, la commune dispose d'un produit fiscal par habitant⁷⁸ inférieur la moyenne nationale de sa strate démographique du fait du caractère modéré de ses taux d'imposition. Les bases nettes d'imposition de la collectivité sont supérieures en 2019⁷⁹ de 5,91 % à la moyenne pour la taxe d'habitation et de 26,3 % pour la taxe foncière sur le foncier bâti. Le produit par habitant de la taxe d'habitation est de 264 € par habitant alors qu'il est 294 € pour les communes comparables ; celui du foncier bâti est de 312 € par habitant contre 343 € pour les communes comparables.

En l'absence de recours au levier fiscal, la hausse des recettes fiscales (cf. annexe) a reposé entre 2015 et 2020 sur l'augmentation des bases d'imposition. Celle-ci a été de 1,5 % par an sur la période, ce qui apparaît limité compte tenu d'une revalorisation forfaitaire de l'ordre de 1 % par an.

L'évolution des bases qui repose surtout sur la taxe foncière, s'avère toutefois plus dynamique à partir de 2018 (cf. annexe).

Les reversements sur le produit des impôts locaux consécutivement au non-respect du quota de logements sociaux de la loi du 13 novembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) ont été de 0,671 M€ pendant la période sous revue.

7.1.1.2 Les taxes indirectes

Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) constitue la composante majeure des taxes indirectes (1,37 M€ sur 1,8 M€ en 2020).

Ce produit, lié à un marché immobilier attractif, a progressé de 81 % (+ 613 k€) entre 2015 et 2020. Il progresse en 2020 malgré le contexte de la crise sanitaire (cf. annexe).

Une autre composante non négligeable des taxes indirectes est la taxe sur la consommation finale d'électricité, de l'ordre 430 k€ en moyenne sur la période.

7.1.2 La fiscalité reversée

La commune a perçu en 2020 un produit de fiscalité reversée de l'ordre de 2 M€ qui a globalement été stable sur la période (cf. annexe). Ce produit correspond principalement au reversement à la ville par la métropole de Lyon d'une attribution de compensation (AC) pour 1,9 M€. Liée aux transferts de compétences à la métropole⁸⁰, l'AC n'a évolué que marginalement.

⁷⁴ Effort fiscal : le rapport entre le produit des quatre taxes locales et le potentiel fiscal. Ce ratio permet d'évaluer la pression fiscale sur la commune.

⁷⁵ Source : fiche DGF 2020. Avant la diminution des taux consentis en 2020, l'effort fiscal de commune était de 1,185 contre 1,208 pour la moyenne de la strate (fiche DGF 2019).

⁷⁶ Dernières données disponibles, source collectivités locales.gouv.fr.

⁷⁷ La commune ayant toutefois perdu son pouvoir de taux sur la taxe d'habitation dans le cadre de sa réforme.

⁷⁸ 587 € par habitant contre 641 € par habitant pour la moyenne de la strate – fiche DGCL.

⁷⁹ Dernières données disponibles comparables.

⁸⁰ Du fait d'une fiscalité économique transférée à la métropole de Lyon supérieure aux transferts de charges effectués à cette dernière. Cette AC n'a varié que très marginalement sur la période en l'absence de transfert de compétence significatif. Les derniers transferts de compétences opérés n'ont diminué l'AC qu'à la marge en 2019 (- 16,3 k€).

La fiscalité reversée recouvre plus marginalement la dotation de solidarité communautaire (DSC)⁸¹ également reversée par la métropole de Lyon, soit 0,2 M€. Cette dernière a décidé d'une revalorisation transitoire d'un tiers de la DSC en 2019 dans l'attente de la définition de nouveaux critères d'attribution (la définition de ces critères ayant été ajournée en 2020 par la nouvelle majorité métropolitaine).

Pour le reste, dans un contexte où le territoire métropolitain est contributeur au FPIC⁸², la contribution de la commune à celui-ci a augmenté de l'ordre de 100 k€ avant de se stabiliser. La commune perçoit également 184 k€ au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources⁸³.

7.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation (cf.annexe) ont représenté environ 1,1 M€ par an en moyenne, sur la période ; elles ont été globalement stables entre 2015 et 2020. Elles sont de l'ordre de 0,7 M€ en neutralisant les remboursements de charges (0,3 M€) supportés par le budget principal de la commune. Les remboursements au budget principal des charges de personnel du centre culturel La Mouche sont ici principalement concernés.

Le produit du revenu des immeubles, qui représente plus de 0,3 M€ en 2020, inclut à titre principal les loyers versés à la commune en contrepartie de la location de la caserne de gendarmerie. Cette construction avait été réalisée sous mandat de maîtrise d'ouvrage confié par la commune à l'ex OPAC⁸⁴ du Rhône et inaugurée en 2007. La chambre avait relevé dans son précédent rapport qu'en cas de passage de la commune en zone police et de perte des loyers versés à la commune, l'équilibre financier de l'opération était susceptible de devenir plus précaire. La commune est depuis restée en zone gendarmerie, un passage en zone police restant toujours possible à plus ou moins long terme. En l'état, l'équilibre financier continue à être quasiment assuré. La commune encaisse depuis 2016 un loyer⁸⁵ de l'ordre de 266 000 € par an et rembourse jusqu'en 2032 une annuité d'emprunt de 294 073,12 €. La métropole, qui a pris le relai du conseil départemental, prend en charge 50 % de la différence entre annuités d'emprunt et loyers.

7.1.4 Les ressources institutionnelles : la baisse de la dotation globale de fonctionnement

Pendant la période sous revue, les ressources institutionnelles (dotations et participations) diminuent de 26,6 % (cf. annexe), sous l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui a été réduite de plus de la moitié ; celle-ci passe de 2 M€ en 2015 à 0,9 M€ en 2020. Sa diminution s'explique pour l'essentiel par la retenue opérée au titre de la contribution au redressement des finances publiques⁸⁶.

⁸¹ Article 1609 nonies C VI- du code général des impôts. La DSC constitue un versement au profit des communes-membres qui est effectué par les groupements par les groupements soumis au régime de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone. Elle répond à un besoin de péréquation au sein des intercommunalités afin de lutter notamment contre la fracture territoriale. Ce dispositif repose sur un principe de solidarité.

⁸² Sont contributeurs au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. La loi de finances pour 2012 prévoit une montée en charge progressive de ce dispositif pour atteindre, en 2017, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales.

⁸³ Le 2 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 instaure, à compter de 2011, un fonds national de garantie individuelle des ressources pour chaque niveau de collectivités (FNGIR) visant à maintenir, avec la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), leur niveau de ressources suite à la réforme de la taxe professionnelle.

⁸⁴ Office public d'aménagement et de construction.

⁸⁵ Le bail a été consenti pour une durée de neuf ans qui commence à courir le 1^{er} janvier 2016 pour se terminer le 31 décembre 2024, sauf résiliation anticipée de l'État.

⁸⁶ Au plan national, la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales s'est élevée sur la période 2014 à 2017 à 11,2 Md €, ce qui a eu une forte incidence sur les finances des collectivités locales.

La DGF de Saint-Genis-Laval se résume à la seule dotation forfaitaire que perçoivent toutes les collectivités⁸⁷. La ville ne perçoit pas les dotations de péréquation prévues pour les collectivités les plus défavorisées. Elle n'est ainsi éligible ni à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ni à la dotation nationale de péréquation (DNP). La DGF par habitant de la ville est en 2019 de 49 € contre 200 € pour la moyenne nationale des communes de même strate démographique.

Les participations perçues par la collectivité correspondent pour l'essentiel aux financements de la caisse d'allocations familiales pour la petite enfance et représentent en moyenne 1,145 M€. Les compensations fiscales, versées par l'État au titre des exonérations et abattements, atteignent 504 000€ en 2020.

7.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de personnel (cf. annexe) représentent, en 2020, 61,4 % des charges de gestion, les charges à caractère général, 19,4 %, et les subventions de fonctionnement 14,8 %.

L'évolution des charges de gestion de + 0,6 % par an, soit 0,5 M€ en 2020 de plus qu'en 2015, rend compte d'une évolution de ces charges globalement sous contrôle. Ce constat est effectué bien que la commune n'ait pas formalisé de plan de maîtrise en la matière.

Tableau 18: Les charges de gestion

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	3 960	3 900	3 804	3 361	3 534	3 306	- 3,5 %
+ Charges de personnel	9 274	9 329	9 877	10 072	9 823	10 474	2,5 %
+ Subventions de fonctionnement	2 679	2 576	2 702	2 649	2 564	2 524	- 1,2 %
+ Autres charges de gestion	655	676	712	723	741	768	3,2 %
= Charges de gestion (B)	16 569	16 481	17 094	16 805	16 662	17 072	0,6 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

7.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont diminué sur la période de 16,5 % (soit - 3,5 % par an). Ces charges s'élèvent à 3,3 M€ en 2020, soit 0,654 M€ de moins qu'en 2015 (cf. annexe). La diminution des charges à caractère général procède surtout d'un effet de périmètre. Elle s'explique principalement par la reprise par la commune en 2018 en gestion directe de la maison de quartier Mixcube qui faisait l'objet d'une délégation de service public⁸⁸. Les dépenses de publicité, publication et relations publiques baissent de 100 k€ sur la période.

7.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnels ont augmenté sur la période de 2,5 % par an en moyenne pour atteindre 10,4 M€ en 2020, soit 1,2 M€ de plus qu'en 2015 (cf. annexe).

L'évolution de la masse salariale a été plus particulièrement marquée en 2017, 2018 et 2020. L'augmentation de 2017 s'explique notamment par la mise en place du RIFSEEP et d'autres paramètres tels que le festival de Beauregard et l'ouverture d'une classe de maternelle. L'augmentation en 2018 est essentiellement due à la reprise en gestion directe par la commune de la maison de quartier mixcube. A contrario, la diminution de la masse salariale s'explique en 2019 par des arrêts maladie de longue durée qui ont entraîné des vacances de postes faute de remplacements.

⁸⁷ La dotation forfaitaire est essentiellement basée sur des critères de population et de superficie.

⁸⁸ La contribution à la délégation de service public étant de 141 k€ par trimestre.

L'évolution du régime indemnitaire (mise en place du RIFSEEP et subsidiairement d'une prime COVID) a été plus soutenue que celle du traitement principal (cf. annexe), soit notamment 1,9 % par an pour la rémunération principale contre 5,4 % pour le régime indemnitaire du personnel titulaire.

Le niveau par habitant des charges de personnel supportées par la ville est inférieur à la moyenne des charges de personnel des communes de la métropole (hors ville de Lyon) qui s'établit à 599 € en 2019. Ce constat est à nuancer par le fait que la commune continue à externaliser une part significative de son activité⁸⁹ en s'appuyant sur le réseau associatif.

7.2.3 Les subventions et autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics concernent exclusivement le centre communal d'action sociale (CCAS) qui a bénéficié d'un niveau stable de subvention (près de 0,3 M€).

Les subventions aux organismes privés ont été relativement stables (2,3 M€ en 2020) en tenant compte de la dissolution du CADEC (cf. annexe).

Les autres charges de gestion, soit 768 k€, recouvrent à titre principal la subvention d'équilibre versée au budget annexe de l'espace culturel La Mouche qui est de 472 k€ en 2020. Les ressources propres d'exploitation de l'espace culturel ne représentent que de l'ordre de 20 % du total de ses ressources de fonctionnement.

Le logiciel financier de la commune a été paramétré afin d'effectuer un suivi par activité et par nature de l'espace culturel. Il n'a toutefois pas été mis en place de suivi des différentes manifestations organisées.

Une remontée d'information établie à partir des rapports d'activité est effectuée dans le cadre de la préparation budgétaire. Les rapports d'activité présentent un caractère assez descriptif et aucun bilan financier détaillé de l'activité du centre culturel n'est présenté en commission ou au conseil municipal.

7.3 Le financement des dépenses d'investissement

7.3.1 Les dépenses d'investissement

Après un pic de 6,7 M€ en 2015 imputable à l'achèvement de la réhabilitation de la médiathèque B 612 (1,7 M€ HT) et à la construction de la maison de quartier de Collonges (2,7 M€ HT), les dépenses directes d'équipement ont été en moyenne de l'ordre de 2,7 M€ par an. Ont été aussi réalisées, la réhabilitation du poste de police municipale (700 k€ HT) et la construction des halles du gymnase Fillot (1,4 M€ HT).

Le précédent cycle d'investissement avait été plus soutenu (environ 5 M€ par an sur la période 2009-2014⁹⁰).

Tableau 19: Les dépenses d'équipement

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement directes	6 743	3 376	2 439	1 742	2 636	3 431	20 367
Subventions d'équipement versées	327	300	316	555	117	31	1 646
Total dépenses d'équipement	7 071	3 677	2 755	2 297	2 752	3 462	22 013

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

⁸⁹ Deux structures liées à la jeunesse (CLESG et CCSB), quatre crèches (Sucre d'Orge, Les Recollets, Roule-Virou et Pom'cerises) pour la petite enfance.

⁹⁰ Investissements directs hors subventions d'équipement.

Le niveau des dépenses directes d'équipement de la commune apparaît modéré sur la période. Il est ainsi de 157 € par an et par habitant pour la commune sur la période 2015-2019 contre 236 € pour les communes de la métropole (hors Lyon).

La ville a lancé un marché en vue notamment de la réalisation d'un audit de son patrimoine afin de se doter d'un schéma directeur immobilier. La commune envisage dans ce cadre de limiter le nombre d'emprises dépendant des services communaux.

Dans sa réponse, l'ancien maire de Saint-Genis-Laval a tenu à expliquer la modération de l'effort d'investissement par la nécessité d'anticiper le financement des équipements publics du futur quartier du vallon des hôpitaux, ainsi que des autres investissements qui étaient prévus⁹¹ à son plan de mandat 2020-2026. Il fait valoir un important effort d'entretien et d'adaptation du patrimoine (mise en accessibilité handicapés, développement durable) correspondant aux équipements nouveaux. En ce qui la concerne, la maire estime que le niveau d'entretien des équipements communaux est insuffisant, certains d'entre eux lui apparaissant en outre sous-dimensionnés.

7.3.2 L'autofinancement net disponible pour le financement des investissements

L'autofinancement net, après remboursement en capital de l'annuité de la dette, est conséquent sur la période du fait d'un niveau de CAF brute solide et du poids modéré de la dette.

Tableau 20: L'évolution de la CAF nette

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	3 438	3 621	2 828	3 504	3 977	3 088
- Annuité en capital de la dette	767	2 233	951	607	721	735
CAF nette	2 671	1 388	1 877	2 897	3 256	2 352

7.3.3 Le financement propre disponible

Sur la période, le financement propre disponible⁹² (FPD) couvre un peu plus de 85 % des dépenses d'équipement, soit un ratio nettement supérieur à 75 % considéré a priori par les juridictions financières comme traduisant une politique d'investissement soutenable. Le niveau modéré des dépenses d'investissement sur la période contribue aussi à ce constat.

Tableau 21: Le financement propre disponible

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF nette ou disponible	2 671	1 388	1 877	2 897	3 256	2 352	14 441
TLE et taxe d'aménagement	17	19	35	32	32	32	168
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 407	773	219	416	283	392	3 490
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	108	111	283	13	44	68	627
+ Produits de cession	184	7	16	3	166	4	380
Financement propre disponible	4 387	2 297	2 430	3 362	3 782	2 848	19 105
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	65,1 %	68,0 %	99,6 %	193,0 %	143,5 %	83,0 %	93,8 %

⁹¹ Rénovation du centre culturel et social du quartier des Barolles et réalisation de l'îlot Guilloux (rénovation école, développement accueil petite enfance, parc boisé et espaces publics) dans le cadre des objectifs de développement durable de la ville.

⁹² Financement propre disponible : ensemble des ressources dont dispose la collectivité hors emprunt une fois les charges et les dettes payées pour financer ses dépenses d'équipement. Il comprend la CAF disponible (ou nette) ainsi que les autres ressources d'investissement.

Le FPD est alimenté par la CAF nette à 75,3 %. Le poids des subventions d'investissement reçues dans le FPD est marginal (moins de 2 %), tout comme celui des cessions (moins de 2 %).

7.3.4 La couverture du besoin de financement

La ville a emprunté 2 M€ en 2018 alors que ses ressources disponibles ont excédé de 1 M€ son besoin de financement ; il en a résulté une augmentation du fonds de roulement de 3 M€ sur cet exercice du fait de la sur-mobilisation de l'emprunt.

La commune a emprunté en 2018 pour équilibrer son budget au vu des travaux de construction de la halle Fillot (1,64 M€). Ces travaux n'ont toutefois pas eu lieu sur cet exercice comme prévu en raison d'un classement sans suite de la procédure de consultation des entreprises. Ce classement sans suite résulte d'une sous-évaluation initiale du montant des travaux. Les marchés de travaux ont été finalement attribués en 2019.

Tableau 22: Financement des investissements 2015-2020

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Financement propre disponible	4 387	2 297	2 430	3 362	3 782	2 848	19 105
Besoin (-) ou capacité (+) de financement des investissements	- 2 683	- 1 379	- 326	1 075	1 054	- 613	- 2 872
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 500	1 000	0	2 000	0	0	4 500
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 183	- 379	- 326	3 075	1 054	- 613	1 628

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

7.4 L'analyse bilancielle

7.4.1 Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement

Après avoir atteint un plancher de 1,5 M€ en 2017, le fonds de roulement atteint 5 M€ en 2020, ce qui le situe à un niveau très confortable (107 jours de charges courantes)⁹³. Il est de même de la trésorerie qui est en outre conforté par un besoin en fonds de roulement négatif.

Tableau 23: Trésorerie nette 2015-2020

au 31 décembre en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	2 245	1 866	1 540	4 615	5 667	5 056
- Besoin en fonds de roulement global	- 565	- 223	- 376	- 252	- 631	- 606
=Trésorerie nette	2 810	2 089	1 916	4 864	6 300	5 662
<i>en nbr de jours de charges courantes</i>	<i>60,8</i>	<i>45,4</i>	<i>40,3</i>	<i>104,1</i>	<i>135,9</i>	<i>125,2</i>
<i>dont trésorerie active</i>	<i>2 749</i>	<i>2 044</i>	<i>1 876</i>	<i>4 864</i>	<i>6 300</i>	<i>5 537</i>

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

7.4.2 L'endettement

7.4.2.1 Son niveau et son évolution

L'encours de la dette de la collectivité est de 9,9 M€ fin 2020, en baisse de 18,6 % depuis 2015.

Il représente 479 € par habitant en 2019. Il est nettement inférieur à celui des communes membres de la métropole de Lyon (hors Lyon) qui se situe à 614 € par habitant.

⁹³ Le niveau est considéré comme étant a priori excessif au-delà de 90 jours.

La capacité de désendettement de Saint-Genis-Laval a été inférieure à 3,5 ans sur la période, ce qui traduit à cet égard une situation financière favorable.

Tableau 24: Encours de dette et capacité de désendettement (2015-2020)

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	11 362	12 096	10 864	9 914	11 307	10 585
- Annuité en capital de la dette	767	2 233	951	607	721	735
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 1	- 1	- 1	0	0	0
+ Nouveaux emprunts	1 500	1 000	0	2 000	0	0
= Encours de dette au 31/12	12 096	10 864	9 914	11 307	10 585	9 851
CAF brute	3 438	3 621	2 828	3 504	3 977	3 088
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,5	3,0	3,5	3,2	2,7	3,2

Source : comptes de gestion, retraitement CRC, NC : non calculé.

7.4.2.2 La structure et le profil de l'encours

La dette de la ville, fin 2020, se compose de 61,75 % d'emprunts à taux fixe et 38,25 % de taux variable (indexés sur l'Euribor). La dette est saine, en l'absence de produits structurés (comme cela est constaté pour la très grande majorité des collectivités locales aujourd'hui).

Sa durée de vie moyenne résiduelle est de 13,7 ans. Le profil de remboursement de l'encours (arrêté au 1^{er} janvier 2021) de la dette est régulier sur les prochains exercices. L'annuité à prévoir⁹⁴ est de l'ordre de 0,9 M€ jusqu'en 2027 (puis 0,7 M€ jusqu'en 2031). Il diminue ensuite progressivement jusqu'à l'extinction de la dette jusqu'en 2038.

7.5 Les risques hors bilan

Les garanties d'emprunt sont effectuées exclusivement auprès d'offices publics de l'habitat. Les participations financières de la ville dans diverses sociétés sont minimes.

7.6 Les mesures d'accompagnement de la crise sanitaire

La ville a décidé le 22 mai 2020 la mise à disposition de locaux pour les infirmières et un laboratoire médical, la distribution gratuite de matériels sanitaires (masques, gants et gel hydro-alcoolique) aux professionnels de santé⁹⁵ et aux commerçants. Des marquages au sol ont été effectués sur le domaine public pour gérer les files d'attente dans les commerces. La ville a obtenu de la préfecture une dérogation préfectorale à l'interdiction de la tenue des marchés forains, ce qui a rendu nécessaire sa participation à la gestion d'un protocole sanitaire (gestion des files d'attente, gestion de l'espacement des étals).

Au titre des mesures d'accompagnement en faveur des entreprises, elle a décidé d'un abattement de 100 % de la taxe locale sur la publicité extérieure (coût 60 k€). Elle a aussi annulé des loyers pour ses trois locataires professionnels, la taxe d'occupation du domaine public (pour 2 k€), ainsi que trois mois d'abonnement pour les commerçants non sédentaires vendant des produits non alimentaires. Comme évoqué plus haut, elle a décidé également de baisser en 2020 le taux d'imposition de la taxe foncière, mesure sur laquelle est revenue ensuite la nouvelle majorité en 2021.

⁹⁴ Raisonnement à endettement constant, sans recours nouveau à l'emprunt.

⁹⁵ Une vingtaine d'entre eux ont en bénéficié le 20 mai selon la commune.

La ville a par ailleurs mis en place une avance remboursable de 50 k€ aux associations, complétée par une subvention exceptionnelle de 25 k€⁹⁶ pour permettre à la ville de subventionner des dépenses exceptionnelles associatives générées par la crise sanitaire. Un bilan de l'utilisation des salles municipales mises à disposition des associations qui n'ont pu être utilisées du fait de la crise sanitaire doit être effectué en 2021. La ville a mis à disposition des élèves des ordinateurs portables dont sont équipées les écoles élémentaires. Elle a financé un appel à projet de soutien pour la réussite éducative (25 k€). Elle a dû procéder au remboursement partiel ou total des usagers ou procéder à des prolongations d'abonnement. L'impact de la crise sanitaire sur le centre culturel La Mouche a été neutre, la légère baisse des ressources d'exploitation ayant été compensée par une baisse des charges.

Au plan comptable, la commune a retracé dans une annexe dédiée du budget principal les dépenses supplémentaires occasionnées par la crise sanitaire en 2020 qu'elle évalue à près de 200 k€. Les dépenses de masques sanitaires ont été de l'ordre de 100 k€ en 2020 (près de la moitié des masques achetés ayant été distribuée selon le décompte produit). Elle n'a pas eu recours au mécanisme d'étalement des charges.

7.7 Conclusion intermédiaire

La situation financière de la ville est solide et stable pendant la période sous revue, favorisée par un cycle d'investissement peu soutenu .

Son endettement est limité. Elle dispose au surplus d'un fonds de roulement conséquent qui a été conforté sur la période.

Son niveau d'épargne est globalement satisfaisant sur la période bien qu'en recul en 2020, pour partie conjoncturelle dans le contexte de la crise sanitaire. En dépit de mesures de revalorisation du régime indemnitaire de ses agents, ses charges de gestion ont peu progressé alors que les recettes correspondantes ont stagné, ce qui dans l'ensemble a conduit à préserver l'autofinancement.

La ville bénéficie par ailleurs de bases fiscales supérieures à la moyenne mais le taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties est modéré. Ses recettes fiscales n'ont toutefois pas été vraiment dynamiques sur la période.

Elle dispose à ce stade d'une marge de manœuvre appréciable pour financer ses investissements alors que se profilent notamment les travaux d'aménagements liés à l'arrivée de la ligne de métro B à l'horizon 2023.

⁹⁶ La charge correspondante n'a été que de 7 500 €.

8 ANNEXES

8.1 La gestion des ressources humaines

Tableau 25: Effectif pourvu en ETPT par catégorie

<i>Emplois permanents</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agents de catégorie A	23,8	24,7	28,9	26,0	30,5	31,4
Agents de catégorie B	27,5	31,2	33,0	37,7	31,7	35,2
Agents de catégorie C	187,9	169,2	174,5	164,6	169,6	171,0

Source : Etat du personnel en annexes des documents budgétaires – CA

Tableau 26: Effectif pourvu par filière– emplois permanents 2015-2020

<i>Emplois permanents</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
filière administrative	71,4	68,2	70,1	70,4	72,4	77,4
filière technique	83,0	79,2	85,6	82,2	82,3	84,6
filière sociale	23,6	22,1	23,6	21,3	19,9	19,8
filière médico-sociale	28,3	26,2	22,2	20,3	23,8	24,6
filière sportive	4,0	3,8	3,8	3,9	2,4	2,4
filière culturelle	16,5	14,5	15,3	14,5	16,5	15,5
filière animation	5,4	4,1	8,8	8,8	9,6	8,2
filière police	7,0	7,0	7,0	7,0	5,0	7,0
Total	239,2	225,1	236,4	228,3	231,8	239,4

Source : Etat du personnel en annexes des documents budgétaires - CA

Tableau 27: Effectif pourvu en ETPT – agents occupant un emploi permanent 2015-2020

<i>Emplois permanents</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agents occupant un emploi permanent	239,2	225,1	236,4	228,3	231,8	237,6
Agents titulaires	194,5	189,3	194,6	185,2	182,1	187,3
Agents non-titulaires	44,7	35,8	41,9	43,1	49,8	50,3
Part des non-titulaires	18,7 %	15,9 %	17,7 %	18,9 %	21,5 %	21,2 %

Source : Etat du personnel en annexes des documents budgétaires - CA

Tableau 28: Comparatif des autorisations d'absence exceptionnelles

Types d'absences	État	Collectivité	Différentiel
Mariage			
Mariage ou PACS de l'agent	5	5	Équivalent
Mariage ou PACS des frères et sœurs	-	1	+ 1 jour
Naissance			
Naissance d'un enfant	3	3	Équivalent
Décès			
Décès conjoint	3	5	+ 2 jours
Décès enfants (+/- 25 ans)	5 / 15	5	0 / -10 jours
Décès parents	3	5	+ 2 jours
Décès grands-parents frères sœurs, petits-enfants, gendres et belles-filles	-	3	+ 3 jours
Maladie			
Enfant malade	6	6	Équivalent
Maladie grave des enfants non à charge de l'agent	-	5	+ 5 jours
Maladie conjoint	5	5	Équivalent
Maladie grave parents	3	5	+ 2 jours

Source : règlement intérieur du temps de travail – 29 octobre 2019

Tableau 29 : Taux d'absentéisme de l'effectif permanent pour raison de santé et autres (2015-2019)

Nombre jours d'absence (calendaires)	2015	2017	2019
Maladie ordinaire	3 872	4 219	4 475
Longue maladie et longue durée	831	1 343	1 501
Accidents de travail et maladies professionnelles	456	476	656
Maternité, paternité, adoption	601	903	791
Total	5 760	6 941	7 422
Effectif permanent selon le bilan social	209,4	220,6	243,4
Effectif permanent selon le compte administratif	239,2	236,4	231,8
Taux d'absentéisme selon l'effectif du bilan social	8,62 %	9,86 %	9,55 %
Taux d'absentéisme selon l'effectif du compte administratif	7,54 %	9,20 %	10,03 %

Source : Rapports sur l'état de la collectivité 2015 – 2019, calculs CRC

8.2 La situation financière

Tableau 30 : L'évolution du produit de la fiscalité directe locale

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taxes foncières et d'habitation	11 953	12 029	12 140	12 386	12 779	12 719

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Tableau 31 : L'évolution des bases

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Taxe d'habitation	32 824	32 769	32 974	33 444	34 433	34 843	6,15 %
Taxe foncière bâti	32 263	32 782	33 041	34 050	35 245	36 301	12,52 %
Taxe foncière non bâti	110	110	109	112	111	115	4,55 %
Total	65 197	65 551	66 015	67 494	69 578	71 144	9,12 %

Source : état 1288 M

Tableau 32 : Les recettes fiscales indirectes

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Taxes indirectes	1 223	1 792	1 553	1 669	1 722	1 841	50,5 %
dont autres taxes avec les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	756	1 240	984	1 115	1 194	1 369	81,1 %
dont taxes sur activités industrielles	424	428	438	420	420	433	2,1 %
dont taxes sur activités de service et domaines (dont TLPE)	39	119	106	129	103	34	- 12,8 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Tableau 33 : L'évolution de la fiscalité reversée

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation brute	1 893	1 893	1 893	1 881	1 881	1 881
+ Dotation de solidarité communautaire brute	190	190	190	190	248	248
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales (A)	2 083	2 083	2 083	2 071	2 128	2 128
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	- 152	- 203	- 253	- 245	- 240	- 235
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	184	184	184	184	184	184
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds (B)	32	- 19	- 69	- 61	- 56	- 51
= Fiscalité reversée (A)+(B)	2 115	2 064	2 014	2 010	2 073	2 077

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Tableau 34 : Les ressources d'exploitation

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources d'exploitation	1 028	1 061	1 275	1 228	1 157	998
dont concession dans les cimetières- 70311	35	35	48	30	36	38
Dont redevances et droits des services à caractère culturel- 7062	56	27	78	37	29	18
Dont redevances à caractère sportif - 70631	34	35	48	30	36	36
Dont redevances à caractère de loisirs - 70632	63	81	116	138	167	125
Dont redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement- 7067	0	0	0	0	0	0
Dont autres prestations de service - 70688	217	212	203	201	182	127
Dont mise à disposition de personnel facturée	280	322	318	346	339	328
Dont revenus des immeubles - 752	288	322	318	380	364	338

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Tableau 35 : Les ressources institutionnelles

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	2 009	1 574	1 270	1 186	1 085	949	- 13,9 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	2 009	1 574	1 270	1 186	1 085	949	- 13,9 %
FCTVA	0	0	16	20	23	6	
Participations	1 444	1 505	1 450	1 441	1 418	1 326	- 1,7 %
<i>Dont Etat</i>	113	133	105	85	27	93	- 4 %
<i>Dont régions</i>	6	0	4	3	3	0	- 100,0 %
<i>Dont départements</i>	35	0	0	0	0	0	- 100,0 %
<i>Dont communes</i>	16	17	13	7	10	13	- 3,8 %
<i>Dont groupements</i>	69	89	103	94	97	76	1,9 %
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont autres - 7478</i>	1 205	1 266	1 225	1 251	1 284	1 145	- 1,0 %
Autres attributions et participations	395	351	446	494	520	542	4,9 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	380	337	432	470	472	504	4,0 %
<i>Dont autres</i>	15	14	14	25	47	38	21,1 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 848	3 431	3 183	3 140	3 045	2 822	- 9,7 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Tableau 36 : Les charges à caractère général

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	3 960	3 899	3 803	3 361	3 534	3 306	- 3,5 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y compris énergie)</i>	1 295	1 318	1 260	1 317	1 371	1 418	1,8 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	539	546	533	554	530	601	2,3 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	357	314	339	385	615	372	0,8 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	1 185	1 146	1 067	559	521	511	- 15,5 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	151	144	168	154	100	55	- 18,3 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	21	23	28	34	36	13	- 9,0 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	18	11	16	16	28	10	- 11,0 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	112	116	109	100	117	117	0,8 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Tableau 37 : Les charges de personnel

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	6 235	6 185	6 594	6 887	6 758	7 255	3,1 %
+ Charges sociales	2 697	2 805	2 929	2 827	2 717	2 869	1,2 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	243	245	258	262	251	250	0,6 %
+ Autres charges de perso	84	83	87	88	85	84	0,1 %
= Charges de personnel interne	9 259	9 318	9 867	10 064	9 811	10 458	2,5 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	29,1%	30,1%	29,7%	28,1%	27,7%	27,4%	
+ Charges de personnel externe	14	12	10	8	12	15	0,0 %
= Charges totales de personnel	9 273	9 329	9 877	10 072	9 823	10 474	2,5 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Tableau 38 : Les subventions de fonctionnement

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subventions de fonctionnement⁹⁷	2 679	2 576	2 702	2 648	2 564	2 524
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés (CCAS)</i>	290	222	262	276	288	270
<i>Dont subv. aux perso de droit privé</i>	2 389	2 354	2 440	2 372	2 276	2 254

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

⁹⁷ Hors subventions exceptionnelles versées par la commune aux personnes de droit privé (7 k€ en 2017, 43 k€ en 2018, 19 k€ en 2019, 8 k€ en 2020).

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr