

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Greffier	RHF	Sec P
	W				
Date arrivée : 01 DEC. 2021					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé mission	Sec PS

21:334

Chambre Régionale des Comptes
Monsieur le Président
124, boulevard Vivier
CS23624
69503 LYON cedex 3

DIRECTION GÉNÉRALE
cdelachapelle@saintgenislaval.fr
t. 04 78 86 82 4
Le 26 novembre 2021,
à Saint-Genis-Laval,

RÉF: MM/TD/CLC
OBJET : MÉMOIRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Monsieur le Président,

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Genis-Laval pour les exercices 2015 et suivants. Vous avez ainsi porté à ma connaissance vos observations, dans un rapport d'observations définitives reçu par mes services le 30 octobre dernier.

Les observations soulevées par la chambre régionale des comptes appellent quelques explications et compléments de la part de la commune que je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous.

1- La gouvernance de la commune

La Chambre a étudié les modalités de gouvernance de la commune et notamment les délégations qui sont données au maire par le conseil municipal ainsi qu'aux adjoints, les indemnités de fonction et les frais de représentation, ainsi que l'organisation globale de la commune.

En ce qui concerne l'organisation de la suppléance en cas d'empêchement du maire (point 2.2 - **recommandation N°1**), la chambre a noté une non conformité au régime juridique de la suppléance, prévu à l'article L. 2122-17 du CGCT. Un travail a été engagé en ce sens afin de revoir le contenu des délégations du maire à ses adjoints et conseillers et permettre la régularisation au début de l'année 2022.

2- La gestion des ressources humaines

La chambre a souligné un nombre d'emploi stable sur la période de contrôle, resté en deçà du plafond d'emplois permanents budgétairement ouvert par l'assemblée délibérante (jusqu'à 18 % des postes ouverts non pourvus en 2019). La relative stabilité masque cependant des disparités et notamment une baisse de 3,8 ETP dans la filière sociale et 3,7 ETP dans la filière médico-sociale.

J'ai bien noté en outre une marge de progrès possible pour la commune en ce qui concerne le recrutement d'agents contractuels sur emploi permanent (point 3.2.3) en

améliorant la durée de publication des vacances de postes. J'ai en outre déjà engagé mes services à plus inciter les candidats et agents contractuels aux emplois de catégorie A à passer un concours dans leur branche de qualification, cette année 2021 2 agents contractuels ont présenté le concours d'attaché.

En ce qui concerne la durée annuelle du temps de travail (point 3.4.1- **recommandation N°2**), la chambre a salué le travail entrepris en 2019. Néanmoins 2 points restent à améliorer (régime de récupération à hauteur de 2,5 jours par an instauré en compensation de la suppression des « jours du maire » et congés d'ancienneté) et à la suite de vos remarques j'ai invité la directrice générale des services à travailler cette question de la durée légale du temps de travail avec les représentants du personnel pour aboutir à un nouveau règlement du temps de travail en conformité avec la loi du 6 août 2019, approuvé par le conseil municipal. Ainsi, au 31 décembre 2021 il sera mis fin à la dérogation aux 1607h annuelles admise jusqu'alors, les discussions ouvertes avec les représentants du personnel seront poursuivies sur le début de l'année 2022 pour accompagner ces nouvelles dispositions.

En ce qui concerne le contrôle des heures supplémentaires, la chambre invite la commune à recourir au contrôle automatisé des IHTS. Nous prenons acte de cette remarque de la chambre, néanmoins, le bon fonctionnement du contrôle des heures pour travaux supplémentaires mis en place dans la collectivité, permet déjà un contrôle effectif par la ligne hiérarchique. L'éclatement des sites de travail laisse envisager la complexité de la mise en place d'un outil automatisé. Cependant, une étude sur le contrôle des heures supplémentaire sera entreprise en 2022.

La chambre invite également la commune à mettre en place un plan de lutte contre l'absentéisme : il est en effet prévu d'ouvrir ce chantier important en 2022. La commune a participé à l'enquête sur la qualité de vie au travail (QVT), organisée par le réseau des DRH des grandes collectivités, et il est en effet souhaité un travail notamment sur le volet prévention des risques psycho-sociaux et accidents du travail.

En ce qui concerne l'indemnité de responsabilité des emplois administratifs de direction, il s'avère qu'elle a été adoptée par le conseil municipal le 14 mars 2006, par la délibération n°03.2006.026 d'actualisation du régime indemnitaire des agents de la ville de Saint-Genis-Laval. Cette délibération a vocation à être maintenue pour chaque indemnité qui n'a pas été remplacée par le RIFSEEP et qui a donc vocation à être maintenue en complément de l'IFSE, néanmoins la chambre souligne que le taux n'a pas été délibéré et qu'il convient pour la commune de se mettre en conformité.

La chambre souligne (point 3.6.2 - **recommandation N°3**) plusieurs anomalies dans le versement de la NBI, notamment lorsque celle-ci est versée à des agents qui ne rentrent pas strictement dans les catégories d'agents visées par les décrets 2006-779 et 2006-780. En ce qui concerne les responsables de services requérant une technicité particulière, le faisceau d'indices mis en avant par le juge administratif pour définir la notion d'encadrement peut être sujet à discussions au regard des responsabilités quotidiennes des agents concernés. En ce qui concerne les agents de la police municipale, même si le quartier politique de la ville (QPV) ne représente que 6 % de la population globale, celui-ci, ainsi que le quartier en veille active mobilisent nos équipes pour une quotité plus importante de leur temps de travail. Je prends acte néanmoins de cette recommandation et vais demander à mes services de travailler ce point pour faire évoluer le cas échéant des pratiques qui auraient pu être abusives.

La chambre invite aussi la commune à revoir le versement de la 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. La chambre a inscrit dans le rapport définitif le souhait de la commune de délibérer sur la part fixe de la prime annuelle le 9 décembre 2021, or le mémoire en réponse provisoire que je vous avais adressé informait la chambre d'un projet de délibération sur les ASA seulement, le chantier régularisation sur la prime annuelle nécessitant un autre travail avec les représentants du personnel qu'il n'était pas possible de conduire avant la fin de l'année 2021, en parallèle du travail de mise en conformité du temps de travail, de la revalorisation nécessaire des prestations sociales (titre restaurant, participation à la complémentaire santé et prévoyance) de la mise en place du télétravail et les nécessaires réorganisations des services. Un travail global sur le régime indemnitaire délibéré en 2017 sera entamé en 2022, à cette occasion le sujet de la prime annuelle pourra être inclus.

De même le dispositif d'autorisation spéciales d'absences (ASA), hors ASA de droit, devraient selon la chambre être retravaillés. L'agenda social 2021 a été très riche et le travail sur les ASA est décalé sur 2022.

En ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes, la chambre souligne que le plan d'actions établi gagnerait à intégrer à l'avenir des objectifs quantifiés. En prévision de la présentation du prochain rapport sur l'état de la collectivité, une évaluation des actions déjà entreprises ainsi que de nouvelles actions seront travaillées.

Je prends acte des remarques de la chambre dans le champ de la gestion des ressources humaines. Les pratiques antérieures inadéquates, les évolutions réglementaires successives et le principe de réalité ont conduit l'exécutif à faire perdurer certaines situations que la chambre pointe comme des irrégularités. Les nécessaires réformes à conduire pour gagner en conformité représentent aujourd'hui des chantiers conséquents à ouvrir, que la commune pourra inscrire dans un agenda social afin de les travailler avec les représentants du personnel dans les mois à venir, avant que le conseil municipal inscrive les évolutions recommandées par la chambre dans les délibérations ad-hoc. Par conséquent, je tiens à assurer la chambre de la prise en compte de ces avis et ai d'ores et déjà chargé la directrice générale des services de travailler à cette mise en conformité, en privilégiant en premier lieu la lutte contre les situations irrégulières et les pratiques non conformes à la législation.

3- La commande publique

La chambre a constaté que l'organisation et les missions du service de la commande publique souffrait d'un sous-effectif au moment du contrôle et ce depuis plus d'un an ce qui n'a pas permis d'exercer un contrôle adéquat des procédures internes ni de former les nouveaux arrivants dans la collectivité à celles-ci.

La structure des effectifs du service depuis plusieurs années (1,3 ETP là où un minimum de 2 ETP serait nécessaire) n'offre en effet pas la possibilité de centraliser tous les actes d'achats de la commune.

Une organisation plus optimisée de la fonction commande publique, permettant une meilleure visibilité et une planification adéquate, des outils de pilotage ainsi qu'une meilleure maîtrise des coûts et des procédures (seuils notamment) a été identifiée comme une priorité pour le mandat en cours.

La chambre recommande à la commune (point 4.2 - **recommandation N°5**) de conforter la collaboration avec le service finances tant au niveau de l'exécution

financière que dans la préparation du budget pour mettre en place une nomenclature interne des achats de manière à s'assurer du respect des seuils réglementaires de la commande publique. Toutefois, avant la mise en place éventuelle d'une nomenclature interne des achats, il semblerait intéressant de cartographier et analyser les achats lors de la préparation budgétaire (le recensement et la segmentation de l'ensemble des achats de la commune par catégories homogènes (nature, montant, fournisseurs, etc.).

L'organisation décentralisée avec les services techniques a été testée afin que le service commande publique puisse s'appuyer sur une compétence dédiée au sein des services techniques pour la définition des besoins, le contrôle des seuils ainsi que pour l'exécution financière des marchés. En outre, un accès a été donné à cette personne à la plateforme "AWS" pour traiter les mises en concurrence « sur devis » et pour assurer un meilleur suivi des consultations. Cette collaboration porte ses fruits.

La chambre a souligné le manque d'objectifs clairs fixés au responsable du service de la commande publique. Ce manque d'objectifs clairs, a pu ralentir la maîtrise des processus et la modernisation de la commande publique, levier d'optimisation des ressources. Il faut néanmoins souligner qu'avec l'arrivée de la nouvelle directrice administrative et financière en juin 2021, la responsable du service commande publique s'est vue fixer les objectifs suivants :

- Mettre en place un tableau de bord qui permette d'anticiper les dossiers dans l'année et d'assurer un suivi dans la procédure de passation ;
- Revoir le guide interne de la commande publique et le porter devant les élus et les directions, en lien avec la directrice administrative et financière (DAF) ;
- Développer la culture achat et sensibiliser élus et directions à l'analyse des besoins, critères de sélections, négociation et exécution des marchés en lien avec la DAF.

En ce qui concerne le contrôle interne de la commande publique (point 4.3), la chambre a salué l'existence de procédures, disponibles sur l'extranet de la commune mais le constat a été fait qu'elles restent insuffisamment expliquées et sont mal connues des services. Le contrôle est insuffisant et le maire, au moins depuis 2015, ne rend pas compte de sa délégation de pouvoirs relatif à la passation des marchés et avenants devant le conseil municipal. En outre la chambre invite la commune à veiller au respect de l'article R2184-12 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 5 ans à compter de la signature du marché (**recommandation N°6**).

A la suite des échanges avec le magistrat instructeur et comme expliqué plus tôt, les pratiques historiques du service commande publique pointées lors du contrôle ont déjà évolué pour que l'information au conseil municipal soit effectuée conformément aux textes en vigueur et que les données essentielles soient publiées (marchés et avenants).

En complément, une attention particulière sera portée à l'archivage des marchés en prenant en compte les récentes évolutions réglementaires et contextuelles sur le sujet. La mise à jour du règlement détaillant les procédures à suivre en fonction des seuils d'opération est en cours de rédaction ; il précisera également la mise en œuvre des procédures de passation, les circuits de validation, les pratiques de sourcing et de négociations.

En outre, la chambre a souligné une analyse des offres rigoureuse et la transparence de l'évaluation des offres globalement garantie. L'analyse des offres n'était toutefois pas systématiquement signée par l'élu référent pendant la période sous contrôle. Cette pratique a d'ores et déjà évolué, les analyses des offres sont aujourd'hui signées par l'élu référent, avant la maire.

4- Les relations avec les associations

La chambre a souligné que si le total des charges de fonctionnement de la Ville est largement inférieur à la moyenne de sa strate démographique au plan national, le montant par habitant des subventions versées par la commune est supérieur à cette moyenne. La chambre a aussi souligné l'absence de valorisation des avantages en nature dans les annexes des documents budgétaires. La ville prend acte de l'invitation à remédier sans délai à cette situation. En outre la chambre invite la commune à mettre en place des critères d'attribution dans le cadre d'un règlement d'attribution.

La question du soutien aux associations représente un axe fort du dynamisme de la commune et se traduit en effet par un effort budgétaire conséquent. Le nouvel exécutif souhaite travailler sur un nouveau modèle de relations et de soutien aux associations, à travers la structuration d'un service dédié mais aussi d'assises des associations dont la première édition a eu lieu en octobre 2021, permettant d'accompagner les associations et d'être à l'écoute de leurs besoins pour réaliser leurs objectifs. En outre un travail sera prochainement lancé pour proposer une méthodologie de travail afin de permettre de mieux valoriser les avantages en nature proposés par la commune en soutien au dynamique tissu associatif.

En ce qui concerne les relations avec l'association SAGA, la chambre invite la commune à prévenir tout risque juridique. J'attire cependant l'attention de la chambre sur le fait que l'association a voté le changement de la constitution de son conseil d'administration, lors de l'assemblée générale extraordinaire du 19 mai 2021. A ce titre, dorénavant seuls 2 représentants du conseil municipal siègent au conseil d'administration de l'association (contre 4 par le passé). Les 2 membres de la commune n'ont plus de voix délibérative mais uniquement consultative. En outre, l'association recherche un nouveau modèle économique afin de trouver des ressources propres, afin de faire cesser une situation instable juridiquement du fait d'une subvention de près de 98% versée par la collectivité ainsi que le risque d'exercice illégal de la profession d'expertise comptable.

5- La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

La chambre a noté la qualité du rapport annuel sur les orientations budgétaires, du débat, des données rétrospectives et des orientations annuelles. Néanmoins, la chambre (point 6.1.3- **recommandation N°7**) invite la commune à enrichir le contenu du DOB d'engagements pluriannuels ce qui permettra d'utiliser le ROB comme un outil de pilotage financier. Le travail lancé pour permettre la mise en place d'un PPI ainsi que la mise en place d'autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) dès 2021 permettront également de répondre aux observations faites au point 6.2.2 sur les restes à réaliser significativement élevés et de donner les outils de pilotage budgétaire indispensables à la mise en œuvre du plan de mandat et à la bonne gestion de la commune sur la durée du mandat.

Pour la mise en ligne sur le site internet de la Ville des délibérations et maquettes du BP 2021 et du CA 2020 (point 6.1.5), l'erreur portant sur les documents déposés (2018) a été corrigée.

Sur l'organisation de la chaîne comptable et du système informatique financier (point 6.2.1) la chambre souligne l'intérêt de la rédaction d'un guide de procédures détaillant les chaînes de traitement applicables à chaque service afin de sécuriser l'organisation de ces processus. Cette mesure s'inscrit en effet pleinement dans le projet de dématérialisation de la chaîne comptable en cours de finalisation. L'écriture des procédures permettra à chaque service de s'approprier pleinement ces nouvelles méthodes de travail, et la transmission en cas de mouvement de personnel s'en trouvera facilitée.

Conscients que la bonne tenue de l'inventaire participe à la sincérité de l'équilibre budgétaire et au calcul exact des prix des prestations, dépassant le seul enjeu de la qualité comptable, un travail de fiabilisation à partir de l'inventaire comptable, mais aussi de l'audit stratégique de patrimoine immobilier à venir, est engagé afin de connaître les immobilisations sur les volets financier et physique (Point 6.2.3 Les opérations patrimoniales et **recommandation n°8**).

La commune a pris acte qu'en application des principes de prudence et de sincérité, elle a l'obligation de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré et une dépréciation dès la perte de valeur d'un actif (Point 6.2.4 la politique de provisionnement). Depuis le 1er janvier 2006, le régime de droit commun des provisions est la semi budgétisation mais la commune a, par délibération en date du 18 décembre 2006, choisi de retenir l'option qui consiste à appliquer le régime des provisions budgétaires. Néanmoins, aucune provision n'a été constatée dans les comptes de la commune jusqu'à présent. Une délibération instaurant le régime des provisions semi-budgétaires (régime de droit commun) à compter du 1er janvier 2022 sera ainsi soumise au conseil municipal du 9 décembre 2021.

6- La situation financière

La Chambre relève une stabilité des recettes, combinant une baisse générale des dotations de l'État à des recettes fiscales directes peu dynamiques et des taxes indirectes droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en hausse grâce à un marché de l'immobilier attractif. En effet, en dépit de bases fiscales conséquentes, la commune dispose d'un produit fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale de sa strate démographique du fait du caractère modéré de ses taux d'imposition. Ainsi en 2019 le produit de la taxe d'habitation par habitant est de 264€ alors qu'il est de 294€ pour les communes comparables, celui du foncier bâti est de 312€ par habitant contre 343€ pour les communes comparables, alors que les bases fiscales sont supérieures à la moyenne des communes comparables. Les recettes fiscales n'ont pas été optimisées sur la période, ce qui a privé la commune de ressources pour financer des projets, d'autant qu'en parallèle la carence en logement sociaux a pesé et continue de peser significativement sur le budget de la commune (0,671 million d'euros sur la période).

La situation financière est objectivement favorable, l'encours de dette de 9,9M€ fin 2020 est en baisse de 18,6 % depuis 2015. L'encours de la dette représente 479 € par habitant en 2019 nettement inférieur à celui des communes de la Métropole de Lyon (hors Lyon) qui se situe à 614€.

Cela se traduit concrètement par un niveau de dépenses directes d'équipement de la commune insuffisant sur la période : 157€ par an et par habitant entre 2015 et 2019, quand il est en moyenne de 236€ pour les communes de la Métropole (hors Lyon).

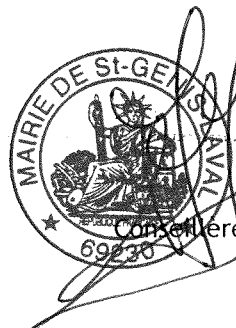
Il en résulte une situation d'apparente bonne santé financière en réalité induite par un niveau de dépenses d'équipement trop faibles. Ce sous-équipement fait peser aujourd'hui sur la commune un besoin criant de rattrapage de travaux de réparation, de rénovation et d'entretien. Il est ainsi à déplorer des problématiques d'infiltrations ou d'inondation dans des équipements sportifs qu'il est urgent de réparer. La commune a aussi pris un retard significatif dans le dimensionnement des équipements municipaux au regard de la taille de la commune, restaurant scolaire notamment. Il est aussi à noter que pour répondre à ses obligations en matière d'accessibilité, la commune devra faire un effort particulièrement conséquent dans les mois à venir à car depuis 2015 seuls 6 établissements recevant du public (ERP) sur 57 sont certifiés. Cet important retard pris par la commune devra être rattrapé pour répondre aux obligations réglementaires d'ici 2024.

Cette situation est lourde de conséquences et affectera très fortement les finances de la commune dans les mois et années à venir. L'indispensable rattrapage du manque d'entretien régulier du patrimoine communal, grèvera ainsi la capacité à agir pour les habitants de la commune. Justifier un faible niveau de dépenses d'équipement sur le dernier mandat, pour faire face aux dépenses à venir en termes de construction d'équipements publics sur le Vallon des hôpitaux n'est pas recevable, puisque l'aménagement du haut du Vallon des Hôpitaux par la construction de nouveaux logements est prévu à l'horizon 2026-2030 seulement. Les prévisions de dépenses de la commune, en investissement et en fonctionnement, pour la construction des équipements nécessaires à un accroissement de sa population sont travaillés à partir du bilan financier de la ZAC Vallon des Hôpitaux qui anticipe les dépenses mais aussi les recettes à venir pour la commune.

La chambre a en outre souligné un niveau par habitant des charges de personnel supportées par la ville inférieur à la moyenne des charges de personnels des communes de la Métropole (hors ville de Lyon). Ce manque d'effectifs, même si la commune externalise un certain nombre d'activités au réseau associatif, pénalise là encore la commune dans la mise en œuvre de ses compétences et pour mener à bien ses actions et ses projets au bénéfice des Saint-Genois. Le rattrapage nécessaire au niveau de la modernisation de l'action publique (dématérialisation, numérisation des circuits de courriers entrants et sortants, pilotage de la commande publique et démarche achat etc.), la transition numérique, la facilitation de la relation usager, l'organisation des services etc, mobilise fortement les agents, ralentissant par là-même la capacité à agir et exerçant une pression qu'il conviendra de pallier par des recrutements ciblés.

L'audit mené par la chambre régionale des comptes a fortement mobilisé les agents de la commune cette année, mais a permis de mettre en lumière les points positifs et les axes d'amélioration dans la gestion de la commune que je m'attacherai à faire progresser.

Je vous remercie pour les échanges constructifs qui ont pu avoir lieu à l'occasion de cet audit de la commune et je vous prie d'agréer, Monsieur le président, mes sincères salutations.



Marylène Millet
Maire de Saint-Genis-Laval
Conseillère régionale Auvergne-Rhône-Alpes