



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE VÉNISSIEUX (Métropole de Lyon)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 octobre 2022.

AVANT-PROPOS

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 Vénissieux pour les exercices 2014 à 2021, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 20 juillet 2020, adressée à Mme Michèle PICARD, maire de la commune depuis 2014. Les investigations ont porté plus particulièrement sur :

- la gouvernance ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la gestion du patrimoine ;
- la gestion du parc automobile ;
- la cuisine centrale ;
- les systèmes d'information ;
- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière.

L'étude des absences au sein de la commune a plus particulièrement fait l'objet d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes à la demande de l'Assemblée Nationale, en vertu de l'article 58-2 de la Constitution.

L'entretien prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 avril 2022 avec Mme PICARD.

Le rapport d'observations provisoires a été remis le 22 juillet 2022.

La collectivité a présenté ses observations par courrier en date du 20 septembre 2022, enregistré le 22 septembre.

Mme PICARD a été entendue à sa demande le 21 octobre 2022, conformément à l'article L. 243-3 du code des juridictions financières.

La chambre a délibéré le même jour sur les observations définitives présentées infra.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA GOUVERNANCE	10
1.1 Le fonctionnement du conseil municipal.....	10
1.1.1 Le bureau municipal et l’absence de commissions municipales	10
1.1.2 Le contrôle par le conseil municipal des délégations accordées au maire.....	11
1.1.3 Les frais des élus (mission, formation et représentation)	12
1.1.4 Les dépenses de communication.....	13
1.1.5 Les collaborateurs de cabinet.....	13
1.2 Le périmètre de la gestion municipale	13
1.2.1 Les compétences transférées à la métropole de Lyon.....	13
1.2.2 Les activités exercées en régie : le journal Expressions et le cinéma municipal	13
1.3 Conclusion intermédiaire sur la gouvernance	15
2 LES RESSOURCES HUMAINES.....	16
2.1 L’organisation de la direction des ressources humaines.....	16
2.2 Les effectifs de la commune	16
2.2.1 L’évolution des effectifs	16
2.3 Le temps de travail.....	17
2.3.1 Les congés	17
2.3.2 Les autorisations d’absence pour motifs familiaux	20
2.4 Les charges de personnel	21
2.4.1 L’évolution des charges de personnel.....	21
2.4.2 La composition des charges de personnel.....	22
2.4.3 Le régime indemnitaire.....	22
2.4.4 La gestion de l’absentéisme.....	26
2.5 Conclusion sur les ressources humaines	28
3 LA GESTION DU PATRIMOINE	29
3.1 La présentation du patrimoine de la ville.....	29
3.2 Les documents stratégiques relatifs à l’immobilier	29
3.3 Les orientations de gestion du patrimoine	30
3.3.1 Le plan de mandat et sa traduction dans le programme pluriannuel des investissements ..	30
3.3.2 Une volonté de maîtriser l’évolution et l’étendue du patrimoine	31
3.4 Le rôle central de la direction du patrimoine dans le pilotage de la gestion patrimoniale	32
3.4.1 La centralisation de la gestion des biens.....	32
3.4.2 Les économies d’énergie et les objectifs environnementaux.....	33
3.5 Les outils au service de la connaissance et du pilotage de la gestion du patrimoine....	34
3.5.1 L’outil de recensement du patrimoine	34

3.5.2	Les outils au service de la gestion du patrimoine	34
3.5.3	La connaissance qualitative du patrimoine et de ses coûts au regard de son utilisation	35
3.6	La gestion du patrimoine scolaire	35
3.6.1	Les besoins d'équipements scolaires suivent les évolutions géographiques	35
3.6.2	Les orientations retenues en matière de patrimoine scolaire	36
3.7	Conclusion sur le patrimoine	36
4	LE PARC AUTOMOBILE	37
4.1	La typologie des véhicules municipaux	37
4.2	L'utilisation des véhicules du parc municipal	37
4.2.1	L'affectation et le remisage des véhicules	37
4.2.2	La gestion des carburants.....	38
4.3	L'impact de la mise en place de la ZFE.....	39
4.3.1	La mise en place de la ZFE par la métropole de Lyon	39
4.3.2	La compatibilité du parc municipal aux exigences de la ZFE	39
4.4	Conclusion sur le parc automobile municipal.....	40
5	LA RÉGIE AUTONOME DE LA RESTAURATION SCOLAIRE ET SOCIALE	41
5.1	La création et l'évolution de l'activité	41
5.2	La gouvernance	42
5.3	Le budget et le financement	42
5.4	Les moyens de la régie.....	43
5.5	La fiscalité.....	44
5.6	L'activité et la tarification du service	45
5.6.1	La typologie et le poids des différentes activités de la régie	45
5.6.2	Le prix facturé.....	45
5.7	Conclusion sur la régie de la restauration	47
6	L'ANALYSE DU SYSTÈME D'INFORMATION.....	48
6.1	La fonction informatique au sein des services municipaux	48
6.2	La gouvernance du système d'information	48
6.3	L'environnement informatique	49
6.3.1	La carte du réseau et du système d'information financière	49
6.3.2	L'analyse des risques informatiques.....	50
6.3.3	Le suivi du parc informatique.....	51
6.4	La sécurité des données	51
6.4.1	La sécurité physique	51
6.4.2	La sécurité d'accès.....	51
6.5	La continuité d'activité	52
6.6	La gestion des changements informatiques	52
6.7	La conformité au RGPD	53
6.7.1	Une nomination d'un DPD en conformité avec la CNIL	53
6.7.2	Un avancement de mise en conformité au RGPD satisfaisant.....	54
6.7.3	Une gestion du RGPD itératif.....	54
6.7.4	Des chantiers de registres en cours et bien avancés.....	54
6.8	Conclusion sur le système d'information	55

7	LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	56
7.1	La qualité de l'information budgétaire	56
7.1.1	Le débat d'orientation budgétaire	56
7.1.2	La fiabilité des prévisions	56
7.2	La fiabilité des comptes	57
7.2.1	Le contrôle interne comptable	57
7.2.2	La qualité comptable.....	62
7.2.3	Conclusion sur la fiabilité des comptes	67
8	L'ANALYSE FINANCIÈRE	67
8.1	Les grands équilibres financiers.....	67
8.2	La formation de l'autofinancement.....	68
8.3	L'excédent brut de fonctionnement	69
8.3.1	Les produits de gestion	69
8.3.2	Les charges de gestion	70
8.3.3	La capacité d'autofinancement	70
8.4	Le financement des investissements	70
8.4.1	Les investissements réalisés	71
8.4.2	Le financement propre disponible et la couverture du besoin de financement.....	71
8.5	L'évolution du bilan.....	71
8.6	Conclusion sur l'analyse financière	72
	ANNEXES	73

SYNTHÈSE

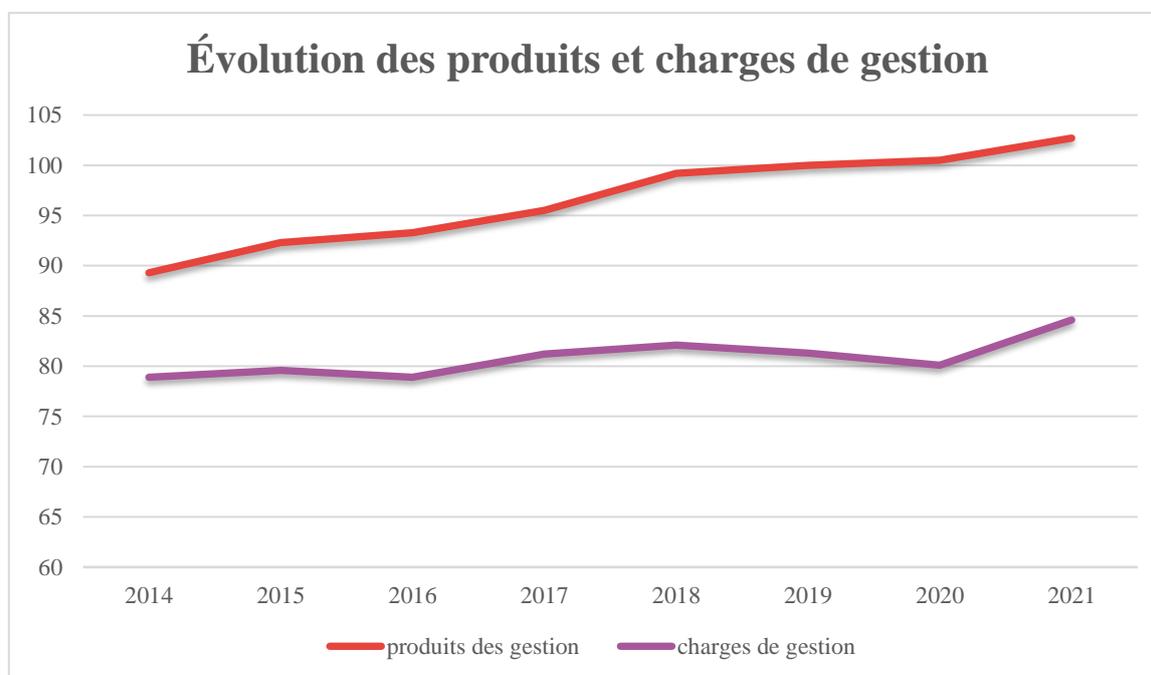
Troisième commune de la métropole de Lyon en termes démographiques (67 000 habitants environ) et sixième ville de la région, Vénissieux présente des indicateurs socio-économiques dégradés par rapport à la métropole de Lyon : un revenu médian de 15 725 € contre 21 582 €, un taux de chômage de 23,8 % chez les 15-64 ans –au sens du recensement selon l'INSEE- contre 13,4 % au niveau national, un taux de pauvreté de 32 % contre 16,1 %. Une part conséquente de sa population est en situation de précarité, connaissant des difficultés économiques, d'accès à l'emploi et des fragilités familiales importantes.

Elle compte trois quartiers prioritaires de la politique de la ville, Minguettes-Clochettes (20 605 habitants), Duclos-Barel (2 224 habitants) et États-Unis Langlet Santy (1 341 habitants) qui représentent 39 % de la population municipale. En 2017, la commune comptait 11 866 habitations à loyer modéré, soit 46 % des résidences principales.

Une situation financière en nette amélioration

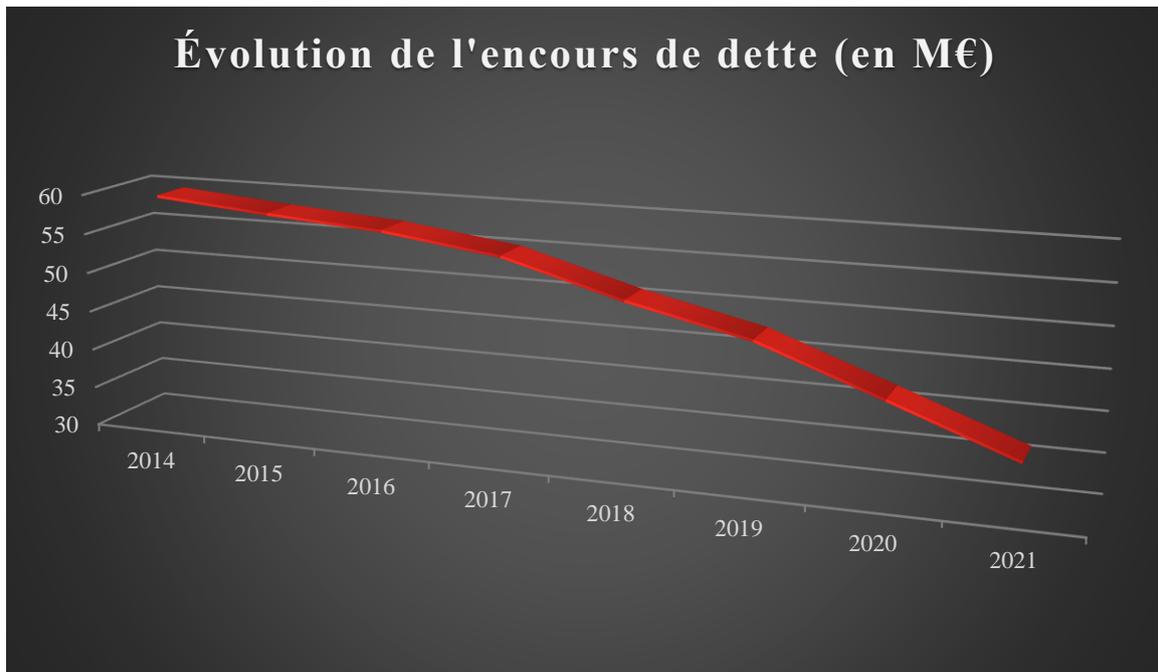
En 2015, la commune de Vénissieux s'était fixée pour 2019 un objectif d'épargne brute supérieure à 5 M€ et un volume de dette par habitant de 1 000 €. Ces objectifs ont été non seulement atteints, mais largement dépassés puisqu'en 2021, l'épargne brute atteignait 15,4 M€ et le volume de dette par habitant 633 €.

Ce résultat a été obtenu par une augmentation de 13,3 M€ des produits de gestion entre 2014 et 2021 alors que les charges de gestion ne progressaient que de 5,7 M€. Les produits de gestion ont été tirés par les hausses de la fiscalité et des tarifs des services municipaux. Les charges de gestion ont été maîtrisées suite aux efforts de rationalisation entrepris dès 2015.



L'augmentation de l'épargne de la commune lui a permis de maintenir un effort annuel d'investissements d'environ 12 M€ tout en se désendettant. Cet effort a particulièrement bénéficié au patrimoine scolaire, soit pour l'étendre afin de répondre aux besoins d'une démographie dynamique, soit pour le réhabiliter.

En limitant ses nouveaux emprunts à 24,3 M€, l'encours de la dette de la commune a nettement diminué passant de 59,4 M€ à fin 2014 à 36,2 M€ à fin 2021.



Ces bons résultats financiers ne doivent pas conduire la commune à relâcher son attention sur la maîtrise de ses charges de gestion. La nette augmentation de celles-ci en 2021 ont conduit à dégrader l'épargne brute.

Une gestion qui comporte quelques marges de progrès et devrait même être corrigée concernant les ressources humaines

La chambre n'a pas constaté d'anomalies majeures de gestion mais plutôt des marges de progrès dans tous les secteurs contrôlés à l'exception des ressources humaines où les irrégularités constatées appellent des corrections de plus grande ampleur.

C'est le cas de la gestion du patrimoine. Dans un contexte de forte évolution de la démographie scolaire et au vu du vieillissement de certains équipements, la commune a privilégié les transformations des espaces existants et les réhabilitations aux constructions nouvelles. Une informatisation accrue des outils de gestion du patrimoine améliorerait sa connaissance et faciliterait sa programmation.

Concernant la gestion des 200 véhicules du parc automobile la commune sera confrontée très vite à la nécessité de remplacer des véhicules vieillissants inadaptés à la mise en place de la zone à faible émission sur le territoire métropolitain.

Les systèmes d'information sont dimensionnés aux nécessités de gestion de la collectivité. La direction des systèmes d'information dispose des compétences nécessaires à l'accomplissement de ses missions mais sa maîtrise du système d'information est fragilisée par un niveau de sécurité physique et logique insuffisant ainsi que par la délégation de gestion des principales applications critiques au syndicat intercommunal des technologies de l'information pour les villes (SITIV).

Enfin, une meilleure connaissance des coûts des services gérés directement par la commune (entretien des véhicules, restauration scolaire, cinéma municipal, prestations informatiques) et de ceux dont elle a délégué la gestion, a permis de consolider la dynamique vertueuse qui a marqué la gestion financière de la commune à partir de 2014.

Ce constat encourageant est terni par une gestion des ressources humaines marquée par plusieurs irrégularités.

La chambre a de nouveau relevé une durée du travail inférieure à la durée légale, en raison de l'attribution de congés irréguliers. La commune a utilisé la possibilité de définir des critères de sujétion pour prendre en compte la pénibilité mais avec une interprétation très large. Au vu du grand nombre de critères de sujétions retenus d'une part, et de l'importance des jours de congés supplémentaires prévus d'autre part, la chambre considère qu'il existe un risque important que l'exigence légale d'une durée annuelle effective de 1 607 heures ne soit pas respectée pour une majorité d'agents de la commune, voire même que la durée effective du travail ait été en réalité réduite par la délibération du 6 décembre 2021. Les agents de Vénissieux bénéficient de surcroît d'un régime d'autorisations d'absence plus généreux que celui de l'État, en raison d'une durée d'absence supérieure à celle existante pour la fonction publique de l'État, et d'autorisations qui n'ont pas leur équivalent dans la fonction publique de l'État.

Sur le plan salarial, l'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires, tout particulièrement au sein des services de la police municipale, tout comme celle de la NBI, est dans certains cas contraires à la réglementation. De plus, la commune n'a pas mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) alors qu'elle est dans l'obligation de le faire depuis plusieurs années.

La maîtrise de sa masse salariale est essentielle pour la commune car elle représente 70 % de ses charges de gestion. Elle doit donc veiller à faire respecter le temps de travail des agents communaux et à ne pas attribuer d'indemnités de façon irrégulière.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Ouvrir un budget annexe au budget principal pour retracer les opérations comptables et financières relatives au cinéma municipal.

Recommandation n° 2 : Réviser le règlement sur le temps de travail de façon à supprimer les congés dépourvus de base réglementaire.

Recommandation n° 3 : Revoir les conditions d'attribution de la NBI au titre des fonctions d'accueil.

Recommandation n° 4 : Mettre en place sans délai le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une cartographie des risques informatiques et mettre à jour les cartographies.

Recommandation n° 6 : Améliorer la sécurité du système d'information.

Recommandation n° 7 : Formaliser un plan de reprise d'activité du système d'information.

Recommandation n° 8 : Revoir le nombre et l'utilisation des régies et les doter d'un logiciel de gestion comptable.

Recommandation n° 9 : Rattacher de manière plus rigoureuse les charges et les produits.

Recommandation n° 10 : Fiabiliser les comptes d'actif à l'aide d'un inventaire physique à mettre en cohérence avec les états de l'ordonnateur et du comptable.

INTRODUCTION

La commune de Vénissieux, est située sur le territoire de la métropole de Lyon et s'étend sur une superficie de plus de 1 533 ha dont 10 % d'espaces naturels. Avec 67 129 habitants recensés en 2018, c'est la troisième commune du département du Rhône et de la Métropole et la sixième ville de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Marquée par une vocation agricole jusqu'à la révolution industrielle, la ville va accueillir ses premières usines au milieu du XIX^{ème} siècle avant de devenir une capitale de la construction automobile en accueillant les usines Berliet sur près de 400 hectares.

A compter des années 60, la ville va se transformer à nouveau pour accueillir une population urbaine. Le chantier de la construction de la zone à urbaniser en priorité (ZUP) des Minguettes s'ouvre en 1963 sur 220 hectares. Déclarée première ZUP de France en 1967, elle a aussi été le lieu des premières émeutes en 1981 qui ont par la suite entraîné la marche pour l'égalité et contre le racisme, surnommée la « Marche des beurs », en 1983. La ZUP des Minguettes est aujourd'hui classée quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

La ville présente des indicateurs socio-économiques dégradés par rapport à la métropole¹ : un revenu médian de 15 725 € contre 21 582 €, un taux de chômage de 23,8 % chez les 15-64 ans –au sens du recensement selon l'INSEE- contre 13,4 % au niveau national, un taux de pauvreté de 32 % contre 16,1 %. Une part conséquente de sa population est en situation de précarité, connaissant des difficultés économiques, d'accès à l'emploi et des fragilités familiales importantes.

Elle compte trois quartiers prioritaires de la politique de la ville, Minguettes-Clochettes (20 605 habitants), Duclos-Barel (2 224 habitants) et États-Unis Langlet Santy (1 341 habitants) qui représentent 39 % de la population municipale. En 2017, la commune comptait 11 866 habitations à loyer modéré, soit 46 % des résidences principales. Cette part est de 20 % dans l'ensemble de la métropole. Le parc social accueille la moitié de la population totale de la commune. De 2008 à 2018, le nombre de logements sociaux a augmenté, passant de 11 586 à 13 262, pour représenter 50,5 % des logements de la ville en 2018².

De 2008 à 2018, la commune a perçu un montant total de dotation de solidarité urbaine (DSU) de 104,6 M€ et de 5,8 M€ au titre de la dotation de la politique de la ville (DPV) depuis 2011. L'encadré ci-dessous présente brièvement les principaux constats du cahier territorial publié avec le rapport public thématique de la Cour des comptes de décembre 2020, relatif à l'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires de la ville.

¹ Source : agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, mars 2021, à partir de données de l'INSEE.

² Le nombre des résidences principales a cru sur la même période de près de 17 %, de 22 493 à 26 280. Ainsi, sur ces années, le pourcentage de logements publics sociaux a connu une légère inflexion (- 1 %).

Encadré n° 1 : Extrait du cahier territorial concernant le quartier Minguettes-Clochettes (Evaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires - Rapport public thématique de la Cour des comptes de décembre 2020).

En matière d'habitat, en dépit de l'exécution du précédent programme de rénovation urbaine de 2005 à 2015, la précarité de la population a continué de s'accroître : si l'accueil de populations aux revenus modestes grâce à une offre de logements sociaux importante a permis d'atteindre les objectifs de développement fixés, en revanche celui de mixité sociale n'a pas été atteint, aboutissant à une concentration de population de nationalité étrangère. Toutefois, la population du quartier n'est pas statique et même si la présence de populations aux revenus modestes persiste, ce ne sont plus forcément les mêmes, caractérisant ainsi l'effet intégrateur du quartier. En matière d'éducation : les rapporteurs soulignent la forte pression démographique auxquels sont soumis les quatre collèges du quartier, ce qui a constitué un handicap pour l'amélioration de l'apprentissage des élèves, en contradiction avec les objectifs de l'éducation prioritaire. En outre, si la réussite scolaire s'est améliorée, elle reste néanmoins hétérogène selon les établissements ;

En matière économique : en dépit de sa localisation en zone franche urbaine, le quartier a peu bénéficié de ce dispositif incitatif. En effet, si 400 entreprises se sont implantées dans la zone, celles-ci ont créé peu d'emplois pour les habitants, caractérisant ainsi un « effet d'aubaine » du dispositif, celui-ci attirant en effet de très petites entreprises, souvent sans salarié. Le constat est identique concernant les emplois localisés à la périphérie du quartier, qui ont peu bénéficié à ses habitants. En raison de ces constats d'une part et de la faible employabilité des habitants d'autre part, le quartier des Minguettes-Clochettes se caractérise par un niveau de chômage très élevé, plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale.

La population communale est marquée par une surreprésentation des plus jeunes : un habitant sur quatre a moins de 15 ans, contre une moyenne de moins d'un sur cinq à l'échelle de la métropole lyonnaise. Le taux de scolarisation est faible chez les 18-29 ans : 44 % pour les 18 à 24 ans, contre une moyenne de 67 % à l'échelle de la métropole de Lyon, 6 % pour les 25-29 ans, mais 13 % dans l'ensemble de la métropole³.

Au plan économique, la commune accueille un bassin d'emploi de 27 000 salariés et dispose d'un tissu économique qui s'appuie sur de nombreuses entreprises où de petites et moyennes entités évoluent à côté de grands groupes de renommée nationale, voire internationale⁴.

³A cela s'ajoute un phénomène de déscolarisation qui touche prioritairement les jeunes, surtout de sexe masculin. Le taux de scolarisation des 18-24 ans est de 40 % chez la population de sexe masculin, soit 8 points de moins que chez les vénissiennes (48 %), mais quel que soit le sexe, la déscolarisation des jeunes est plus importante chez les vénissiens relevant de la tranche d'âge 18-24 ans que chez leurs homologues de la métropole lyonnaise, qui s'établit respectivement à 63 et 70 %.

⁴ En 2019, elle accueille sur son territoire 4 500 établissements opérant dans la sphère marchande. Parmi eux, ceux relevant du secteur de l'industrie automobile et du matériel de transports (Renault Trucks, Iveco...) représentent 31 % des emplois salariés privés. A cela s'ajoute la présence d'entreprises spécialisées dans le domaine environnemental (Serned, Serpol...)

Tableau n° 1 : Principales données organisationnelles et financières de la commune (année 2020)

Population	65 822 habitants	Effectifs	1 250 ETPT
Recettes de fonctionnement	102 M €	Dépenses d'investissement	22 M €
Charges de personnel	63 M €	Recettes d'investissement	19 M €
Résultat de fonctionnement	7 M €		

Source : Compte administratif 2020 (crédits ouverts)

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal de la commune de Vénissieux comprend 49 conseillers (communes entre 60 000 et 79 999 habitants) dont 34 appartenaient à la liste conduite par le maire, Mme Picard, lors de l'élection de mars 2014, puis 35 suite aux élections partielles de mars 2015 et enfin 34 au scrutin de mars 2020. Au cours des précédentes mandatures, l'opposition disposait de 15 puis 14 sièges, contre 15 pour la mandature actuelle.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-8 du CGCT, le conseil municipal a adopté un règlement intérieur le 25 juin 2014, le 22 juin 2015 et le 7 décembre 2020. Il a aussi créé une commission communale sur la laïcité, conformément à l'article L. 2143-2 du même code et une commission des services publics. Aucune autre commission ou comité consultatif n'a été créée sur la période sous revue.

Pour la période sous revue, une seule mission d'information relative à l'évaluation de l'amiante dans les groupes scolaires de la ville a été créée par délibération du 16 décembre 2014, en vertu des dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT.

1.1.1 Le bureau municipal et l'absence de commissions municipales

Au cours de toute la période sous revue, la commune n'a pas usé de la faculté de créer des commissions municipales au sens de l'article L. 2121-22 du CGCT.

Par contre, toutes les délibérations visent les avis du bureau, qui n'a aucune existence juridique. En effet, il n'est pas prévu par le règlement intérieur et aucune décision de création n'a pu être fournie par la commune, alors même que trois conseils municipaux ont été mis en place après les élections de 2014, 2015 et de 2020.

Ce bureau, dont la composition n'est pas connue, mais qui réunit exclusivement le maire et ses adjoints, examine toutes les délibérations qui seront présentées au conseil municipal et peut rejeter des projets de délibérations dont il estime qu'elles pourraient faire l'objet d'un vote de rejet par le conseil.

La chambre rappelle que la création des commissions est facultative, que les avis qu'elles émettent ne lient pas les membres du conseil municipal et qu'en tout état de cause, elles doivent respecter le principe posé par l'article L. 2121-22 de la « *représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée* »

*communale*⁵ ». Au surplus, la chambre rappelle que le bureau prévu à l'article L. 5211-10 du CGCT pour les EPCI n'a pas son pendant dans l'organisation communale, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoyant sa composition ou son fonctionnement. Si de nombreuses communes disposent à leur initiative d'un bureau, la jurisprudence a eu l'occasion de rappeler que cette instance n'est pas habilitée à prendre collégalement, à la place du conseil municipal ou du maire, des décisions relatives à l'administration municipale⁶.

Qui plus est, les fonctionnaires de l'administration communale adressent des « notes au bureau », sans que ses membres soient cités. La chambre observe que dans un fonctionnement normal d'une commune, les fonctionnaires municipaux adressent les notes qu'ils rédigent à leur supérieur hiérarchique ou au directeur général des services, qui lui-même peut adresser des notes à l'ordonnateur, en tant que président du conseil municipal ou au président d'une commission régulièrement constituée.

La chambre invite la commune à mettre fin à la validation préalable des projets de délibérations par le bureau et à ne plus y faire référence dans lesdites délibérations, tant qu'il n'a pas été instauré par le conseil municipal, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire.

1.1.2 Le contrôle par le conseil municipal des délégations accordées au maire

L'article L. 2122-22 du CGCT prévoit que « *le maire peut [...], par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat [...]* : » de la réalisation d'un certain nombre d'actes de gestion limitativement énuméré par ce même article. En outre, aux termes des dispositions de l'article L. 2122-22 de ce même code, le maire doit rendre compte de ces délégations à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal, c'est-à-dire une fois par trimestre.

Ayant reçu délégation par délibérations des 22 avril 2014, 13 avril 2015, 9 mai 2016, 26 juin 2017 et 11 juillet 2020, le maire rend compte régulièrement des actes accomplis en vertu de cette délégation. La lecture des comptes rendus des réunions du conseil municipal montre que le maire rend compte principalement au titre des marchés publics, des frais juridiques et des régies.

L'examen des cessions de biens mobiliers réalisées sur la période montre que la délégation accordée au maire relative à de telles opérations d'une valeur unitaire inférieure à 4 600 € est respectée, mais à l'exception de la délibération du 17 décembre 2019, ces cessions ne sont pas retracées dans les comptes-rendus des actes de gestion. La chambre invite la commune à corriger cette lacune.

Tableau n° 2 : Cession d'immobilisations

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Montant total des cessions (CA)</i>	1 873 001	856 251	20 202	1 864 621	1 027 285	54 675	100 962
<i>Montant des cessions de véhicules</i>	8 400	1 410	2 500	10 850	7 425	19 900	30 254

Source : comptes administratifs de la commune

⁵ Voir sur ce sujet la décision de la Cour administrative d'appel de Nantes, du 20 juillet 2021.

⁶CAA Nantes, 26 janvier 2018, n° 16NT00480.

1.1.3 Les frais des élus (mission, formation et représentation)

Les frais remboursés aux élus et au maire pendant la période sous revue sont retracés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : Frais des élus 2014-2020 (en €)

Comptes concernés	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
6532 Frais de mission	4 376	5 334	4 143	3 816	1 352	5 386	850
6535 Formation	23 332	18 790	21 852	26 804	15 110	10 079	12 480
6536 Frais de représentation du maire	6 804	7 406	5 047	3 796	3 215	3 538	2 564
Total	34 512	31 530	31 042	34 416	19 677	19 003	15 894

Source : Comptes de gestion

Concernant les frais de mission et les frais de représentation, l'examen des pièces justificatives fournies à l'appui des enregistrements comptables pour les exercices 2018 à 2020 n'a pas révélé d'anomalies : ainsi, par exemple, les frais de représentation du maire sont tous justifiés par une facture, les frais de mission sont systématiquement accompagnés d'un ordre de mission et de l'état de frais correspondant.

Concernant les frais de formation des élus, la commune a principalement recours au CIDEFE⁷ pour les montants suivants :

Tableau n° 4 : Frais de formation des élus 2014-2020

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total général
CIDEFE	12 408	12 474	11 713	11 574	3 320	1 896	1 482	54 867

Source : Liste des mandats, retraitement CRC

Elle a recours également depuis 2016 aux services de la société Adecco training pour les montants suivants :

Tableau n° 5 : Frais des élus 2016-2020

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Total général
ADECCO TRAINING FORMATION	2 242	2 592	8 717	3 275	10 265	27 091

Source : Liste des mandats, retraitement CRC

Par ailleurs des abonnements au site internet du CIDEFE ont été achetés pour les montants suivants :

Tableau n° 6 : Abonnements montant versés (2014-2018)

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Total général
CIDEFE	7 483	7 520	7 520	7 520	0	30 043

Source : Liste des mandats, retraitement CRC

La chambre relève qu'à partir de 2018, les montants versés au CIDEFE sont en très nette diminution, l'ordonnateur ayant décidé de supprimer les abonnements.

⁷ Centre d'informations, de documentation, d'études et de formation des élus.

1.1.4 Les dépenses de communication

L'examen d'un échantillon de factures concernant les comptes 6232 (Fêtes et cérémonies), 6233 (Foires et expositions), 6236 (Publications) et 6257 (Frais de réception) n'a pas révélé d'anomalie⁸.

Au cours de la période sous revue, ces frais sont globalement en diminution : ainsi, le montant total cumulé de ses quatre comptes qui s'élevait à 609 832 € en 2014 s'établit à 321 844 € en 2020. En particulier, les dépenses pour les fêtes et cérémonies ont été réduites de 349 188 € à 166 347 € entre 2014 et 2020, soit une diminution de 182 841 €.

1.1.5 Les collaborateurs de cabinet

La commune emploie successivement deux collaborateurs de cabinet sur la période sous revue, soit un de moins que l'effectif maximal autorisé pour une commune de la taille de Vénissieux fixé à trois collaborateurs au maximum, ce qui n'appelle pas d'observation de la part de la chambre⁹.

1.2 Le périmètre de la gestion municipale

1.2.1 Les compétences transférées à la métropole de Lyon

La ville de Vénissieux a transféré à la communauté urbaine de Lyon qui est devenue la métropole de Lyon, entre autres, l'exercice de la compétence relative à la voirie, à l'économie (notamment l'aménagement) et plus récemment, au chauffage urbain, la métropole ayant repris en 2020 un contrat de délégation de service public avec un opérateur privé.

Elle a par ailleurs transféré partiellement sa compétence en matière d'éclairage public au Syndicat Intercommunal de Gestion des Energies de la Région Lyonnaise (Sigerly) et la gestion de son système d'information au Syndicat Intercommunal des Technologies de l'Information pour les Villes (SITIV) dont elle participe au financement à hauteur de respectivement, 352 k€ et 851 k€ par an.

1.2.2 Les activités exercées en régie : le journal Expressions et le cinéma municipal

Pour la gestion du théâtre municipal, régie dotée de la personnalité morale et financière, la commune a accordé en 2020 une subvention de 955 k€.

⁸ Concernant les fêtes et cérémonies, les plus grosses dépenses sont occasionnées par le festival Fêtes Escales qui se déroule pendant une semaine mi-juillet avec concerts, apéritifs, buffets etc... entièrement gratuits. Quelques autres fêtes comme la fête du personnel, les vœux du maire au personnel, la remise de médailles du travail, la fête des voisins, la semaine du goût, l'inauguration de la nouvelle cuisine centrale en 2019, ou bien encore le festival Essenti'elles à l'occasion de la journée internationale des droits des femmes y figurent également.

⁹ Conformément à la réglementation, les crédits de rémunération ont été votés pour ces emplois en 2014, 2015 et 2020, ces deux collaborateurs ont été recrutés en tant que contractuels, reçoivent un traitement plafonné à 90 % de celui de l'emploi fonctionnel le plus élevé, soit celui versé au directeur général des services (DGS). Il en est de même pour le régime indemnitaire. En outre, les rémunérations totales successivement versées aux deux collaborateurs sont inférieures à ces plafonds.

Si elle est membre du Syndicat Intercommunal du Centre Nautique Lyon - Saint Fons-Vénissieux pour la gestion d'un centre nautique situé sur le territoire de la commune, elle gère directement le centre nautique Delaune dont elle est propriétaire, situé dans le quartier des Minguettes, lequel devrait faire l'objet d'une rénovation totale et d'une mise aux normes d'ici la fin du mandat en cours.

La gestion des équipements de loisirs et de vacances a été confiée à l'association pour la promotion des activités socio-éducatives de Vénissieux (APASEV), à qui la commune accorde une subvention annuelle de 964 k€.

La commune assure directement la gestion du garage municipal ainsi que l'approvisionnement en carburant des véhicules à partir de pompes situées au centre technique municipal. Depuis 1975, la municipalité possède sa propre cuisine centrale, pour laquelle elle a construit un nouveau bâtiment neuf en 2016 et qu'elle exploite en régie directe et a ouvert à cette fin un budget annexe au budget principal, pour retracer les opérations de ce qu'elle considère être un service public industriel et commercial.

1.2.2.1 Le journal « Expressions, les nouvelles de Vénissieux »

La commune de Vénissieux accorde une subvention annuelle de plus de 600 k€ à un journal dénommé « Expressions, les nouvelles de Vénissieux ». Ce journal, qui tire à 32 500 exemplaires et qui paraît un mercredi sur deux¹⁰ est rédigé et édité par une régie personnalisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Sa fabrication et sa distribution sont assurées par des prestataires extérieurs. Les charges sont maîtrisées et les revenus publicitaires en augmentation. La subvention versée par la commune représente en moyenne 89 % des produits d'exploitation. Or, s'il ne constitue pas un bulletin d'information municipal au sens de l'article L. 212127-1 du CGCT selon le jugement rendu par le tribunal administratif de Lyon le 13 mars 2018, confirmé par la décision de la Cour administrative d'appel de Lyon du 21 juillet 2021, le journal « Expressions » relève dès lors nécessairement d'une entreprise de presse, de nature commerciale et est, par conséquent, assujetti aux règles applicables aux sociétés commerciales en vertu de l'article 19 de la loi du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

Il s'ensuit que l'exercice de cette activité par la commune doit répondre à un intérêt public, en l'occurrence un intérêt communal pouvant résulter notamment de la carence de l'initiative privée¹¹, et s'effectuer dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit de la concurrence.

Alors que l'intérêt communal n'est pas démontré, le fondement légal de cette aide financière fait défaut. En effet, elle ne relève pas du régime des aides publiques directes à la presse versées par l'État (aide à la modernisation, aide au portage, aide à la diffusion), réservées aux publications référencées auprès de la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), ce qui ne semble pas être le cas d'« Expressions ».

S'agissant plus particulièrement des aides économiques attribuées par les collectivités territoriales, la loi NOTRe a posé le principe de la compétence exclusive de la région pour mettre en place des régimes d'aides au profit des entreprises, les communes pouvant

¹⁰ Il dispose aussi d'un site internet : www.expressions-venissieux.fr.

¹¹ Conseil d'État, 8 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard Consultants.
Conseil d'État, 31 mai 2006 Ordre des avocats au barreau de Paris.

uniquement, et sous réserve des compétences des intercommunalités, participer au financement des aides et à la mise en œuvre des régimes d'aides mis en place par la région, et ce dans le cadre d'une convention passée avec elle, conformément aux dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT, ce qui n'est pas le cas ici.

1.2.2.2 Le cinéma Gérard Philippe

La commune de Vénissieux exploite aussi en régie directe, le cinéma Gérard Philippe, sans budget annexe au budget principal, alors même qu'il s'agit d'un service public industriel et commercial.

L'article L. 2221-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes et les syndicats de communes peuvent gérer des services à caractère industriel et commercial (SPIC) dont les conditions de fonctionnement sont similaires à celles des entreprises privées. Les salles de cinéma qui ne rentrent pas dans le champ de la concurrence sont celles limitativement décrites à l'article L. 2251-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose que : « *La commune peut attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces subventions ne peuvent être attribuées qu'aux établissements qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai dans des conditions fixées par décret* ».

Il ressort des informations communiquées par la commune que ce cinéma enregistre en moyenne 95 000 entrées par an, soit un nombre inférieur à celui fixé par le CGCT. Par ailleurs, il bénéficie depuis au moins 2014 d'un label « art et essai ». Dès lors la commune est autorisée à compenser le coût de la prestation de service de nature économique fournie par le cinéma Gérard Philippe, au titre des sujétions de service public. Toutefois, elle doit ouvrir un budget annexe à son budget principal pour retracer les opérations comptables et financières relatives à ce service public industriel et commercial.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'elle s'engage à l'avenir à se conformer à la réglementation.

Recommandation n° 1 : Ouvrir un budget annexe au budget principal pour retracer les opérations comptables et financières relatives au cinéma municipal.

1.3 Conclusion intermédiaire sur la gouvernance

La composition et le fonctionnement du conseil municipal respecte les règles du CGCT. Il se réunit régulièrement et contrôle ainsi par exemple les actes de gestion délégués au maire. Les frais des élus, les dépenses de communication et la situation des collaborateurs de cabinet n'appellent pas de remarques de la chambre. Toutefois, il doit être mis fin dans les délibérations à la référence à un bureau qui n'a aucune existence juridique et auquel pourtant sont adressées des notes.

Les modalités de gestion des services municipaux n'appellent pas de remarque, à deux exceptions notables. La première est celle de l'absence de budget annexe pour retracer les activités financières et comptables du cinéma municipal, qui constitue un service public industriel et commercial. La deuxième concerne les conditions irrégulières dans lesquelles la

commune finance le journal « Expressions, les nouvelles de Vénissieux » qui n'est pas un bulletin municipal. Ces modalités de financement doivent être revues car elles ne respectent pas les règles en matière d'aides publiques à la presse.

2 LES RESSOURCES HUMAINES

2.1 L'organisation de la direction des ressources humaines

La direction des ressources humaines comprend 44 équivalents temps plein (ETP) et a pour mission la gestion des agents de la collectivité, de leur recrutement jusqu'à leur sortie des effectifs. Elle a été réorganisée en 2020¹², et a été structurée en quatre pôles :

- « Prévention, santé et sécurité au travail » qui assure la liaison avec la médecine du travail et statutaire réalisée par le centre de gestion du Rhône ;
- « Carrières » qui regroupe quatre pôles de gestion, les différentes directions de la ville étant réparties entre les gestionnaires ;
- « Emploi et développement des compétences », en charge du recrutement, de la formation et de la mobilité. Ce pôle s'occupe aussi de la gestion de l'équipe de suppléance ;
- « Paie et finances ».

Une cellule SIRH interne à la direction a également été créée à cette occasion, afin de disposer d'une « capacité d'audit, d'expertise et de suivi technique » de l'ensemble des sujets transversaux tels que le suivi de l'absentéisme, l'extraction de données et la préparation du dialogue de gestion.

Cette réorganisation a été justifiée par la nécessité de retravailler les relations fonctionnelles au sein de la direction et de disposer d'expertises sur des sujets spécifiques tels que la maladie, le maintien dans l'emploi avec la mise en place de la période préparatoire au reclassement et la gestion de la carrière.

2.2 Les effectifs de la commune

2.2.1 L'évolution des effectifs¹³

L'effectif communal est constant sur la période sous revue, avec une montée en puissance des agents non-titulaires, ce que la commune justifie notamment par les difficultés de recrutement de personnels titulaires (près de 70 agents supplémentaires sur la période sous

¹² La structuration de la fonction SIRH a été présentée au Comité technique du 11 octobre 2019 et l'évolution de l'organigramme de la DRH a été présentée au Comité technique le 14 février 2020.

¹³ Précision méthodologique : La détermination des effectifs à partir des données de la paye est rendue plus complexe par la gestion des vacataires de la commune, dans la mesure où ces derniers sont classés comme « non-titulaires », et n'ont pas de « temps de travail » mais seulement des « heures ». En conséquence, le parti pris a été de déterminer l'effectif en fonction des heures réalisées : ainsi, un agent à 151,66 heures mensuelles sera considéré comme à temps complet. Cette méthode a pour corollaire d'intégrer les vacataires dans les ETPT.

revue), alors que les emplois aidés diminuent puis disparaissent à compter de 2018 et que le nombre d'agents titulaires diminue de 52 ETP sur la période.

Tableau n° 7 : Effectifs par statut sur la période sous revue, en ETP

Exercices	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EMPLOI_AIDE	20	19	19	8	4	0	0
NON_TITULAIRE	146	140	145	165	175	213	213
STAGIAIRE	51	44	40	48	47	46	69
TITULAIRE	1 101	1 110	1 108	1 104	1 087	1 060	1 049
Total général	1 318	1 313	1 312	1 325	1 314	1 319	1 331

Source : données de la paye produites à la CRC, retraitement CRC

L'effectif de la commune est majoritairement féminin, et majoritairement composé d'agents entre 46 et 55 ans. Les animateurs vacataires (« autres statuts ») constituent l'essentiel de la classe d'âge des moins de 25 ans.

Pour les titulaires, il peut être constaté un vieillissement de l'effectif entre 2014 et 2020, que la commune estime – tous statuts confondus – à six mois par an. En effet, l'évolution des pyramides des âges entre 2014 et 2020¹⁴ témoigne du vieillissement de la population des titulaires. Elle s'explique d'une part, par une mobilité externe réduite, les agents titulaires ayant une ancienneté importante et d'autre part, par de moindres recrutements. Ce vieillissement aura des conséquences sur la politique de ressources humaines, et notamment sur la gestion de l'absentéisme.

2.3 Le temps de travail

2.3.1 Les congés

Le temps de travail est encadré par un règlement, adopté en comité technique le 14 février 2020, qui prend la suite de celui du 27 juin 2000. Or, conformément à l'article 12 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixés par l'organe délibérant, après avis du comité technique. Par conséquent, le temps de travail au sein de la collectivité aurait dû être établi par une délibération du conseil municipal.

De surcroît, s'il reprend la définition réglementaire et habituelle du temps de travail effectif, de son organisation dans la journée et la semaine, et des limites horaires réglementaires, il s'éloigne significativement des textes en attribuant aux agents de nombreux congés irréguliers.

Ainsi, alors qu'il rappelle que le décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux accorde à tout agent en activité un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service, « soit 25 jours de congés annuels pour un agent à temps plein », l'article 4.1 précise immédiatement qu'« au sein de la

¹⁴ Les pyramides des âges figurent en annexe 1 du rapport.

ville de Vénissieux, 27 jours de congés sont attribués annuellement pour un agent travaillant à temps plein, soit 189 h ».

De plus, la ville de Vénissieux accorde à ses agents des congés dits supplémentaires, qui ne reposent sur aucune base légale et qui sont donc irréguliers. À l'occasion des jours fériés, 40 heures, soit 5,7 jours de congés sont accordés aux agents, pour leur permettre de faire le pont une demi-journée ou une journée supplémentaire à chaque jour férié.

Alors que le règlement rappelle que l'article L. 3133-7 du code du travail dispose que la journée de solidarité « (...) prend la forme d'une journée supplémentaire de travail non rémunérée pour les salariés », il précise aussitôt que « toutefois, à Vénissieux, le lundi de Pentecôte est non travaillé, la ville ayant fait le choix de verser la contribution correspondante à la CNSA (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) ». Le principe applicable à la fonction publique territoriale¹⁵ est pourtant que la journée de solidarité prenne la forme d'une journée de travail non rémunérée, qui peut être accomplie en travaillant un jour férié chômé (autre que le 1^{er} mai), en supprimant un jour de RTT aux agents, en modifiant le cycle de travail pour permettre la réalisation de sept heures de travail auparavant non effectuées.

En outre, en l'absence de base réglementaire, la collectivité accorde de manière irrégulière des congés supplémentaires liés à l'ancienneté dans la fonction publique permettant aux agents de bénéficier d'un jour de congé par tranche de 10 ans d'ancienneté¹⁶. Il en est de même pour les agents décorés de la médaille d'honneur départementale et communale¹⁷ qui bénéficient irrégulièrement de deux jours de congés, à prendre au cours de l'année qui suit la remise de la décoration.

De plus, chaque agent dispose d'un quota de sept heures, utilisables sous forme de bons de sortie d'une durée de deux heures consécutives maximum, pour « faciliter l'arrivée tardive ou la sortie anticipée de manière ponctuelle en raison d'un rendez-vous ou d'une urgence ». Ces bons de sortie ne peuvent être accolés à une période de congés, et sont non reportables.

Un tableau présentant, pour tous les agents de la commune, le nombre de jours de congés pris aux différents titres possibles (congés annuels, RTT, congés pour ancienneté, etc.), ainsi que les autorisations d'absence (pour événements familiaux, notamment) a été sollicité à plusieurs reprises auprès de la commune, mais n'a pas été fourni à la chambre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'elle ne disposait pas pour la période sous revue d'un outil de gestion centralisé des congés. Toutefois, elle indique qu'elle disposera à compter du 1^{er} janvier 2023 d'un outil de gestion dématérialisé des temps et des activités.

Alors que les congés non pris au 31 décembre sont réglementairement perdus et ne peuvent être reportés sur l'année suivante sauf autorisation de l'employeur en vertu des dispositions de l'article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, ce que le règlement rappelle d'ailleurs, la commune autorise le report des congés jusqu'au 30 avril de l'année N+1, voire pendant une période de 15 mois pour les agents dont l'absence pour raisons de santé n'a pas permis de prendre leurs congés annuels. Ces facultés de report ne concernent toutefois que

¹⁵ Circulaire NOR INT / B / 08 / 00106 / C.

¹⁶ Soit un jour pour 10 ans, deux pour 20 ans, trois pour 30 ans et quatre pour 40 ans.

¹⁷ Attribuée par arrêté préfectoral et destinée à récompenser les services rendus, la médaille d'honneur est accordée aux agents publics à l'issue de 20, 30 et 35 ans de services accomplis (articles R. 411-41 et s du Code des communes).

les congés annuels, les jours de fractionnement, RTT et congés supplémentaire devant « être pris au plus tard le 31 décembre de l'année N faute de quoi ils sont perdus ».

Si la réglementation organise les modalités de report des congés pour les agents absents pour raison de santé, le principe est que les congés non pris au 31 décembre sont perdus, « sauf autorisation exceptionnelle de l'employeur ». La commune de Vénissieux généralise donc à tous ses agents le principe d'une autorisation exceptionnelle.

Compte tenu de tous ces aménagements, tous les agents à temps complet de la collectivité disposent donc de 8,7 jours de congés en plus des dispositions réglementaires¹⁸. La durée du temps de travail s'établit donc pour tous les agents a minima à 1 546 heures¹⁹ au lieu des 1 607 heures légales, soit un écart de 61 heures²⁰. Elle est donc inférieure à la durée du temps de travail légal, comme l'avait déjà relevé la Chambre dans son précédent rapport.

Par délibération en date du 6 décembre 2021, la commune a modifié l'organisation du temps de travail des agents, en posant le principe d'un temps de travail de 1 607 heures annuelles, conformément à la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Néanmoins, outre que là encore la délibération laisse le soin au comité technique d'adopter le règlement du temps de travail, sans approbation par le conseil municipal²¹ en contravention avec l'article 12 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 précité, la chambre relève que les jours de congés supplémentaires par décennie d'ancienneté sont maintenus pour certains agents, alors que ces derniers sont irréguliers.

En outre, la commune semble vouloir faire une application très large de l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 200, en vertu duquel « l'organe délibérant de la collectivité peut, après avis du comité technique compétent, réduire la durée annuelle de travail (...) pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux. ».

En effet, la délibération indique que la commune a identifié 38 critères de sujétions regroupés en cinq catégories. Si certains d'entre eux²² peuvent être rattachés sans équivoque au décret susmentionné, d'autres en revanche apparaissent plus éloignés, parmi lesquels « le risque induit par le management reçu », « l'insécurité socio-économique » ou bien encore « la charge mentale ». De plus, ces critères ont permis d'établir un classement des 85 métiers recensés selon

¹⁸ 8,7 jours = deux jours de congés annuels + 5,7 jours accolés aux jours fériés + 1 journée de solidarité.

¹⁹ Certains services bénéficient d'exceptions à cette règle déjà favorable : tel est le cas, par exemple, des agents de la police municipale qui effectuent 32 h par semaine en fonction de cycles particuliers ou bien encore le régime de repos compensateur accordé aux agents du secteur de la petite enfance.

²⁰ Si les 1 331 ETP de la commune en 2020 effectuaient 1 607 heures au lieu de 1 546 heures, c'est l'équivalent de 50 ETP qui serait mis au service de la population, soit 4 % de l'effectif. De surcroît, en fonction de leur ancienneté, les agents peuvent disposer d'un à quatre jours de congés supplémentaires. En conséquence, en retenant une ancienneté moyenne de 20 ans, un agent à temps complet travaille donc à Vénissieux 1 532 heures annuelles, au lieu des 1 607 légales, soit un différentiel de 75 heures.

²¹ La délibération indique que « Le règlement du temps de travail, dont la dernière version a été adoptée en comité technique le 14 février 2020, aura ainsi vocation à être modifié et présenté en comité technique ».

²² Tel est le cas du travail de nuit, le dimanche et le week-end ou bien encore de la manipulation de charges lourdes ou d'agents chimiques dangereux.

quatre niveaux de pénibilité, auxquels sont associés des jours de congés annuels supplémentaires²³.

Le niveau 4 concerne quatre métiers particuliers : les agents de la police municipale qui bénéficient, dans ce nouveau régime d'un forfait annuel d'heures supplémentaires de 135 heures ainsi que des jours supplémentaires du palier deux ; des agents territoriaux des écoles maternelles qui bénéficient de 16 jours supplémentaires par rapport au palier 2, soit 26 jours ; les agents exerçant dans les établissements d'accueil des jeunes enfants disposent de 15 jours en plus par rapport au palier 2, soit 25 jours ; « *les agents des écoles* » se voient accorder 10 jours supplémentaires par rapport au palier 2, soit un total de 20 jours.

Néanmoins, la répartition des métiers entre les différents groupes n'est pas spécifiée dans la délibération et pour les métiers disposant des dérogations les plus larges, soit ceux du niveau 4, elle renvoie à des règlements spécifiques sur le temps de travail adoptés en comité technique.

En réponse aux observations de la chambre, la commune a indiqué que la délibération adoptée en décembre 2021 a été complétée par l'élaboration d'un nouveau règlement du temps de travail présenté en comité technique en juillet 2022. Ce document, non fourni à la chambre en réponse, indiquerait les métiers et agents concernés par les différents paliers²⁴, supprimerait l'application de jours dérogatoires au titre de l'ancienneté et enfin prévoirait l'absence de compensation du jour de solidarité.

En l'absence d'éléments quant au nombre d'agents concernés par cette réduction du temps de travail, la chambre considère qu'il existe un risque important qu'au vu du grand nombre de critères de sujétions retenus d'une part et de l'importance des jours de congés supplémentaires prévus d'autre part, l'exigence légale d'une durée annuelle effective de 1 607 heures ne soit pas respectée pour une majorité d'agents de la commune, voire même que la durée effective du travail ait été en réalité réduite par la délibération du 6 décembre 2021. Il lui appartient de suivre, dans un système de suivi des temps de travail automatisé, l'impact des règles qu'elle a établies sur la durée de travail effective des agents. Enfin, il est nécessaire que le conseil municipal, seul compétent, délibère à ce sujet.

2.3.2 Les autorisations d'absence pour motifs familiaux

En plus de ces congés, les agents disposent d'autorisations d'absence, pour certains événements familiaux²⁵.

Il appartient à l'organe délibérant de lister les événements familiaux, les conditions d'attribution et la durée des autorisations d'absence. S'agissant plus particulièrement de la durée, les collectivités peuvent conformément, au principe de parité qui s'applique aux

²³ Niveau 1 : aucun jour de congé supplémentaire n'est associé, niveau 2 : 10 jours supplémentaires, niveau 3 : 15 jours.

²⁴ Ainsi, sur 1 380 agents, la commune indique que 598 ne bénéficieront d'aucun jour supplémentaire soit 43 % des effectifs, 345 relèveront du palier 2 soit 10 jours en plus et enfin 437 bénéficieraient de droits à congés particuliers, soit 31 % des effectifs.

²⁵ Ces autorisations d'absence pour motifs familiaux sont prévues à l'article 59 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, modifié par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 qui renvoie aux dispositions de l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 commune aux trois versants de la fonction publique, abrogée par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 et repris par l'article L. 622-2 du code de la fonction publique à compter du 1^{er} mars 2022.

dispositions relatives au temps de travail, se référer aux autorisations d'absence pouvant être accordées aux agents de l'État.

Si aucun texte n'encadre les durées applicables à ce type de congés pour les agents territoriaux, au regard des autorisations données aux agents de l'État pour les mêmes événements, l'examen du règlement intérieur relatif au temps de travail montre que les agents de Vénissieux bénéficient d'un régime plus généreux, soit que la durée de l'absence soit supérieure à celle existante pour la fonction publique de l'État, comme pour le mariage de l'agent (huit jours accordés au lieu de cinq), soit que des autorisations n'ont pas leur équivalent dans la fonction publique de l'État, comme par exemple pour le mariage du père ou de la mère de l'agent (deux jours). En revanche, la commune n'accorde pas d'autorisation spéciale d'absence (ASA) pour la célébration de fêtes religieuses, telles que prévues pour les fonctionnaires de l'État²⁶.

Recommandation n° 2 : Réviser le règlement sur le temps de travail afin de supprimer les congés dépourvus de base réglementaire et de respecter la durée annuelle légale du temps de travail.

2.4 Les charges de personnel

2.4.1 L'évolution des charges de personnel

Tableau n° 8 : Évolution des charges de personnel

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges totales de personnel	56 875	58 008	58 324	59 606	60 456	60 428	60 784	62 831
- Remboursement de personnel mis à disposition	4 363	4 283	4 228	4 228	2 808	4 776	4 876	4 611
= Charges totales de personnel nettes	52 512	53 725	54 096	55 378	57 648	55 653	55 907	58 220
<i>en % des produits de gestion</i>	56,0 %	55,6 %	55,5 %	55,5 %	56,5 %	53,1 %	53,1 %	54,3 %

Source : Comptes de gestion

En 2021, les charges de personnel brutes s'établissaient à 62,8 M€ contre 56,9 M€ en 2014. (+ 10 %). Elles comprennent plus de 4 M€ de remboursements de personnel communal mis à disposition auprès d'autres budgets et d'associations, tels que la restauration scolaire, le théâtre, le journal "Expressions", le CCAS, la caisse des écoles, l'office municipal des retraités, le comité d'action sociale. En 2021, par exemple, elle a perçu 1 M€ à ce titre du budget annexe de la restauration scolaire.

Après prise en compte de ces remboursements, les charges nettes de personnel s'élevaient à 58,2 M€ en 2021 contre 52,5 M€ en 2014 (+ 5 %).

²⁶ Circulaire du 10 février 2012.

2.4.2 La composition des charges de personnel

L'augmentation des charges de personnel est portée par l'évolution à la hausse de la rémunération versée à des agents contractuels²⁷. Celle-ci augmente structurellement depuis 2016 pour atteindre 9,6 M€ en 2021 contre 6,5 M€ en 2014. La part de la rémunération des agents sous contrat passe ainsi de 16 % à 22 % des rémunérations totales.

Le plan de réduction des effectifs présenté lors du débat d'orientation budgétaire 2016 a toutefois permis de contenir l'augmentation de la masse salariale²⁸.

La commune supporte malgré tout des charges de personnel significativement plus importantes que celles des communes de même strate démographique. Elles s'établissent, en 2020, à 918 €/hab. contre 821 €/hab. pour la moyenne de la strate. L'importance des charges de personnel rigidifie considérablement les charges de gestion puisqu'elles en représentent 70 % en 2021 contre 67 % en 2014. Après remboursement des mises à disposition, ce ratio s'établit au niveau toujours important de 65 %.

2.4.3 Le régime indemnitaire

2.4.3.1 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Instituée par délibération du conseil municipal du 20 juin 2005 concernant la période sous revue, ce texte réaffirme le principe de la récupération et à titre exceptionnel le paiement des heures supplémentaires. Or, en méconnaissance de la réglementation, la délibération du conseil municipal du 20 juin 2005 instaurant les IHTS, ne mentionne pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires pour des raisons de service. Elle ouvre en effet cette possibilité pour les agents de catégorie C et B sans faire état des fonctions concernées.

Les données de paye de la commune produites à la chambre sur la période sous revue montrent que le nombre d'heures supplémentaires qui a été indemnisé est passé de 17 920 en 2014 à 23 570 en 2020. Au titre des heures supplémentaires réalisées, les agents de la commune ont perçu, sur la période sous revue, globalement, entre 336 375 € et 509 736 €.

Comme le souligne la chambre, la commune recourt très faiblement à la rémunération d'heures supplémentaires (HS). Le volume d'HS rémunérées représente entre 0,8 % et 1 % du volume global du temps de travail annuel de la collectivité. Les années 2020 et 2021 marquées par la crise sanitaire de la Covid-19 et l'augmentation des absences (maladies et ASA

²⁷ Nouveaux rythmes scolaires sur une année pleine (mise en place à partir de septembre 2014 avec la création de 10 postes de coordonnateurs dans les maisons de l'enfance, recrutés comme contractuels), recrutements de personnels liés à l'ouverture de 13 nouvelles classes d'écoles en septembre 2014 (5 maternelles et 8 élémentaires) et 8 classes en septembre 2015 (4 maternelles et 4 élémentaires).

²⁸ En effet, en 2015, la commune s'était engagée « à réduire les dépenses pour un volume représentant 24 équivalents temps plein, en agissant sur les charges non structurelles (vacations, remplacements, saisonniers, heures supplémentaires ...) et structurelles (non remplacement systématique des départs en retraite) ». Ces efforts ne permettant pas « d'absorber les hausses de dépenses induites par les facteurs exogènes (augmentation des cotisations employeur, revalorisation du SMIC, réforme des rythmes scolaires...) et endogènes (glissement vieillesse technicité, nouveaux postes liés à l'augmentation de la population scolaire...) », il a été proposé, dès 2016, « de travailler à l'économie de 30 équivalents temps pleins, puis de 20 par an jusqu'en 2019 », pour une économie escomptée évaluée à 3,5 M€, ce qui supposait « de réinterroger l'organisation des Services municipaux voir parfois même le périmètre des missions de Service public ».

exceptionnelles) ont conduit à une augmentation exceptionnelle du volume d'HS payées mais qui restent dans des proportions très modestes.

Si le volume global des ces heures supplémentaires n'appelle pas de commentaire particulier, dans la mesure où il correspond à 14 ETP en 2020, pour un effectif communal de 2 000 agents payés, ce volume est très inégalement réparti entre les services.

En effet, alors qu'elle ne représente que 5,3 % de l'effectif (69,7 ETP), la Direction unique de la prévention et de la sécurité (DUPS) réalisait 60,3 % de l'ensemble des heures supplémentaires de la commune en 2020 (soit 14 132 heures supplémentaires). Son importance relative tend d'ailleurs à s'accroître sur la période sous revue. En effet, en 2014, cette direction représentait 5,3 % de l'effectif et réalisait 37,5 % des heures supplémentaires.

Au sein de la DUPS, la police municipale effectue la majorité des heures supplémentaires (57,8 %). Depuis 2017, le centre de surveillance urbain (CSU) représente une part croissante des heures supplémentaires réalisées²⁹, des transferts d'agents ayant eu lieu entre les services de la police municipale et celui-ci.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité confirme le constat de la chambre qu'elle justifie par la nécessité d'assurer une présence policière sur des plages horaires et hebdomadaire étendues, les difficultés de recrutement de policiers municipaux, ainsi que les conséquences induites par la nécessaire coordination avec les forces de la police nationale, notamment l'accompagnement des personnes interpellées devant un officier de police judiciaire à l'Hôtel de police de Lyon jusqu'à la fin de l'audition des mis en cause. Sur ce point, l'installation des services de police judiciaire à Vénissieux depuis mai 2022, devrait permettre de réduire certains types de dépassements horaires.

La très forte représentation de la police municipale dans la réalisation d'heures supplémentaires s'explique par un temps de travail spécifique, les policiers municipaux effectuant un cycle de travail de 32 heures par semaine, payées 35 heures et le décompte des heures supplémentaires ayant lieu dès leur 33ème heure de travail hebdomadaire. Cette dérogation au temps de travail légal représente un enjeu de trois heures supplémentaires par agent et par mois, soit 6 468 heures sur la période sous revue, ce qui représente quatre ETP. Ainsi, pour une trentaine d'ETP payés au 31 décembre 2020, le nombre d'heures supplémentaires réalisés atteint 8 090 qui se traduit par des montants d'indemnités significatifs, puisque chaque agent de la police municipal perçoit en moyenne 7 000 € d'heures supplémentaires par an en 2020, un agent ayant même touché 15 500 €.

De surcroît, la délibération du 6 décembre 2021 relative au temps de travail prévoit des dispositifs spécifiques concernant la police municipale : outre une annualisation du temps de travail, ils bénéficient de 10 jours de congés supplémentaires.

Si la délibération du 20 juin 2005 rappelle le principe du contingent mensuel maximal de 25 heures par agent, sauf circonstances particulières, ce n'est que par la délibération du 11 décembre 2017 qu'ont été établies des dérogations permanentes à ce plafond au profit d'agents appartenant à certains services, tels que l'éclairage public, les espaces verts ou bien encore la police municipale. Sur l'année 2020, ce sont ainsi 45 agents, dont 37 appartenant à la DUPS, qui ont dépassé le plafond mensuel de 25 heures. Les agents concernés sont répartis

²⁹ Leur part est passée de 4,8 % en 2017 à 36 % en 2020.

dans de nombreux services, tels que la direction de l'enfance et de l'éducation, les surveillants des groupes scolaires, la cuisine centrale, le cinéma ou bien encore la police municipale.

Ces dépassements du contingent mensuel ne sont pas conformes aux exigences réglementaires prévues au deuxième alinéa de l'article 6 du décret précité, dès lors qu'ils n'ont pas été autorisés, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, par le chef de service, lequel doit en informer immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent.

A l'exception de certains services³⁰, la ville ne s'est pas dotée d'un outil de contrôle automatisé du temps de travail de ses agents³¹. Or, le décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités pour travaux supplémentaires subordonne pourtant l'indemnisation des heures supplémentaires à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés des horaires, sauf pour les agents exerçant hors de leurs locaux de rattachement, ou si moins de dix agents sont concernés³².

Les échantillons examinés n'ont pas révélé d'attribution de forfaits d'heures supplémentaires récurrents.

En conséquence, la chambre invite la collectivité à respecter les exigences réglementaires en matière de dépassement du contingent mensuel d'heures supplémentaires.

2.4.3.2 La nouvelle bonification indiciaire

Le bénéfice de la NBI dépend de la nature des missions et des conditions d'exercice, celle-ci est mentionnée sur les fiches de poste. Toute demande d'attribution de NBI fait l'objet d'une instruction et d'une validation centralisée par la DRH.

Au 31 décembre 2020, 813 agents de la ville bénéficiaient d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI), et parmi ceux-ci 542 bénéficiait d'une NBI de 10 points³³.

Toutefois, la chambre note que la nature de l'emploi exercé par nombre de ces agents apparaît peu cohérente avec un temps de travail qui serait consacré, au moins pour moitié, à une activité d'accueil du public³⁴, conformément à la jurisprudence administrative³⁵.

³⁰ Direction des ressources humaines, Direction des ressources financières, Direction du protocole et des moyens généraux (pour les seuls agents administratifs), régie de la restauration scolaire (pour les seuls agents administratifs).

³¹ En l'absence de contrôle automatisé, le versement des indemnités s'effectue sur la base d'une fiche déclarative mensuelle renseignée par l'agent dans un tableur et visée par son supérieur hiérarchique. Ces heures sont ensuite saisies dans le logiciel de gestion des ressources humaines par un agent de la direction des ressources humaines. La responsabilité du contrôle de la réalité des heures supplémentaires incombe donc au supérieur hiérarchique de l'agent concerné.

³² La nécessité d'un système de contrôle des horaires est reprise dans la délibération du 20 juin 2005 précitée.

³³ En tendance, ce quantum représentait 527 agents en décembre 2019, 550 agents pour le mois de décembre 2018, 569 pour 2017, 561 pour 2016, 549 pour 2015 et 565 pour 2014.

³⁴ Au 31 décembre 2020, la chambre constate l'attribution d'une telle bonification aux motifs qu'ils exercent des fonctions d'accueil pour 26 agents de la DRH, 5 agents de la DRF, 25 agents de la DP maintenance, quatre adjoints techniques et administratifs employés dans les EAJE, 62 agents techniques employés par la DEB notamment dans les groupes scolaires, cinq agents pour l'éclairage public, quatre pour l'environnement, 46 pour les espaces verts et 28 agents gardiens d'équipements sportifs.

³⁵ CE, 4 juin 2007, commune de Carrières-sur-Seine, n° 284380.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité s'engage pour l'avenir à fiabiliser les motifs d'attribution des NBI et à régulariser les situations éventuelles le nécessitant.

En conséquence, la chambre recommande à la ville de revoir les conditions d'attribution de la NBI au titre des fonctions d'accueil, pour en réserver le bénéfice aux seuls agents dont l'emploi implique effectivement une activité d'accueil du public pour au moins la moitié de leur temps de travail.

Recommandation n° 3 : Revoir les conditions d'attribution de la NBI au titre des fonctions d'accueil.

2.4.3.3 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

La ville de Vénissieux n'applique pas à ce jour le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) puisqu'au cours de la période sous revue, la commune a continué à verser à ces agents les différentes primes, telles que prévues par la délibération du 20 juin 2005³⁶.

Or, il résulte de la combinaison des articles L. 714-4 et L. 714-5 alinéa 2 du code général de la fonction publique et du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État, que les collectivités territoriales doivent délibérer sur la mise en place du RIFSEEP dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État en bénéficient.

Les arrêtés ministériels permettant la mise en œuvre du RIFSEEP pour la filière administrative ont été pris dès 2015. Si les collectivités disposaient pour procéder à cette mise en œuvre d'un délai raisonnable, elles étaient également invitées à délibérer au fur et à mesure de la parution des arrêtés ministériels des corps de référence de l'État³⁷.

En conséquence, la chambre recommande l'instauration sans délai du RIFSEEP. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique l'ouverture du dialogue social sur ce sujet au dernier trimestre 2022, afin d'aboutir à une délibération au plus tard en 2023.

Recommandation n° 4 : Mettre en place sans délai le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

³⁶Ces primes sont, par exemple, une prime de panier ou bien encore une prime d'insalubrité.

³⁷ Cf. la circulaire interministérielle du 3 avril 2017 relative à la mise en place du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale. Une instruction ministérielle n° 21-014583-D du 28 septembre 2021 relative à plusieurs dispositions applicables à la fonction publique territoriale issues de la loi n° 2019-828 du 06 août 2019 de transformation de la fonction publique, rappelle ainsi l'obligation de délibérer dans les meilleurs délais, notamment suite à la parution du décret n° 2020-182 du 27 février 2020 qui a permis le déploiement du RIFSEEP au profit des cadres d'emploi non encore éligibles au RIFSEEP à cette date.

2.4.4 La gestion de l'absentéisme

La chambre, dans son précédent rapport, avait recommandé à la commune de poursuivre ses efforts en matière de lutte contre l'absentéisme.

2.4.4.1 Les tendances observées

La gestion de la commune a été affectée en 2019 par 58 380 jours d'arrêt-maladie, toutes causes confondues (de la maternité, à la longue maladie en comptant les accidents du travail). La moyenne des arrêts initiaux est de 16 jours. En 2020, ce sont 57 088 jours d'absence qui ont été comptabilisés, ce qui représentent 260 ETP en considérant une année de travail à 220 jours. Ce chiffre est inférieur au nombre moyen de journées d'absence par agent calculé par la DGCL³⁸ dans son rapport de synthèse sur l'état des collectivités locales au 31 décembre 2017 qui établit une durée moyenne pour les communes de la strate comprises entre 50 et 100 000 habitants, de 36 jours.

L'absentéisme à Vénissieux s'établit ainsi à 10 % sur la période sous revue, avec d'importantes disparités entre filières, tranches d'âge, catégories ou encore services.

La représentation de chaque filière dans l'absentéisme global n'est pas strictement proportionnelle à son effectif. Ainsi, il y a une nette surreprésentation des personnels techniques dans les absences pour arrêts-maladie³⁹.

Les absences pour arrêts de travail progressent avec l'âge⁴⁰.

La durée moyenne des absences est d'autant plus grande que l'agent est âgé⁴¹. Enfin, la contribution des différentes catégories aux jours d'arrêt de travail laisse percevoir une surreprésentation des catégories C (80 % des arrêts alors qu'ils représentent 74 % des effectifs, alors que les agents de catégorie A seraient relativement moins absents.)

S'agissant des absences pour accident du travail, les agents de catégorie A représentent 2,9 % des jours d'absence en 2020, alors qu'ils représentent 9,3 % de l'effectif global. A l'inverse, les agents de catégorie C représentent 83,3 % des absences pour accident du travail et la même proportion pour les arrêts d'une durée supérieure à trois mois.

Les absences pour maladies professionnelles et accidents du travail représentent en moyenne 17 % des jours d'absence annuels, avec une très forte disparité en fonction des filières⁴².

Les accidents du travail et maladies professionnelles représentent un nombre de jours d'absence d'autant plus important que les agents progressent en âge⁴³.

³⁸Rapport de synthèse sur l'état des collectivités locales au 31 décembre 2017.

³⁹ Alors qu'ils ne constituent que 32 % de l'effectif, ils induisent 45 % des jours d'absence pour arrêts maladie en 2020. A l'inverse, la filière animation, qui représente 28 % des effectifs, ne représente que 2 % des arrêts.

⁴⁰ Les catégories « 45-54 » et « 55 ans et plus » concentraient en 2019 83 % des absences pour accidents du travail, et 86 % des jours d'arrêt pour maladie professionnelle, 71 % des absences pour maladie ordinaire, et 84 % des congés longs (mi- traitement et CLM).

⁴¹ Par exemple, la durée moyenne d'une arrêt maladie pour un agent de – de 25 ans est de cinq jours, contre 16 pour un agent de plus de 55 ans.

⁴² La filière technique comme la filière médico-sociale représentent respectivement 6,5 % et 5.1 % de ce type d'arrêt.

⁴³ Les accidents du travail représenteraient 32 % du nombre de jours d'arrêt de travail des agents les plus jeunes.

Près des trois-quarts des jours d'absence sont liés à des arrêts de plus de trois mois. La journée de carence n'a dès lors qu'un faible impact, dans la mesure où les absences de longue durée représentent la très grande majorité des jours d'absence.

De même, ces absences longues posent des difficultés particulières d'organisation, au moment du retour de l'agent.

En revanche, ces absences longues ne sont pas celles qui désorganisent le plus le service, dès lors que la commune peut affecter des équipes volantes à moyen terme (plus de trois mois) ou que la flexibilité des agents est suffisante pour intégrer de nouvelles fonctions.

A défaut, il conviendrait que la politique de recrutement d'agents contractuels sur des contrats courts soit suffisamment réactive pour permettre le remplacement des agents arrêtés plus de trois mois.

2.4.4.2 Les procédures mises en place

La ville a réorganisé sa direction des ressources humaines à partir de 2017 afin d'intégrer la gestion des absences.

Elle a aussi mis en place une cellule mobilité chargée plus spécifiquement d'accompagner les agents, soit dans le cadre d'une période préparatoire au reclassement, soit hors de ce cadre particulier, avant la survenance d'une situation d'inaptitude.

Enfin, en termes d'outils, la DRH a élaboré un plan de prévention de l'absentéisme, partiellement mis en œuvre sur la période sous revue notamment pour redynamiser le réseau des assistants de prévention, ainsi que l'organisation systématique d'une visite médicale de reprise pour toute absence supérieure à 30 jours dans le cadre de la convention signée avec le centre de gestion en 2020 relatif à la médecine statutaire. Elle a aussi mis en place en 2020 une cellule « systèmes d'information » spécifique dotée des outils informatiques dédiés afin d'améliorer la connaissance de ces sujets par la collectivité.

Les limites rencontrées dans le cadre de la prévention de l'absentéisme et en particulier les absences de longue durée sont celles soulignées par le rapport de la Cour des comptes sur la rémunération des agents publics en arrêt maladie⁴⁴, à savoir une disponibilité des données réduite et tardive, gênant de ce fait le pilotage, données de surcroît peu dématérialisées, telles que, par exemple, les arrêts de travail, la complexité des processus de gestion des arrêts maladies qui allonge les délais de traitement des dossiers et enfin, les dysfonctionnements constatés dans les instances médicales.

2.4.4.3 La journée de carence

La journée de carence a été mise en place à compter du 1er janvier 2018⁴⁵ par l'article 115 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, pour lutter contre les arrêts-maladie de courte durée.

La retenue est calculée selon la règle du trentième et est proratisée en fonction du temps de travail. Celle-ci s'applique sur la rémunération du mois au cours duquel est survenu le premier jour de l'arrêt de travail ou, en cas d'impossibilité, le mois suivant. Elle ne peut être

⁴⁴ Publié en juin 2021.

⁴⁵ Instaurée à compter du 1er janvier 2012, cette journée avait été supprimée à partir du 1er janvier 2014.

compensée par un jour d'autorisation spéciale d'absence, un jour de congé ou un jour relevant de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT).

Le nombre d'absences pour maladie ordinaire (arrêts initiaux uniquement) diminue entre 2017 et 2019, dans des proportions d'autant plus importantes que les absences sont de courte durée. Ainsi, les absences inférieures à trois jours ont été divisées par plus de deux, quand les absences entre 11 et 30 jours ont diminué de 10 %, en nombre de cas comme en nombre de jours.

La mise en place de la journée de carence, le 1^{er} janvier 2018 a entraîné une diminution progressive mais certaine des arrêts de travail d'une journée : 245 ont été déposés en 2017, contre 65 seulement en 2020. Mais les congés de courte durée (deux à quatre jours) ont également connu une diminution entre 2017 et 2020, respectivement de 849 et 390 jours, l'application de la journée de carence rendant coûteux pour l'agent ces arrêts de courte durée.

La mise en place de la journée de carence a donc eu un effet certain sur les arrêts de courte durée : leur nombre a diminué de près de 1 000 jours, pour les seuls congés de moins de trois jours, entre 2017 et 2020. Toutefois, ce gain doit être relativisé, les absences à Vénissieux sont essentiellement le fait d'agents en longue maladie (4 000 sur 58 000), sur lesquels la journée de carence n'a aucun impact.

Enfin, il est possible pour un agent de se voir retenir plusieurs journées de carence au cours de la même année, sauf s'il pose un nouvel arrêt de travail dans les 48 heures de sa reprise d'activité, pour les mêmes motifs. Cette clause est bien prise en compte par la commune⁴⁶.

Mais dès lors que le motif de l'arrêt de travail n'est pas accessible à l'employeur, se pose la question des moyens de le vérifier, pour ce dernier, à moins de se fonder sur les déclarations de l'agent, qui risquent d'être d'autant moins précises que la retenue financière sera répétée, il est donc difficile de documenter cette retenue.

En conséquence, la chambre invite la commune à continuer à développer les outils d'analyse statistique de l'absentéisme et à évaluer à intervalle régulier le plan de prévention.

2.5 Conclusion sur les ressources humaines

Si la croissance des effectifs a été contenue sur la période, tout particulièrement celle des agents titulaires dont le nombre a diminué, le poids des dépenses de personnel reste toutefois important. Celles-ci représentent en effet 70 % des charges de gestion, avant réintégration des remboursements des personnels mis à disposition. Ce poids des charges de personnel s'explique selon la commune, par son choix d'exploiter des services sous la forme de régie directe.

La chambre a de nouveau relevé une durée de travail inférieure à la durée légale, en raison de l'attribution de congés irréguliers en dépit de l'adoption récente d'une délibération sur ce sujet, comme le prévoit la loi. Néanmoins, l'adoption d'un nouveau règlement du temps de travail, non transmis à la chambre en réponse aux observations provisoires, permettrait pour la plus grande part des agents de se conformer à la durée légale annuelle de 1 607 heures.

⁴⁶ Les données de la paye font apparaître un nombre de retenues pour jours de carence inférieur au nombre d'arrêts de travail initial qui figure dans la base des arrêts de travail de la commune.

L'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires tout particulièrement au sein de services de la police municipale, tout comme celle de la NBI, est dans certains cas contraires à la réglementation. De surcroît, la commune n'a pas mis en place à ce jour le RIFSEEP, alors qu'elle est dans l'obligation de le faire.

Enfin, en ce qui concerne l'absentéisme, si la commune s'est dotée de dispositifs afin de le réduire, il importe qu'elle continue de développer des outils d'évaluation statistique.

3 LA GESTION DU PATRIMOINE

3.1 La présentation du patrimoine de la ville

Selon « l'état des bâtiments propriétés de la ville », le patrimoine immobilier de Vénissieux est constitué de 195 bâtiments d'une surface totale de 200 679 m², soit un accroissement de 3 200 m² par rapport à 2014. 103 150 m² sont affectés à la direction de l'enfance et de l'éducation. Il s'agit essentiellement de groupes scolaires et de crèches. Les autres bâtiments sont principalement attribués à la direction des affaires culturelles (13 288 m²), la direction des sports, jeunesse et famille (13 246 m²), la direction du patrimoine (8 373 m², essentiellement le centre technique municipal), la direction du protocole et des moyens généraux (7 024 m², salles polyvalentes et foyers) et la direction du cadre de vie (4 512 m²).

Le patrimoine non bâti est essentiellement composé de 166 ha de terrains (majoritairement des espaces verts) et des biens nécessaires au fonctionnement de l'éclairage public (10 028 points lumineux et 146 armoires électriques).

3.2 Les documents stratégiques relatifs à l'immobilier

La stratégie patrimoniale permet de fixer de grandes orientations⁴⁷ et peut être modifiée en fonction des nécessités. Le schéma directeur permet d'établir et de suivre la consistance physique et qualitative du patrimoine, d'objectiver à court et moyen terme les différentes données à prendre en compte, en vue d'arbitrer entre conservation, restructuration, démolition, construction, cession, acquisitions ou transferts temporaires de propriété. Ce schéma sert à élaborer la stratégie, piloter sa mise en œuvre et fournir les données nécessaires pour éclairer d'éventuels changements d'orientation.

La commune ne dispose pas d'un plan d'équipements publics en début de mandat. La programmation pluriannuelle des investissements ne résulte pas d'une stratégie formalisée à partir des données d'un schéma directeur immobilier⁴⁸.

Malgré l'absence de tels outils, la stratégie de la commune en matière patrimoniale est orientée davantage vers la réhabilitation et la modernisation des équipements existants que vers la construction de nouveaux bâtiments, sauf si des nécessités de service public l'exigent, comme

⁴⁷ On peut citer le choix entre pleine propriété et/ou location, la politique énergétique et environnementale, l'extension ou la réduction des surfaces, la priorisation des différents secteurs, le recours aux instruments juridiques permettant la participation du secteur privé à l'offre de service.

⁴⁸ Sans être obligatoires, ces deux instruments de gestion relèvent d'une pratique qui tend à se diffuser dans les collectivités territoriales possédant un patrimoine d'une consistance significative.

dans le domaine scolaire qui est une compétence obligatoire traditionnelle des communes. Ces orientations trouvent leur concrétisation dans deux lignes de la programmation pluriannuelle des investissements, dénommées « schéma directeur des locaux » et « schéma directeur des écoles ».

3.3 Les orientations de gestion du patrimoine

Les orientations de gestion du patrimoine ne font pas l'objet d'un document formalisé. Elles résultent à la fois de propositions figurant au plan de mandat, traduites dans une programmation pluriannuelle des investissements en fonction de la capacité à faire des services et des ressources pouvant y être consacré.

3.3.1 Le plan de mandat et sa traduction dans le programme pluriannuel des investissements

Le plan de mandat n'est pas présenté au conseil municipal mais seulement au bureau. Il contient des propositions concrètes de construction ou de rénovation de bâtiments municipaux. Ces propositions font ensuite l'objet d'un étalement financier qui tient compte des délais nécessaires aux travaux ou constructions ainsi que des choix des élus siégeant au bureau qui établissent une priorisation administrative des dossiers.

Un travail technique entre les directions opérationnelles et la direction du patrimoine est ainsi engagé. Chaque dossier fait l'objet d'une note des services, examinée par une commission sous la présidence du premier adjoint et de l'adjoint aux finances, qui définit le cadre financier dans lequel les projets peuvent être pris en compte. Cette commission se réunit trois fois par an. Elle fait le point des réalisations du budget de l'année précédente et peut ajouter de nouveaux dossiers.

Les programmations, prévues pour une période de quatre ans, sont revues chaque année et sont articulées entre les opérations de maintenance (enveloppe attribuée à la direction du patrimoine et le schéma directeur des écoles), les opérations individualisées validées (en cours) et les opérations individualisées approuvées pour lesquelles les autorisations de programme restent à valider.

La programmation retenue pour la période 2014-2018 faisait état, au titre de cette dernière catégorie, des opérations suivantes : « modernisation salle du conseil municipal et des mariages, maisons de l'enfance Barel, Charréard, Pasteur, Monnery, construction de la cuisine centrale, maison de la Mémoire, réhabilitation de la maison du peuple et accessibilité pour les personnes handicapées / ERP municipaux ».

En réalité, seule la construction de la cuisine centrale et l'accessibilité pour les personnes handicapées passeront dans la première catégorie d'ici la fin du mandat, alors que la construction de la maison de la mémoire et la réhabilitation de la maison du peuple, sont en fait renvoyées sine die, aucune autorisation de programme n'ayant été prévue pour la période 2020-2024.

Par contre, la prospective a été fortement remaniée en 2017 avec l'ajout dans les opérations, dont les autorisations de programme restent à valider, de trois groupes scolaires (Parilly, Charréard, Guesde) et de la réhabilitation de l'école élémentaire du groupe scolaire Pasteur, pour un montant total de 17,4 M€. En 2018, cette dernière opération passera dans le

groupe des opérations individualisées validées, auxquelles seront ajoutées de nouvelles opérations, non prévues précédemment telles que des équipements pour le cinéma municipal, mais surtout le dédoublement des classes de cours préparatoires.

Enfin, en 2020, les autorisations de programme relatives à l'extension du groupe scolaire Jules Guesde sont validées tout comme celles relatives aux maisons de l'enfance Barrel, Charréard, Pasteur et Monnery auxquelles s'ajoutent la réhabilitation et l'extension de l'école élémentaire du groupe scolaire « Moulin à vent », qui n'étaient pas prévues auparavant.

Toujours au titre de la prospective 2020-2024, un montant total de 65 M€ d'autorisations de programme a été validé au titre de la réhabilitation ou de la création d'équipements financés en partie par le nouveau programme national pour le renouvellement urbain qui s'achèvera en 2030 pour des projets qui doivent être engagés d'ici 2025.

Sont ainsi prévues la démolition et la reconstruction de la piscine Delaune (construite il y a plus de quarante ans), la démolition et la reconstruction du gymnase Jacques Brel, ainsi que celle des écoles Perrault Léo Lagrange, la construction d'un équipement à usage multiple, la construction, reconstruction ou réhabilitation de deux crèches. L'ANRU prend en charge 50 % du coût des écoles et 35 % du coût des autres équipements publics.

Toutefois, la rénovation du centre technique municipal, ainsi que la reconversion de l'ancienne mairie ont fait l'objet de projets insuffisamment aboutis au plan conceptuel si bien qu'aucune décision concrète n'a été prise, à l'exception de travaux d'entretien courant. Ces investissements ne figurent pas dans la prospective pluriannuelle.

Ces quelques exemples montrent que la programmation des investissements nouveaux est un compromis entre, les contraintes de maintenance ou d'évolution du patrimoine bâti (notamment les écoles), les souhaits des élus et les capacités financières de la commune.

L'ampleur des investissements à venir, ainsi que les fluctuations observées au cours des exercices passés, montrent qu'un plan pluriannuel des investissements, à valider par le conseil municipal, serait une étape préalable à l'élaboration de la programmation pluriannuelle chiffrée en autorisations de programme et crédits de paiement, afin de distinguer les équipements à financer au cours du mandat, de ceux qui ont vocation à être financés au-delà de ce terme.

3.3.2 Une volonté de maîtriser l'évolution et l'étendue du patrimoine

La commune dispose d'importantes réserves foncières, qu'il s'agisse des parcelles non bâties (53 ha) ou des parcelles situées autour de bâtiments (55 ha)⁴⁹. Elle a procédé à la cession de quelques éléments de patrimoine dans le centre bourg (magasins de la rue Victor Hugo) et, très récemment, à la vente du théâtre de la satire. Cette vente a été l'occasion d'imposer aux candidats⁵⁰ au rachat le respect de la haute qualité environnementale des bâtiments, de la végétalisation des toits et l'intégration avec les équipements publics existants.

L'augmentation du patrimoine est essentiellement due au retour dans le patrimoine communal des voiries et équipements publics construit lors d'opérations d'aménagement, qu'il s'agisse de zones d'aménagement concertées (ZAC Vénissy) ou de projets urbains partenariaux

⁴⁹ La métropole de Lyon possède, sur le territoire de la commune de Vénissieux, une réserve foncière de 47 ha.

⁵⁰ Dès lors que l'opération n'appelle pas de remembrement des parcelles, la mise en concurrence est privilégiée au-delà du simple respect du PLUH.

tels que celui du Grand Parilly⁵¹ qui a permis de faire financer 30 % de l'extension de l'école Jules Guesdes par l'aménageur (2,4 M€ sur 8 M€).

Le bilan des cessions et acquisitions pour la période 2014-2020 est présenté dans le tableau ci-après.

Tableau n° 9 : Bilan financier et physique des acquisitions et cessions de 2014 à 2020

Année (au 31 décembre)	Bilan financier des opérations de cession	Bilan physique des opérations de cession	Bilan financier des opérations d'acquisition	Bilan physique des opérations d'acquisition
2014	2 219 606 €	36 357 m ²	395 509 €	6 433 m ²
2015	838 469 €	7 598 m ²	0 €	3 204 m ²
2016			120 400 €	3 070 m ²
2017	1 604 068 €	4 853 m ²	860 000 €	6 349 m ²
2018	1 087 430 €	3 332 m ²	1 185 206 €	1 453 m ²
2019	34 775 €	5 035 m ²	5 600 €	44 m ²
2020	60 000 €	651 m ²	209 000 €	1 328 m ²
Total	5 844 347 €	57 826 m²	2 775 715	21 881 m²

Source : ville de Vénissieux

La commune précise que l'année 2014 comprend une opération très exceptionnelle : la cession de 36 275 m² (2,169 M€) au groupe CARSO, dans l'intérêt du développement économique et de l'emploi sur le territoire. En 2015 apparaît une acquisition de m² sans montant. Il s'agit d'un échange de terrains sans soulte dans le cadre de la ZAC Armstrong entre la ville (cédant 4 085 m²) et la métropole (cédant 3 204 m²). Dans l'ensemble, le bilan montre une diminution contenue du patrimoine communal et le dynamisme des recettes de cession.

3.4 Le rôle central de la direction du patrimoine dans le pilotage de la gestion patrimoniale

3.4.1 La centralisation de la gestion des biens

La gestion des biens communaux est assurée par la direction du patrimoine, organisée en quatre services auxquels s'ajoutent un pôle administratif et le service gestionnaire du parc automobile. Cette organisation couvre tous les domaines de la gestion patrimoniale.

Le service « études et travaux bâtiments » assure aussi bien les travaux neufs et d'aménagement que les travaux de réhabilitation et de maintenance programmée. La commune assure directement la maîtrise d'œuvre de ces travaux pour lesquelles elle effectue non seulement le suivi des chantiers mais aussi les études et la programmation qui relèvent de la responsabilité d'un service dédié⁵². Comprenant un architecte et trois dessinateurs, ce service

⁵¹ Sur un foncier de 20 ha desservi par le métro et le tram, propriété de Leroy Merlin depuis 2009, l'enseigne de bricolage conduit, en partenariat avec la métropole de Lyon et la Ville de Vénissieux, un vaste projet urbain de 180 000 m².

⁵² Au cours de la période sous revue et à l'exception de la démolition et de la reconstruction de groupe scolaire « Joliot-Curie », la collectivité a effectué les études préalables et la programmation des investissements relatifs à la maison des services publics, le foyer de la rue Paul Langevin, les groupes scolaires Pasteur et Flora Tristan.

assure les missions de programmation des opérations en lien avec les services de la ville, de conception et d'étude des projets, de relevés de bâtiments et d'études de faisabilité architecturale et urbaine.

A partir d'études multicritères d'implantation et du recueil des besoins précis des utilisateurs à court et moyen terme, le service « études et programmation » réalise les études de faisabilité qui sont présentées au bureau sous forme d'un bilan des avantages et des inconvénients des différentes solutions possibles. Les différentes étapes de chaque projet sont formalisées afin d'aboutir à un programme qui sera validé par le conseil municipal⁵³, y compris en termes financiers.

Toutefois, pour les constructions nouvelles d'une certaine importance ou d'une plus grande difficulté technique, les études peuvent être réalisées par un prestataire extérieur, ce qui a été le cas pour la construction de la nouvelle cuisine centrale.

Le service « maintenance, bâtiments et régie » réalise les prestations courantes de fonctionnement et d'exploitation des installations. Il est tourné vers la satisfaction des besoins de l'utilisateur. A ce titre, il est chargé de veiller au respect des obligations réglementaires applicables aux logements ou aux établissements recevant du public, à la sécurité des utilisateurs et à la continuité du fonctionnement.

3.4.2 Les économies d'énergie et les objectifs environnementaux

La commune a adopté un plan climat énergie en septembre 2011⁵⁴ comprenant 36 actions majeures dont six au titre de l'enjeu 4 « maîtriser les consommations d'énergie et d'eau ». Il s'agit des actions suivantes : *« élaborer des stratégies générales et de long terme sur le développement durable et l'énergie, réduire les consommations d'énergie sur le patrimoine ville, réduire les consommations d'eau sur le patrimoine ville et mieux gérer la ressource eau, améliorer la connaissance des performances énergétiques pour communiquer et agir sur l'efficacité, aménager des quartiers durables et augmenter la part des énergies renouvelables »*.

En outre, pour les exercices 2014 à 2019 a été établi un bilan énergétique du patrimoine de la commune. Celui de 2014 signale qu'afin de bénéficier du dispositif des certificats des économies d'énergie⁵⁵, la ville a passé une convention avec le Syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (Sigerly) stipulant les modalités selon lesquelles la ville confie au syndicat la démarche de valorisation des certificats d'économies d'énergie issus d'opérations réalisées sur ses biens propres, et reçoit le produit de la valorisation financière des certificats que le syndicat obtient au titre de leur production. Ces bilans ont une vocation essentiellement informative, mais ne constituent pas un outil de pilotage de l'action *« réduire les consommations d'énergie sur le patrimoine ville, réduire les consommations d'eau sur le patrimoine ville »*.

⁵³ Parfois, une présentation des projets est effectuée par l'administration municipale au cours des réunions de conseils de quartier (voir les présentations de 2013 et 2015 pour le groupe scolaire du centre).

⁵⁴ Il avait été précédé par un diagnostic de développement durable effectué par un cabinet conseil en 2009.

⁵⁵ Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), créé par les articles 14 à 17 de la loi n° 2005-du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE), constitue l'un des principaux instruments de maîtrise de la politique de maîtrise de la demande énergétique.

Par ailleurs, le service « énergie » de la direction du patrimoine utilise un logiciel dédié depuis 2014 pour suivre les consommations d'énergie par bâtiment. En cas de surconsommations dans certains bâtiments, des travaux peuvent être engagés dans une démarche de réduction des consommations. D'une manière générale, si les surconsommations d'électricité sont relativement rares, la consommation de chauffage nécessite un suivi et une régulation plus fins.

Le suivi des économies d'énergie et d'eau dans les bâtiments communaux fait partie des indicateurs suivis et présentés au conseil municipal dans le « *rapport sur la situation interne et territoriale de la collectivité en matière de développement durable* »⁵⁶.

3.5 Les outils au service de la connaissance et du pilotage de la gestion du patrimoine

3.5.1 L'outil de recensement du patrimoine

Un logiciel de type « système d'information géographique » permet de recenser les bâtiments et les terrains. Il évolue de façon permanente et ne permet pas d'obtenir un état arrêté au 31 décembre de chaque année. Il est utilisé pour le suivi des commissions de sécurité et alimente l'inventaire physique grâce à un numéro uniquement de bâtiment. Une application spécifique permet aux agents en charge de l'éclairage public de récupérer et modifier les informations contenues dans le SIG, tandis qu'un accès spécifique est nécessaire pour la gestion des espaces verts.

Cependant, cet outil ne permet pas de stocker les actes de propriété correspondants ni un contrôle croisé des données physiques issues de la base SIG avec des données externes publiques.

3.5.2 Les outils au service de la gestion du patrimoine

A partir de 2014, la commune utilise un logiciel de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GST) qui permet de centraliser toutes les demandes d'intervention de la part des utilisateurs, de programmer les tâches à effectuer, d'établir les calendriers d'intervention et de recenser les temps et coûts d'intervention. C'est également un outil d'aide à la décision pour la programmation de travaux.

Le suivi des travaux effectués sur chaque bâtiment repose sur un système manuel (Excel) sous forme d'une liste des travaux qui sert aussi d'états des lieux des bâtiments et aussi à inscrire les travaux à la programmation pluriannuelle. Le suivi financier est assuré par la direction des finances, en l'absence d'interface entre le logiciel de gestion bâtiminaire et le logiciel de gestion budgétaire et comptable.

Un logiciel de gestion technique centralisée permet d'anticiper et d'éviter tous types de pannes en alertant les agents d'astreinte en cas de dysfonctionnements. Un autre logiciel permet la surveillance des bâtiments grâce à un dispositif anti-intrusion dont les données remontent au centre de supervision urbaine.

⁵⁶ Voir les délibérations et les rapports correspondant du 17 décembre 2019 et 7 décembre 2020.

3.5.3 La connaissance qualitative du patrimoine et de ses coûts au regard de son utilisation

Certaines collectivités territoriales ont, sur la base d'indicateurs, élaboré des fiches « *état de santé d'un bâtiment* » qui leur permettent d'alimenter des bases de données pour évaluer l'état de vétusté de leur patrimoine bâti. Ces outils spécifiques permettent ensuite aux élus de prioriser les travaux d'entretien, de rénovation ou de reconstruction. D'autres collectivités calculent un indice moyen de vétusté physique, qui permet de repérer les bâtiments qui nécessiteront des interventions prioritaires.

La commune de Vénissieux privilégie une approche par la connaissance technique et de proximité des bâtiments, de la part des techniciens, croisée avec les données de la base Excel.

La collectivité ne procède pas au calcul du coût global de possession⁵⁷ par bâtiment qui, conjugué à des indicateurs qualitatifs, pourrait utilement être intégré à un schéma directeur.

La chambre est d'avis qu'au regard du rôle central de la direction du patrimoine dans la gestion des biens communaux et de la capacité existante à recueillir les données, la commune est en mesure de renforcer sa connaissance du patrimoine et d'en améliorer la gestion. Ces progrès sont toutefois conditionnés à un traitement automatisé de données disponibles. Eu égard à l'ampleur du patrimoine communal, la chambre invite la commune à établir et mettre en œuvre un projet de gestion intégrée informatisée de l'ensemble du patrimoine : bâtiments, terrains, éclairage public, voirie, entretien, données financières.

3.6 La gestion du patrimoine scolaire

3.6.1 Les besoins d'équipements scolaires suivent les évolutions géographiques

Entre 2014 et 2021, le nombre d'enfants scolarisés dans la commune est passé de 8 680 à 9 498⁵⁸. Ils sont accueillis dans 21 écoles maternelles et 22 écoles élémentaires. Entre l'année scolaire 2019-2020 et l'année scolaire 2021-2022, le nombre de classes est passé de 485 à 509.

L'accroissement de la population scolaire commande la programmation, qui a dû prendre en compte, à partir de 2017, le dédoublement des effectifs des élèves en cours préparatoire. Puis à partir de la rentrée scolaire 2020, la commune faisant partie du réseau d'éducation prioritaire, l'ensemble des classes de grande section de maternelle, de cours préparatoire et cours élémentaire première année a dû être dédoublé.

L'adaptation du patrimoine scolaire à cette dynamique démographique prend différentes formes⁵⁹. Afin de mieux gérer les effectifs, la commune attribue à chaque école un périmètre

⁵⁷ Le coût global de possession se définit comme la somme des coûts d'acquisition (foncier bâti ou non bâti) ou de location, de démolition, de construction, de gros entretiens et réparation, d'entretien maintenance courant, de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et d'exploitation annuelle (fluides, personnels, assurances). Il vise à maîtriser les coûts et anticiper les contraintes de fonctionnement d'exploitation et de maintenance d'un bâtiment.

⁵⁸ Une légère inflexion de cette tendance a été observée pour l'année scolaire 2021-2022.

⁵⁹ Soit des logements de fonction sont transformés en classes, soit d'anciennes classes qui ont été utilisées autrement depuis la baisse démographique de 1983, sont aménagées à nouveau, soit des bâtiments modulaires sont installés, soit un nouveau groupe scolaire est construit.

de scolarisation mais aussi des périmètres communs qui permettent d'affecter les enfants à une école ou à une autre.

Depuis dix ans, la commune⁶⁰ a confié la prospective scolaire, établie à deux ans et à cinq ans, à un prestataire externe qui a accès aux données scolaires (adresses), aux données de l'urbanisme et de l'état civil (naissances). Ce document est examiné par un comité de pilotage au mois de février et permet à la fois de gérer les périmètres scolaires et à la direction du patrimoine d'intégrer dans son plan de charge les travaux à faire. Cette direction pilote par ailleurs un « schéma directeur du patrimoine scolaire » pour identifier les réparations et gros travaux.

3.6.2 Les orientations retenues en matière de patrimoine scolaire

La direction des écoles et bâtiments est responsable du fonctionnement des écoles, y compris dans son aspect bâtiminaire qui inclut les questions de sécurité. En collaboration avec la direction du patrimoine elle travaille à l'occupation des espaces. Chaque salle de classe doit comporter une surface cible de 60 m² avec au maximum 28 élèves par classe. Mais l'équipement des salles est prévu pour 30 élèves.

En termes de sécurité, les groupes scolaires bénéficient d'une vidéo surveillance permanente grâce à une caméra placée très en hauteur à l'extérieur des bâtiments et des caméras fixées dans les couloirs à l'intérieur. De même, la sécurisation généralisée⁶¹ des abords (entrées et sorties) est en cours, dans l'optique de faire de chaque école un espace « apaisé ».

Par ailleurs, la commune a décidé d'une uniformisation des mobiliers. Le mobilier est réglable et l'expérimentation d'un mobilier flexible⁶² est en cours, pour répondre aux besoins de pratiques pédagogiques, telles que le co-enseignement, par exemple. Enfin, du mobilier peut être mis à disposition des enseignants de façon à permettre un fonctionnement en îlot de travail.

Toutes ces orientations illustrent une cohérence d'ensemble dans l'exercice de la compétence scolaire.

3.7 Conclusion sur le patrimoine

La chambre constate que la gestion du patrimoine communal est maîtrisée dans son ensemble, alors qu'elle est fortement conditionnée par l'évolution de la démographie scolaire. Dans ce contexte et au vu du vieillissement de certains équipements, la commune a privilégié les transformations des espaces existants et les réhabilitations aux constructions nouvelles, dont les plus importantes seront en partie financées à l'avenir par le nouveau programme national pour le renouvellement urbain.

Une informatisation accrue des outils nécessaires à la gestion du patrimoine devrait aboutir à une meilleure connaissance du bâti et à l'élaboration d'un schéma directeur.

⁶⁰ La commune travaille aussi en partenariat avec les services du ministère de l'éducation nationale qui décident de l'ouverture de classes.

⁶¹ Elle est effective pour quelques groupes scolaires.

⁶² Expérimentation dans trois classes depuis 2021.

4 LE PARC AUTOMOBILE

La commune gère l'ensemble de son parc automobile, de l'acquisition à l'entretien et la réparation en cas de dommages, à la fourniture de carburant et enfin elle en assure la cession, en recourant au système national de vente aux enchères des biens de l'administration⁶³.

4.1 La typologie des véhicules municipaux

Les besoins de la commune sont couverts par un parc de 193 véhicules à fin 2019, composé essentiellement d'utilitaires légers, de véhicules particuliers, d'engins spécialisés et de remorques.

Les véhicules parcourent relativement peu de kilomètres par an⁶⁴.

Dès lors que le kilométrage annuel des véhicules municipaux est faible, et que l'entretien est effectué en régie, la commune conserve relativement longtemps ses véhicules. En conséquence, l'âge moyen des véhicules progresse régulièrement (cas des camions) ou se maintient à des niveaux considérés comme relativement élevés⁶⁵.

Par ailleurs, la part des véhicules électriques dans le parc s'est accrue progressivement sur la période sous revue, mais il n'y avait que de 24 véhicules électriques à fin 2019.

4.2 L'utilisation des véhicules du parc municipal

4.2.1 L'affectation et le remisage des véhicules

Les véhicules ne sont pas affectés à un agent, mais par direction. Il en est de même pour les élus. Ces derniers peuvent utiliser les véhicules rattachés au pôle élus de la direction du protocole et des moyens généraux, sous réserve de disponibilités. Il n'y a donc pas de véhicule « de fonction » ou assimilé.

Tous les véhicules sont remisés en fin de journée aux trois lieux de stationnement dédiés, sauf pour les agents bénéficiant d'une autorisation de remisage à domicile.

Deux contrôles inopinés réalisés par la chambre dans le centre technique et dans le bâtiment situé aux Minguettes n'ont pas révélé d'anomalie : tous les véhicules échantillonnés étaient présents et remisés.

⁶³ <https://encheres-domaine.gouv.fr>.

⁶⁴ Un véhicule essence comme diesel parcourt environ 7 000 km par an en moyenne, avec des valeurs minimales comprises entre 1 200 km et 26 400 km au maximum, selon la motorisation.

⁶⁵ L'âge moyen des VP et des VUL s'élève à sept ans.

4.2.2 La gestion des carburants

Le centre technique dispose d'un poste de distribution de carburant, avec deux cuves l'une pour le gasoil et l'autre pour l'essence ⁶⁶.

L'approvisionnement des cuves était assuré jusqu'en 2019 par le biais d'un marché public avec appels d'offres. Il est réalisé depuis par l'intermédiaire d'une convention conclue entre la métropole de Lyon et l'UGAP⁶⁷.

Le système de gestion des carburants associe le véhicule approvisionné et l'agent concerné grâce à son badge d'accès aux bâtiments communaux, paramétré par un agent du garage en fonction de son profil, lors de sa prise de poste dans la commune. Le badge ainsi activé est ensuite remis à l'agent contre signature d'un formulaire de remise.

Toute demande de création ou de modification de droits d'accès est réalisée via l'intranet de la collectivité et est tracée dans une application dédiée. L'examen d'un échantillon de demandes n'a pas révélé d'anomalies.

Si la nécessité de créer un agent dans le système d'information des ressources humaines avant son arrivée et l'ouverture de droit d'accès permettent de maîtriser la gestion des accès, en revanche, son départ constitue une zone de risques à ce jour non couverte dans la mesure où la DRH n'informe pas systématiquement le centre technique de ce départ. Ainsi, lors de son contrôle, la chambre a identifié onze cartes et demandes non réattribuées en attente. En outre, la direction du patrimoine a indiqué avoir établi et adressé plusieurs listes de badges inactifs pour apurement au centre technique, mais aucune trace n'a pu être fournie à la chambre.

Par ailleurs, des badges sont également attribués à des intervenants et entreprises extérieures en cas de réalisation de travaux par exemple. Selon les données remises à la chambre, il apparaît qu'au jour de l'étude, cela correspondait à 141 badges sur 1 869 soit 7 % du total. De surcroît, sur ces 141 badges, seuls neuf d'entre eux disposaient d'une date de fin de validité.

En conséquence, la chambre invite la commune à sécuriser la procédure de gestion des badges d'accès.

L'analyse des consommations d'essence détaillées par véhicule sur la période sous revue ne fait pas apparaître d'anomalie⁶⁸.

⁶⁶ Les quelques véhicules fonctionnant au GPL (huit à fin 2019) disposent quant à eux d'une carte « essence » spécifique, permettant leur ravitaillement pour ce type de carburant à la station-service située en face du centre technique.

⁶⁷ Les montants payés à ce titre sont en diminution sur la période : ils sont ainsi passés de 155 k€ en 2014 à 96 k€ en 2020.

⁶⁸ Les kilométrages moyens exposés correspondent à une utilisation urbaine, avec certains véhicules roulant très peu (Vespa Benne par exemple), et d'autres utilisés quotidiennement de manière plus intensive (seuls deux véhicules parcourent plus de 2 000 km par an en moyenne). Les consommations moyennes des véhicules sont elles aussi cohérentes avec une utilisation urbaine, donc supérieures aux données constructeur (exemple : les véhicules de type Clio consomment 6,5 à 8,5 litres aux 100 km), et ce d'autant plus que le parc est vieillissant.

4.3 L'impact de la mise en place de la ZFE

4.3.1 La mise en place de la ZFE par la métropole de Lyon

Créée par délibération du conseil métropolitain du 28 janvier 2019, la zone à faibles émissions (ZFE) interdit la circulation et le stationnement de certains véhicules utilitaires légers (VUL) et poids lourds (PL) les plus anciens à compter du 1er janvier 2020 sur une partie du territoire métropolitain.

La commune de Vénissieux est concernée pour une partie de son territoire compris entre la limite avec la Ville de Lyon et le boulevard Laurent Bonnevey. La détermination des véhicules autorisés dans la zone est fixée par le niveau d'émission de polluants atmosphériques attesté par le certificat « Crit Air » délivré par les services du ministère de l'Ecologie et du développement durable⁶⁹.

A compter du 1er janvier 2020, les véhicules exclus sont les VUL et les PL classés Crit'Air 4 et 5 et depuis le 1er janvier 2021, ont été rajoutés les vignettes Crit'Air 3.

Par délibération n°2021-470 adopté suite au conseil métropolitain du 15 mars 2021, le périmètre de la ZFE a été étendu. Ainsi, d'ici à 2026, l'ensemble des véhicules disposant d'une vignette Crit'Air 2 et suivants seront interdits de circulation et de stationnement dans la zone, soit l'intégralité des véhicules diesels et les véhicules essence immatriculés avant 2011, y compris les véhicules particuliers.

4.3.2 La compatibilité du parc municipal aux exigences de la ZFE

Vieillissant, constitué d'une majorité de véhicules utilitaires relativement anciens, le parc de la ville de Vénissieux est particulièrement concerné par la mise en place de la ZFE.

Ainsi, en appariant les données des déclarations annuelles à la compagnie d'assurance et les relevés de cartes d'essence⁷⁰, la chambre a élaboré le tableau suivant. Il catégorise les véhicules municipaux en fonction de leur vignette « Crit'air », élément discriminant d'accès à la ZFE.

Tableau n° 10 : Impact de la mise en place de ZFE sur le parc communal (en rouge les catégories interdites de circulation dans la ZFE)

Echéance	Type de véhicule	Non classés à 4	3	2	1	0
Annexe 1. 01/01/20	Annexe 2. VUL	Annexe 3. 11	Annexe 4. 27	Annexe 5. 35	Annexe 6.	Annexe 7. 17
	Annexe 8. PL	Annexe 9. 3	Annexe 10. 5	Annexe 11.	Annexe 12	Annexe 13.
Annexe 14. 01/01/21	Annexe 15. VUL	Annexe 16. 11	Annexe 17. 27	Annexe 18. 35	Annexe 19	Annexe 20. 17
	Annexe 21. PL	Annexe 22. 3	Annexe 23. 5	Annexe 24.	Annexe 25	Annexe 26.
Annexe 27. Projection 2026	Annexe 28. VUL	Annexe 29. 11	Annexe 30. 27	Annexe 31. 35	Annexe 32	Annexe 33. 17
	Annexe 34. PL	Annexe 35. 3	Annexe 36. 5	Annexe 37.	Annexe 38	Annexe 39.

⁶⁹ Six classes de certificat existent, de 0 pour les véhicules les moins polluants (électriques, hybrides rechargeables, GNL, hydrogène...) à 5. La classification du véhicule concerné repose sur la combinaison de plusieurs critères, tels que définis dans l'arrêté du 21 juin 2016 : le type de véhicule, sa motorisation, la norme européenne d'émission polluantes qu'il respecte ou à défaut la date de première immatriculation. Ces déclarations précisent la date de première mise en circulation des véhicules.

⁷⁰ Ces données permettent de connaître le type de carburant utilisé.

Source : états du parc communal de véhicules, retraitement CRC

L'interdiction de circuler en ZFE concerne depuis le 1er janvier 2020 11 véhicules utilitaires légers et trois poids lourds de la commune et depuis le 1er janvier 2021, 27 véhicules utilitaires légers supplémentaires, et la totalité du parc de poids lourds.

Les projections à 2026 amplifient la tendance observée depuis 2020, avec une interdiction totale de circulation au sein de la ZFE pour les véhicules diesels ainsi qu'une limitation des véhicules essence à la catégorie « Crit'Air 1 », y compris pour les véhicules particuliers. La commune sera d'autant plus concernée qu'une part notable de son parc est constitué de véhicules inéligibles, et qu'il est prévu que la ZFE s'étende au-delà de ses limites actuelles.

A terme, si le projet métropolitain d'extension de la ZFE aboutit, aucun des utilitaires diesel de la collectivité ne pourra plus circuler, quatre utilitaires essence trop anciens seront également concernés. 78 % du parc utilitaire de la commune devra alors être renouvelé pour continuer à circuler en ZFE. L'extension de la ZFE aux véhicules particuliers exclura en outre 28 des 63 véhicules particuliers, essence ou diesel, de la commune.

Toutes catégories de véhicules confondues et toutes motorisations confondues, 28 % du parc actuel de la commune ne peut plus circuler en ZFE depuis le 1er janvier 2021⁷¹ et 71 % de ce parc ne pourra plus circuler en ZFE en 2026⁷².

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué poursuivre ses efforts d'adaptation de son parc aux exigences de la ZFE, afin d'aboutir à une flotte 100 % compatible avec celle-ci à horizon 2025.

En conséquence, la chambre invite la commune à poursuivre ses efforts d'adaptation de son parc automobile aux contraintes imposées par la ZFE.

4.4 Conclusion sur le parc automobile municipal

Composé de presque 200 véhicules, en majorité des véhicules particuliers de faible cylindrée, le parc automobile de la ville est vieillissant, ce qui pose des difficultés croissantes dans le cadre de la mise en place de la ZFE sur le territoire métropolitain.

Toutefois, la commune a commencé à adapter son parc aux exigences de la ZFE et indique qu'il sera intégralement compatible avec cette dernière à l'horizon 2025.

L'examen de sa gestion, en particulier les conditions de remisage et les modalités de son utilisation par les agents de la commune n'a pas révélé d'anomalie. Toutefois, des faiblesses dans le processus de gestion des accès qui peuvent avoir un impact sur la gestion des carburants, par ailleurs maîtrisée dans son ensemble, ont été identifiées.

⁷¹ 48 véhicules sur 171, soit 28 %. Dans un avis sur la mise en place de la ZFE ayant fait l'objet d'une délibération le 15 octobre 2018, la commune estimait à 30 % environ le besoin de renouvellement de son parc automobile.

⁷² 121 véhicules sur 171, soit 71 %.

5 LA RÉGIE AUTONOME DE LA RESTAURATION SCOLAIRE ET SOCIALE

5.1 La création et l'évolution de l'activité

Auparavant assuré par une structure associative employant un personnel de droit privé, le service de la restauration collective a, dans un premier temps, été municipalisé par la création d'une régie municipale autonome sans personnalité morale par une délibération du conseil municipal du 25 mars 2000.

Cette délibération a également adopté le règlement intérieur de cette nouvelle structure qui prévoit que « *Les missions confiées à cette régie seront :*

- *à titre principal, la restauration scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires de Vénissieux (confection et livraison des repas, service à table, encaissement du prix des repas auprès des familles),*
- *à titre secondaire, la fourniture de repas et éventuellement le service à table pour la restauration sociale : dans les centres de loisirs municipaux et APASEV⁷³, dans les centres sociaux, dans les crèches (...), à destination des personnes âgées (...) et à l'occasion des manifestations organisées par la ville. »*

Dotée d'un budget propre, annexe du budget principal de la collectivité, ainsi que d'organes de direction désignés par la ville, cette régie assure pour la restauration scolaire la confection des repas au sein d'une cuisine centrale d'une capacité de production de 4 700 repas par jour, la livraison des repas confectionnés et le service à table pour les établissements scolaires, et jusqu'en 2014, l'inscription, la facturation et l'encaissement du prix des repas auprès des familles via la vente de tickets au sein des établissements scolaires et à la cuisine centrale.

Dès sa création, la régie a été considérée, à tort, compte tenu de son activité, comme un service public à caractère industriel et commercial. Ne disposant pas de personnels propres hormis les agents de droit privé, elle bénéficiait en conséquence d'une mise à disposition de personnels par la collectivité pour les agents de droit public et d'une subvention annuelle.

A compter de la rentrée scolaire 2014/2015, le conseil municipal a souhaité recentrer l'activité de cette régie autonome sur la seule activité de confection et de livraison de repas, quelque que soit le type d'utilisateur. En conséquence, une deuxième régie dénommée « régie de recettes restauration scolaire » a été instaurée par arrêté municipal du 1er juillet 2014. Créée et physiquement implantée au sein de la direction de l'enfance et de l'éducation (DEE), elle est en charge depuis lors de l'inscription administrative, la facturation et du recouvrement des redevances de la restauration scolaire, qui sont encaissées désormais par le budget principal. A cette occasion, le conseil municipal a modifié le règlement de la restauration scolaire qui prévoit désormais une inscription administrative annuelle préalable et une réservation des jours de repas, une facturation mensuelle et la suppression des tickets. Cette délibération a donc institué une séparation des activités de production des activités de gestion administrative, ces dernières étant désormais centralisées au sein de la DEE.

⁷³ Association pour la promotion des activités socio-éducatives de Vénissieux.

En ce qui concerne la restauration sociale et les prestations commandées par la ville, le mode de fonctionnement de la régie n'a pas été modifié, à savoir une gestion, fabrication et facturation effectuées en interne.

Les statuts actant ces modifications ont été modifiés par délibérations du 25 juin 2014 et du 13 avril 2015.

5.2 La gouvernance

L'institution de la régie autonome en 2000 a entraîné la création d'organes de gouvernance spécifiques : un conseil d'exploitation disposant d'un avis consultatif d'une part et un directeur d'autre part, tous régulièrement désignés par le conseil municipal, sur proposition du maire.

Composé de membres du conseil municipal au nombre de cinq, ainsi qu'un représentant des parents d'élèves, un des enseignants, un des délégués départementaux de l'Education Nationale et un des organismes sociaux, il élit en son sein un président et un vice-président au besoin et se réunit au moins une fois par trimestre.

Le directeur de la régie assure la direction et le pilotage de l'organisme, notamment la préparation et la présentation du budget au conseil d'exploitation, le maire restant l'ordonnateur en charge.

Sur la période contrôlée, l'organisme a fonctionné en conformité avec ses statuts : le conseil s'est réuni à une périodicité régulière, les compte-rendu révèlent une information satisfaisante de ses membres, particulièrement en matière budgétaire et financière.

5.3 Le budget et le financement

Sous statut de régie autonome depuis 2000, la régie de restauration scolaire bénéficie d'un budget propre, distinct du budget principal qui est présenté et adopté par le conseil municipal, en même temps que le budget principal, qu'il s'agisse du budget primitif, des décisions modificatives⁷⁴ ou du compte administratif. La régie étant considérée comme un service public industriel et commercial depuis sa création, son budget et ses comptes relèvent de la nomenclature budgétaire et comptable M4.

Or, il résulte de la jurisprudence administrative que si les communes ont une compétence obligatoire en matière d'enseignement élémentaire⁷⁵, la restauration scolaire qui en est un complément, est donc constitutive d'un service public dont toutefois la mise en place est facultative⁷⁶. En outre, à partir du moment où ce service est proposé, organisé et exploité

⁷⁴En cours d'année, un bilan intermédiaire pour la période d'exploitation courant du 1^{er} janvier au 30 juin est présenté au conseil municipal, retraçant l'activité de la structure et l'évolution de ses charges, ainsi que l'exécution du budget par rapport aux prévisions.

⁷⁵ Article L. 212-1 et suivants du code de l'éducation.

⁷⁶ CE, 5 octobre 1984, Préfet de l'Ariège, req. n° 47875. Le caractère de service public de la restauration scolaire a été confirmé à plusieurs reprises – voir par exemple Conseil d'État, 14 avril 1995, M. Michel X et Conseil d'État, 11 décembre 2020, Commune de Chalon sur Saône.

directement par la collectivité sous la forme d'une régie directe ou d'une régie autonome, ce service a le caractère d'un service public administratif⁷⁷.

Il s'ensuit qu'au regard de l'activité et du mode d'exploitation retenu par la ville, la nomenclature et les règles budgétaires et comptables devraient être celles prévues par la nomenclature M14.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'engage à modifier le mode de gestion de la restauration scolaire à l'occasion du départ des derniers agents relevant du droit privé employés par la régie.

5.4 Les moyens de la régie

La régie ne dispose d'aucun moyen matériel propre, dans la mesure où conformément à ses statuts⁷⁸, la commune « affecte à titre gratuit les biens meubles et immeubles » nécessaires à son activité, dont la nouvelle cuisine centrale construite par la commune pour un montant de 8,8 M€, d'une capacité de production de 7 000 repas par jour.

La régie est actuellement organisée en quatre pôles⁷⁹ : un secteur administratif pour la gestion du personnel et la tenue de la comptabilité (trois agents), un pôle qualité (2,5 agents dont une diététicienne à mi-temps), un pôle achat (un agent), en charge des achats notamment des achats alimentaires et un pôle production qui regroupe la fabrication, le conditionnement, la restauration et l'entretien, le magasin ainsi que la livraison (25 agents).

Concernant le personnel, la régie employait au 31/12/2020 trois agents de droit privé qu'elle rémunère directement. Au surplus, elle dispose de personnels municipaux mis à sa disposition selon une convention ad hoc. La régie rembourse le montant de leurs rémunérations mensuellement à la ville. Toutefois, le montant remboursé correspond aux rémunérations des seuls agents présents sur la période.

Les effectifs du personnel, qui relèvent à la fois du droit public et du droit privé se sont élevés en moyenne à 33 agents payés au 31 décembre sur la période, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : Effectifs payés 2014-2020 (situation au 31/12)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre d'agents municipaux</i>	31	27	28	26	30	31	32
<i>Nombre d'agents de droit privé</i>	7	4	4	4	3	3	3
<i>Total</i>	38	31	32	30	33	34	35

Source : données de la paye et balance des comptes, retraitement CRC

⁷⁷ Conseil d'Etat, 11 juin 2014, M. Legaret et autres.

⁷⁸ Délibération du 13 avril 2015 précitée.

⁷⁹ Selon l'organigramme en date du 24 mai 2019.

5.5 La fiscalité

La régie ne facture aucune taxe sur la valeur ajoutée sur ses ventes, en s'appuyant sur des références juridiques obsolètes ou incomplètes⁸⁰.

Toutefois, cette pratique est conforme à la réglementation fiscale qui prévoit que la restauration scolaire comme la restauration sociale sont deux activités bénéficiant d'une exonération de TVA. En effet, pour la restauration scolaire, l'article 261-4-4e a du code général des impôts prévoit une exonération de taxe pour les cantines scolaires exploitées en régie directe dans l'enseignement public, exonération que la jurisprudence administrative a étendu aux services de restauration scolaire exploités en régie directe et assurant la préparation et la fourniture de repas⁸¹.

Concernant la restauration sociale, pour laquelle la régie n'assure que la production et la livraison des repas, si la livraison de biens neufs fabriqués en vue de la vente constitue une activité expressément imposée par la loi, en vertu des dispositions de l'article 256 B du code général des impôts, dans la mesure où ces prestations sont étroitement liées à l'assistance sociale et à la sécurité sociale ainsi qu'à la protection de l'enfance et de la jeunesse, le BOI TVA CHAMP 10-20-10-130 prévoit que la non-concurrence avec le secteur privé doit être, dans ce cas, présumée⁸², et les ventes réalisées à ce titre sont exonérées.

En ce qui concerne l'activité de « traiteur » réalisée au profit de la ville, l'activité de confection, réalisation et livraison de buffets et de repas par la régie ne relève pas de l'activité d'autorité publique au sens de la directive n° 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et de son interprétation par le Conseil d'État (arrêt du 28 mai 2021 précité) dans la mesure où elle n'est pas en lien soit avec l'exercice d'une prérogative de puissance publique, soit qu'elle ne se rattache pas à une activité liée à des services sociaux, éducatifs, sportifs, etc.

Il s'ensuit que l'activité de traiteur telle qu'elle est exercée par la régie ne peut bénéficier de l'exonération réservée aux activités des autorités de puissance publique exercée en tant que telles. Toutefois, au regard des recettes générées par cette activité, elle peut bénéficier du régime de la franchise en base prévue par l'article 293 B du code général des impôts⁸³.

Tableau n° 12 : Recettes facturées « buffets et manifestations commandées par la ville »

<i>Exercices</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Prestations facturées (en €)</i>	72 688	77 938	66 024	68 909	68 575	72 010	21 447

Source : ventilation des produits vendus

⁸⁰ En particulier, la référence au code des communes ayant été abrogé par la loi du 21 février 1996, est obsolète.

⁸¹ Arrêt CE 28 mai 2021 n° 441 739 pour une cuisine centrale exploitée en régie directe.

⁸² Voir le BOI TVA CHAMP 10-20-10-130.

⁸³ La limite de chiffre d'affaires pour les ventes est fixée à 82 200 € pour les exercices 2014 à 2016, 82 800 € pour les années 2017 à 2019 et 85 300 € à partir de 2020. Le chiffre d'affaires de référence est celui réalisé sur l'année civile précédente.

5.6 L'activité et la tarification du service

5.6.1 La typologie et le poids des différentes activités de la régie

La régie produit :

- Pour la restauration scolaire, comprenant les élèves demi-pensionnaires de l'enseignement maternelle et élémentaire, les agents municipaux assurant le service des repas au sein des établissements scolaires, ainsi que le personnel de la régie ;
- Pour la restauration sociale qui concerne les enfants en crèche, certaines exploitées sous forme associative, d'autres exploitées par la Ville et maisons de l'enfance ainsi que les personnes âgées résidentes des EPHAD et foyers accueils gérés par le CCAS ;
- Pour la ville, des prestations de traiteur, à l'occasion de manifestations récurrentes organisées par la ville, telles que, par exemple, le buffet pour les vœux du maire au personnel ou celui pour la remise de médailles du travail aux agents de la ville.

Le poids de la restauration scolaire est passé de 86 % à 91,7 % de la production totale. Hormis l'année 2020⁸⁴, la production de la régie a augmenté en moyenne de 3,91 % par an en raison de la croissance de la restauration scolaire (5,24 % par an).

Cette augmentation de la production pour la restauration scolaire s'explique par l'augmentation des effectifs scolaires donc du nombre d'élèves demi-pensionnaires⁸⁵, même si ceux-ci ne constituent qu'un tiers des effectifs scolarisés.

En ce qui concerne la restauration sociale, la régie fabrique et livre des repas à cinq crèches, trois centres de loisirs, deux résidences de personnes âgées et un « foyer soleil » géré par le CCAS de la ville au 31/12/2020⁸⁶. Sur la période sous revue, la production de repas à destination de cette catégorie d'usagers ne représentait que 7 % du total, en moyenne, chiffre en diminution.

Enfin, les prestations au profit de la mairie ne représentent que 1 % de sa production en moyenne sur la période sous revue.

5.6.2 Le prix facturé

5.6.2.1 La détermination du coût de production selon les statuts

Pour l'activité de restauration sociale et scolaire, la régie facture à la ville et aux structures sociales clientes, le nombre de repas produits multiplié par leur coût de production, ce qui permet d'établir un prix de vente annuel, adopté chaque année par délibération du conseil municipal lors de l'adoption du budget annexe, en fonction des coûts prévisionnels⁸⁷ de la régie.

⁸⁴ Pour l'année 2020, en raison de l'impact de la crise sanitaire, la production de la régie a diminué. La restauration scolaire a tout particulièrement été impactée sur les mois de mars à mai 2020, le nombre de repas scolaires produits sur cette période s'élevant à 23 313, contre 164 678 sur la même période pour l'année 2019.

⁸⁵ La régie livre les repas produits en liaison froide à 40 puis 42 établissements scolaires pendant la période sous revue.

⁸⁶ Sur la période sous revue, le nombre de structures sociales clientes s'est réduit. En effet, seules trois centres de loisirs assurent un accueil à la journée depuis la rentrée du mois de septembre 2015, au lieu de quatre en début de période. De même, la régie ne fournit des repas qu'à cinq crèches au lieu de sept en début de période.

⁸⁷ Délibération du 25 juin 2014 précitée.

Selon la commune, cette modalité de rémunération a été justifiée d'une part par le resserrement des activités de la régie, en particulier pour la restauration scolaire, sur une activité de production et de livraison de repas et d'autre part, par un niveau de rémunération permettant de couvrir les frais de production de la régie et d'assurer l'équilibre financier du service.

Ventilé en fonction du type de restauration et de la catégorie d'usagers, les prix de vente ont connu les évolutions suivantes sur la période sous revue :

Tableau n° 13 : Évolution des prix de ventes 2014-2020 (en €)

Restauration scolaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution annuelle
Enfants maternels	4,92	4,55	4,2	4,25	4,2	4,2	4,1	- 3,0 %
Enfants élémentaires	5,29	4,85	4,55	4,6	4,55	4,55	4,45	- 2,8 %
Adultes scolaires	5,97	5,7	5,25	5,3	5,2	5,2	5,1	- 2,6 %
Repas de remplacement	10,6	11	11,5	11	NC	NC	NC	NC
Repas du personnel	5,97	5,7	5,25	5,3	5,2	5,2	5,1	- 2,6 %
Restauration sociale	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Crèches enfants	4,72	4,6	4,15	4,15	4,05	3,8	3,8	- 3,5 %
Crèches adultes	5,97	5,7	5,25	5,25	5,2	5,2	5,1	- 2,6 %
Goûter			0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	stable
Maisons de l'enfance enfant	5,7	5,6	5,2	5,2	5	4,9	4,8	- 2,8 %
Maisons de l'enfance adulte	6,42	6,3	5,9	5,9	5,7	5,6	5,5	- 2,5 %
Repas personnes âgées adulte	6,19	6	5,55	5,55	5,5	5,4	5,3	- 2,6 %
Suppléments (boissons, goûter supplémentaire)	2	2	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	stable

Source : délibérations de la commune, retraitement CRC

Ce tarif par repas est déterminé de manière prévisionnelle par la régie au moment de la préparation de son budget, au cours du premier trimestre de l'année. Il comprend les coûts alimentaires en fonction des types d'usagers, les charges générales de la régie et les coûts de personnel.

En fin d'exercice, la régie recalcule le coût réel pour l'établissement de son compte administratif⁸⁸.

5.6.2.2 Un coût facturé qui ne représente pas le coût complet de la prestation et qui est supérieur au prix facturé à l'utilisateur

Le coût de production calculé par la régie ne correspond pas au coût complet de la prestation dans la mesure où ne sont pas inclus dans ses charges les coûts bâtimentaires, les dépenses de fluides et les dépenses liées aux quatre véhicules appartenant au garage municipal utilisés pour assurer les livraisons des repas produits au sein des établissements (acquisition et amortissement des véhicules, entretien, dépenses de carburant).

⁸⁸ À cette fin, elle ajoute au coût précédent le coût horaire du personnel en charge du service et de l'encadrement au sein des établissements scolaires, ainsi que les absences du personnel municipale mis à disposition de la régie et les charges de fonctionnement pour les bâtiments (entretien, petites fournitures, ...). Ne sont pas compris dans ce coût les charges d'amortissement des immobilisations et de travaux, les charges des fonctions support assurées par la DEE en matière de restauration scolaire (gestion administrative, facturation, encaissements), ni le temps de surveillance assuré par le personnel de service.

Cette absence de comptabilisation du coût complet est connue et assumée par le conseil d'exploitation de la régie⁸⁹ et par le conseil municipal. Il a toutefois pour effet de sous-estimer la subvention versée par le budget principal et pose, par conséquent, un problème de sincérité des comptes du budget annexe.

En outre, ce coût du repas tel qu'il apparaît dans le budget de la régie est décorrélé du prix facturé à l'usager pour la restauration scolaire. En conséquence, les coûts de production et de livraison sont supérieurs aux recettes encaissées.

Tableau n° 14 : Charges de restauration scolaire et produits encaissés (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020
Charges régie (soldes comptes 6) (A)	2 703 813	2 670 530	2 696 514	2 789 451	2 019 250
Part en % de la restauration enfants dans l'ensemble de la production (B)	82,80	81,32	80,56	82,13	78,84
Coût de la restauration enfant (A*B)	2 238 757	2 171 675	2 172 312	2 290 976	1 591 977
Recettes encaissées	1 112 471	1 252 652	1 273 123	1 335 476	1 026 735
Différence	1 126 286	919 023	899 189	955 500	565 242
Différence en %	50,3	42,3	41,3	41,7	35,5

Source : comptes de gestion de la régie, retraitement CRC

Par ailleurs, les prix des prestations de traiteur qui constituent une activité relevant du domaine concurrentiel, devraient être établis à partir des coûts complets et comprendre une marge commerciale, ce qui n'est pas le cas des devis établis par la régie pour les commandes de la ville pour les quelques événements qu'elle organise au cours de l'année. Ces prestations se sont élevées à 63 942 € en moyenne pour la période sous revue.

5.7 Conclusion sur la régie de la restauration

Créée dès l'origine sous forme de service public industriel et commercial, la régie de restauration a pour activité prépondérante la restauration scolaire pour les écoles de la commune, service public administratif par nature. La part marginale de l'activité de traiteur ne justifie pas de maintenir un budget annexe dans les comptes de la commune, ce d'autant moins que l'équilibre financier de ce budget est artificiel.

En outre, si la croissance régulière de la restauration sur la période sous revue a constitué la raison majeure de l'investissement dans un nouvel équipement, il appartiendra à la collectivité d'assurer la pleine utilisation de sa capacité de production à l'avenir.

⁸⁹ PV du conseil d'exploitation du 23 mai 2019, délibération du conseil municipal du 3 février 2020.

6 L'ANALYSE DU SYSTÈME D'INFORMATION

6.1 La fonction informatique au sein des services municipaux

En 2013, la direction des ressources informatiques s'est transformée en direction des systèmes d'information (DSI). En 2015, une réorganisation a été mise en œuvre, avec la création de deux pôles : le pôle infrastructure et réseau et le pôle études et projets.

Actuellement, la DSI est composée de 7,5 ETP, sous l'autorité du directeur des systèmes d'information, qui agit sous le contrôle du directeur adjoint du pôle ressources. La répartition des missions entre le pôle infrastructure et réseau et le pôle études et projets n'est pas clairement définie. Les collaborateurs peuvent être affectés à la fois au support mais également à des projets. Cette porosité entre le fonctionnement du système et son évolution n'est pas en adéquation avec les bonnes pratiques du secteur. Néanmoins, compte tenu de la taille de cette DSI, la formalisation de cette séparation des fonctions de la DSI peut s'avérer difficile, du fait notamment, que selon la commune, la polyvalence des agents garantit la continuité du service.

Les missions de la DSI portent essentiellement sur le support aux utilisateurs, la fourniture des services applicatifs, la dématérialisation des procédures et le maintien en condition opérationnelle.

Alors que la direction possède les compétences clés⁹⁰, figurant dans le schéma directeur des systèmes d'information, le maintien en condition opérationnelle des applicatifs critiques est assuré par le Syndicat intercommunal des technologies de l'information pour les villes (SITIV), syndicat de mutualisation informatique qui pilote l'ensemble du système d'information financière et des ressources humaines.

6.2 La gouvernance du système d'information

La gouvernance du système d'information est restée jusqu'à présent informelle. Les échanges entre le DSI et la direction générale ne permettent pas de retracer l'ensemble des orientations stratégiques prises de concert.

La mise en place d'instances de gouvernance est impérative afin d'être capable de mener des actions de transformation numérique. La mise en place d'un schéma directeur des systèmes d'informations sur la période 2021-2026 est l'occasion de redéfinir ce processus de gouvernance nécessaire aux choix à effectuer, au suivi des projets et à la surveillance du système. Pour ce faire, elle pourrait s'appuyer comme c'est le cas habituellement sur une « comitologie »⁹¹.

⁹⁰ À savoir, une compétence technique suffisante sur les bases de données, une compétence relative à l'architecture du système et une autre portant sur l'infrastructure du réseau : administration du réseau, du pare-feu et la sécurité.

⁹¹ De manière indicative, une telle « comitologie » peut comprendre :

- Un comité stratégique pour faire le point sur les projets et prendre en compte l'évolution des indicateurs de fonctionnement ;
- Un comité de pilotage entre les directions opérationnelles et la direction des ressources digitales pour connaître le degré d'avancement des projets ou faire émerger la nécessité d'abandonner certains d'entre eux.
- Des comités spécifiques aux projets qui auront un impact significatif sur le système d'information.

Enfin l'efficacité de la gouvernance repose sur la traçabilité des constats effectués, des décisions prises ou à prendre, des évolutions ou des transformations du système. Elle exige qu'un soin tout particulier soit accordé à la documentation, à son classement et à son archivage.

L'accompagnement fourni par le SITIV porte sur le fonctionnement et le développement des systèmes d'information communs à ses membres, sur la base d'une convention portant sur les services et la mise à disposition de ressources relatifs aux systèmes d'information et aux infrastructures qui les supportent, la gestion des réseaux informatiques et de télécommunications et la production de traitements communs ainsi que les services d'assistance et de formation aux usages applicatifs, bureautiques et techniques des systèmes d'information.

Le SITIV apporte une expertise technique à la DSI, notamment sur les réseaux et interconnexions, la gestion des infrastructures pour les systèmes d'exploitation Linux et Windows, la sauvegarde et les archives, ainsi que sur la sécurité informatique. Il assure aussi une partie du stockage physique. Si le suivi de ces actions est effectué au sein du bureau et du comité syndical du SITIV, il ne remplace pas la mise en place d'une véritable gouvernance informatique. Le SITIV propose par ailleurs un catalogue d'applications qui ne correspondent pas forcément aux besoins de la commune de Vénissieux. Elle doit alors prendre en charge les ajustements nécessaires au fonctionnement du parc applicatif dont elle assure directement la gestion.

Par ailleurs, la gestion des applications essentielles au bon fonctionnement du système d'information de la commune de Vénissieux par le SITIV⁹² ne prévoit pas de modalités conventionnelles de pilotage des applications externalisées. Aucune instance de gouvernance commune concernant l'évolution de ces applications n'a été mise en place entre la DSI et le SITIV.

Afin de garder la maîtrise effective de son système d'information, la chambre invite la collectivité à ce que les applications critiques relatives aux ressources humaines et à la gestion financière et comptable soient réintégrées dans le portefeuille de gestion de la DSI.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune argue des avantages que procure la mutualisation, en particulier l'économie de personnels. Cependant, cette affirmation n'a pas été évaluée à la lumière de la participation de la commune au budget du SITIV, ni à la taille critique qu'elle atteint déjà seule pour ce type d'applications. Il convient donc que la commune procède à l'évaluation du coût d'une réintégration des applications critiques en son sein.

6.3 L'environnement informatique

6.3.1 La carte du réseau et du système d'information financière

La DSI de la mairie de Vénissieux dispose de plusieurs cartographies de son système d'information⁹³.

⁹² Telles que les applications de gestion financière, des ressources humaines et de la messagerie.

⁹³ Une cartographie applicative, une cartographie applicative dédiée à la fonction finance et plusieurs cartographies techniques de l'infrastructure.

La cartographie applicative du système d'information de la collectivité fait bien apparaître l'ensemble des applications que la DSI met à disposition de ses utilisateurs. De plus, le périmètre de gestion applicative pour chaque composant est clairement indiqué par le biais d'un code couleur.

Par ailleurs, la DSI a formalisé une cartographie de l'infrastructure de son système d'information.

Cette cartographie fait bien apparaître l'ensemble des composants du système ainsi que les ports d'interconnexion. En complément, une cartographie dédiée au fonctionnement du système de pare-feu a été formalisée. Néanmoins, il n'est pas fait état de procédure de mise à jour de cette cartographie. Cependant, la DSI indique le faire à chaque changement d'infrastructure, sans en garder l'historique.

La cartographie du système d'information financier est formalisée et à jour. Elle fait apparaître l'ensemble des composants de la chaîne de traitement financier. Les applications sont catégorisées selon leur responsabilité. Sur 21 applications ou composants applicatifs représentés, seules trois sont sous la responsabilité de la DSI. Pour les autres, 10 applications sont du ressort du SITIV, quatre du ressort de prestataires externes et trois de l'État.

L'ensemble des interfaces est bien représenté et détaille l'ensemble des transferts de données au sein du système d'information financier. A noter que le flux de données entre le logiciel de gestion des ressources humaines (CIVI-RH) et celui de gestion financière (ASTRE) est réalisé manuellement de manière mensuelle.

6.3.2 L'analyse des risques informatiques

Au sein de la DSI, aucun responsable de la sécurité des systèmes d'informations (RSSI) n'a été désigné. Cette fonction est informellement assurée par le directeur des systèmes d'information. Or, au regard des services proposés par la collectivité et des données personnelles afférentes, la création d'une fonction dédiée à la sécurité est nécessaire.

Il n'existe pas de cartographie des risques liés aux enjeux et outils informatiques de la commune, alors que pour la conception d'un système de gestion de la sécurité de l'information, toute organisation doit tenir compte des enjeux inhérents à son système, et déterminer les risques et opportunités qui nécessitent d'être identifiés. Un tel référentiel a pour objectif de s'assurer que le système de gestion de l'information peut atteindre les résultats escomptés, mais également d'empêcher ou de limiter les effets indésirables. De plus, une démarche d'amélioration continue doit être systématiquement appliquée. Une telle cartographie doit donc être mise en place afin de parer à l'ensemble des risques inhérents à l'activité des services communaux et piloter le système d'information. Pour l'heure, le processus d'identification, de formalisation et de mise à jour d'une cartographie des risques informatiques n'est pas initié.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à mettre en œuvre la recommandation de la chambre sur la base d'un audit de sécurité et de cybersécurité.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une cartographie des risques informatiques et mettre à jour les cartographies.

6.3.3 Le suivi du parc informatique

La DSI assure un suivi du parc informatique via l'application GLPI⁹⁴. Un dispositif d'identification du matériel et son recensement est assuré par un inventaire annuel. Chaque matériel peut être lié à un collaborateur. Il en est de même pour l'inventaire logiciel. La fréquence, l'exhaustivité et la qualité de ces inventaires matériels et logiciels sont donc satisfaisants. L'inventaire du parc informatique est donc bien assuré et l'ensemble des éléments du parc est bien recensé et localisé.

De même, l'inventaire des applications précise l'éditeur, la dernière date de montée en version ainsi que le type d'hébergement. Le suivi et la gestion de l'ensemble des prestataires tiers liés à l'informatique (licences logiciels), ainsi que les maintenances, sont également assurés et formalisés. La DSI assure également une gestion du suivi des contrats avec les prestataires informatiques.

La gestion du parc informatique respecte les bonnes pratiques en vigueur.

6.4 La sécurité des données

6.4.1 La sécurité physique

La commune dispose d'une salle serveur dédiée au sein du bâtiment de la mairie ainsi que de serveurs de secours dans les locaux du SITIV. La sécurité physique des deux salles informatiques n'a pas fait l'objet d'audits spécifiques. Une visite de la salle de la mairie a été réalisée par la chambre et elle n'a pas relevé de non-conformité. Il sera néanmoins important d'inclure les aspects de sécurité physique dans une revue globale de la sécurité du système d'information (SI) de la collectivité. Par ailleurs, les modalités d'hébergement au SITIV doivent faire également l'objet de tests. Enfin, une refonte de l'outil de gestion des accès physiques est nécessaire afin de l'interfacer directement avec l'annuaire. Cet interfaçage permettra une gestion unifiée des habilitations.

6.4.2 La sécurité d'accès

La ville de Vénissieux dispose de 17 commutateurs (qui protègent les données informatiques en régulant l'accès aux informations échangées via le réseau), deux routeurs (permettant de protéger le réseau d'une éventuelle intrusion) ainsi que deux points d'accès sans fil.

Le réseau internet est séparé du réseau local par un pare-feu, un rempart qui sert de protection aux équipements informatiques contre les virus ou d'autres appareils qui partagent la même connexion et peuvent contaminer le réseau. Ces équipements sont pertinents au regard de l'organisation actuelle de la ville.

Un audit de sécurité a été réalisé en 2018 et a révélé les mauvaises pratiques pouvant compromettre la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des équipements et applications

⁹⁴ Chaque composant – ordinateurs, switch, écran, serveur, client léger – y est inventorié. Ces derniers ont un numéro unique attribué, un lieu de rattachement ainsi qu'une date d'entrée dans le système. L'application GLPI gère également le suivi des tickets d'intervention.

du système d'information. Le rapport recommandait entre autres une amélioration de la politique de mots de passe, la mise à jour des logiciels et systèmes d'exploitation, le chiffrement du disque dur, l'ajout de configurations et contrôles de sécurité.

Le niveau de sécurité du système d'information reste faible malgré les efforts consentis par la DSI suite à cet audit. Sur les 23 vulnérabilités identifiées, seules quatre ont été traitées. Bien qu'un plan d'action ait été mis en œuvre, il est impératif que la DSI puisse disposer des moyens nécessaires à la réalisation des actions permettant de limiter les risques de sécurité. En réponse aux observations provisoires de la chambre la commune précise que la « *Ville a décidé de prioriser ses interventions selon le niveau de criticité des failles révélées par l'audit* » et que « *les failles dites mineures continuent d'être traitées* » et enfin « *des actions au long cours sont également traitées selon les disponibilités et capacités techniques de l'équipe de la DSI* ».

De surcroît, un processus de revue des comptes des applications financières doit être formalisé et mis en place afin de limiter le risque de connexion et de modification non autorisés sur le système. En effet, le contrôle des droits d'accès est l'un des éléments indispensables qui protège le système d'information contre les dysfonctionnements liés au facteur humain, aux utilisations frauduleuses et à la perte ou au vol de données.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une politique de sécurité des systèmes d'information à l'échelle de la collectivité reste un sujet important. Le recrutement d'un responsable de la sécurité des SI devrait pourvoir donner l'impulsion nécessaire au démarrage de ce chantier.

Recommandation n° 6 : Améliorer la sécurité du système d'information.

6.5 La continuité d'activité

Une revue du niveau de sécurité du plan de sauvegarde du logiciel de gestion financière a montré que les sauvegardes sont en place. Les procédures sont satisfaisantes et assurent l'intégrité des données enregistrées dans le système d'information financière.

Les sauvegardes en place sont une première étape pour assurer une reprise en cas de sinistre ou d'incident. Cependant, elles ne peuvent pas remplacer un plan de reprise informatique formalisé (PRA). Il est donc nécessaire de formaliser et tester un PRA au plus vite. Ce dernier doit décrire la stratégie de continuité adoptée pour faire face aux risques identifiés. Les risques doivent être classés selon la gravité de leur impact et leur plausibilité. Sur ce sujet, l'ordonnateur précise que : « *La Ville a mutualisé un PRA avec le SITIV sur l'infrastructure mutualisée. Elle entend poursuivre la démarche avec un PRA physique sur l'informatique interne à la commune* ».

Recommandation n° 7 : Formaliser un plan de reprise d'activité du système d'information.

6.6 La gestion des changements informatiques

La collectivité utilise essentiellement des logiciels du marché, ou des solutions proposées par le SITIV. Ainsi, la grande partie de la gestion des projets est délocalisée au niveau du SITIV.

Même en l'absence d'un suivi centralisé des changements partagé avec le SITIV, la DSI est en mesure de retracer l'ensemble des modifications apportées au logiciel de gestion financière.

Pour les autres évolutions sur les applications non gérés par le syndicat, la DSI est dotée d'un outil spécifique qui permet le suivi des incidents applicatifs. Les mises à jour sont réalisées sous le contrôle de la DSI afin qu'il n'y ait pas de régression du système global, chaque montée en version faisant l'objet d'un arbitrage entre la DSI et le service concerné afin de s'assurer qu'il n'y a pas de risque de perte de fonctionnalités ou de données. Cependant, cet arbitrage n'est pas formalisé.

Les changements informatiques au sein de la collectivité ne font pas l'objet d'une formalisation spécifique. Il est important de mettre en place un suivi centralisé de ces changements informatiques pour le système d'information financier en collaboration avec la direction des finances et le SITIV.

En conséquence, la chambre invite la collectivité à mettre en place un suivi centralisé des changements informatiques.

6.7 La conformité au RGPD

6.7.1 Une nomination d'un DPD en conformité avec la CNIL

Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), la Ville de Vénissieux a nommé une déléguée à la protection des données (DPD) le 3 juillet 2018, anciennement responsable des usages numériques au sein de la direction des systèmes d'information.

Cette fonction a été rattachée à la direction générale adjointe chargée des ressources, elle-même directement rattachée à la direction générale. La nomination a été déclarée auprès de la CNIL et respecte les conditions fixées par cette dernière. Son positionnement respecte les bonnes pratiques de la CNIL, d'autant plus qu'il a un devoir de sensibilisation auprès de la direction générale sur l'impact des nouvelles obligations en matière de RGPD. Parmi ses fonctions, la DPD doit également piloter la conformité au RGPD, assurer la sécurité et la veille juridique, garantir les droits des usagers, assurer la formation des agents de la ville et concevoir des actions de sensibilisation.

Afin de venir renforcer les actions du DPD dans chaque direction, la ville de Vénissieux a mis en place un réseau de référents RGPD pour faciliter la sensibilisation et la mise en œuvre du registre de traitement des données à caractère personnel.

L'année 2020 a été marquée par une sollicitation grandissante de l'intervention du DPD sur les sujets tels que l'introduction de clauses RGPD dans les contrats ou marchés de la ville, le traitement des fiches intégrés dans Madis⁹⁵, ou encore pour répondre aux demandes des usagers afin d'exercer leurs droits en matière de données.

L'augmentation du nombre de dossiers RGPD à traiter au cours de cette même année témoigne du caractère effectif de la politique de sensibilisation auprès des agents.

⁹⁵Logiciel dédié à la gestion du RGPD, mutualisé par le SITIV avec plusieurs collectivités.

6.7.2 Un avancement de mise en conformité au RGPD satisfaisant

Afin de s'assurer du respect des dispositions du RGPD, la commune structure la gestion des données à caractère personnel en six domaines⁹⁶, respectant les préconisations de la CNIL. La gestion est évaluée sur une échelle de 0 à 2 : 0 correspond à une maturité inexistante, 1 une maturité partielle et 2 une maturité conforme.

Sur une période d'un an, les thématiques « sensibilisation et formation » et « juridique » ont vu leurs évaluations augmenter de 0,7 point. Il en est de même pour les thématiques « vie privée » et « organisation », qui ont augmenté respectivement de 0,4 et de 0,3 point. Néanmoins, les thématiques « techniques » et « violation de données » n'ont pas évolué.

L'amélioration de ces indices est la conséquence des différentes actions entreprises par l'équipe DPD dont, par exemple, l'élaboration de procédures internes, la création d'une rubrique RGPD dans l'Intranet de la ville, la création de 16 fiches mémo RGPD à l'attention des directions accueillant du public, ou encore la création et la diffusion d'un livret RGPD.

6.7.3 Une gestion du RGPD itératif

La gestion des données à caractère personnel repose sur le principe d'amélioration continue. Au sein de la collectivité, les nouveaux traitements effectués sont continuellement mis à jour dans le registre des traitements par les référents opérationnels des directions concernées, avec l'aide du DPD. Il en va de même pour le registre concernant les nouveaux sous-traitants.

Pour 2021, les actions retenues sont la finalisation de la conformité complète des traitements, la mise en place des analyses d'impact sur la sécurité des données personnelles (PIA), la poursuite de l'acculturation aux problématiques RGPD, ainsi que la réalisation de missions de conseil et de préconisations aux partenaires de la commune.

6.7.4 Des chantiers de registres en cours et bien avancés

Quatre registres sont tenus : le registre des traitements, des sous-traitants, des demandes des personnes concernées et enfin le registre des violations de données.

6.7.4.1 Un registre des activités de traitement de données à caractère personnel à finaliser

Un travail de recensement des activités de traitement de données personnelles est en cours de réalisation. Il vise à identifier les traitements, les types de données traitées, les personnes concernées ainsi que les éventuelles non-conformités. Le registre permet d'identifier la finalité du traitement, les parties prenantes (responsable, co-responsables) qui interviennent dans le traitement des données, les personnes concernées par les données, la catégorie de données traitées, le temps de conservation et le mode de sécurisation. Il respecte ainsi les bonnes pratiques de la CNIL.

⁹⁶ Technique, vie privée, violation de données, organisation, juridique, sensibilisation formation.

Fin décembre 2020, ont été identifiés et inventoriés 288 traitements à caractère personnel dont 50 % ne sont pas ou partiellement informatisés. Il est nécessaire de poursuivre l'informatisation de ces traitements afin de faciliter la gestion des données.

En septembre 2020, la montée de version du logiciel Madis, a conduit à la révision et la mise à jour des traitements en cours. Ce travail est encore en cours et mobilise l'équipe DPD et les directions concernées.

Enfin, le chantier d'analyse d'impact (PIA) relative à la protection des données est également en cours et reste à finaliser. Cette analyse est obligatoire pour les traitements susceptibles d'engendrer des risques et devrait être menée avant la mise en œuvre du traitement. Des mesures de protection accrues doivent être prises par le DPD. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que : « *La Ville est dans l'attente d'une montée de version du logiciel qu'elle utilise, ce qui permettra de mieux retracer le recensement des analyses d'impacts ainsi que les actions engagées* ».

6.7.4.2 Un registre des sous-traitants à poursuivre

Le RGPD définit un sous-traitant comme étant un organisme public ou privé qui gère des données pour le compte d'un autre organisme. Il est donc également responsable de la sécurité des données personnelles. La collectivité a identifié 64 sous-traitants et entrepris la revue des clauses des sous-traitants par l'équipe DPD. Sur les douze clauses déjà vérifiées, seuls ont été identifiés trois sous-traitants en conformité en ce qui concerne la sécurité et seulement un qui tient à jour un registre de traitement. Ce travail doit donc être poursuivi.

6.7.4.3 Un registre des demandes de personnes concernées en place

Mis en place en juillet 2020, un formulaire relatif à l'expression des droits des usagers est accessible depuis le site internet de la ville. Ce dernier permet de gérer toute les demandes et les réponses en ligne émanant des personnes concernées par un traitement de données à caractère personnel. Les demandes sont classées selon la personne concernée, la date et l'objet de la demande, la date du traitement et enfin l'état d'avancement de la demande.

6.7.4.4 Un registre des violations de données respectant les bonnes pratiques

L'équipe DPD tient à jour un registre des violations de données à caractère personnel. Aucune violation n'est à déclarer en 2020, contrairement à 2019 où deux violations ont été déclarées. Ces déclarations font l'objet d'une procédure de traitement interne qui a été diffusé à toutes les directions. Cette procédure respecte les bonnes pratiques définies par la CNIL.

6.8 Conclusion sur le système d'information

Le système d'information, qui prend effectivement en compte le règlement sur la protection des données, est dimensionné aux nécessités de gestion de la collectivité et est bien maîtrisé par la DSI qui dispose des compétences nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Toutefois, la maîtrise du système par la DSI est fragilisée par un niveau de sécurité physique et d'accès au système insuffisant ainsi que par la délégation de gestion des principales applications critiques au SITIV.

Eu égard à la taille de la commune, cette délégation pourrait être revue notamment à la lumière d'une comparaison de la contribution annuelle de la commune au financement du syndicat (831 k€) par rapport à celui de la DSI.

7 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

7.1 La qualité de l'information budgétaire

7.1.1 Le débat d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT impose aux communes et établissements publics de coopération intercommunale de 3 500 habitants et plus de tenir chaque année un débat d'orientation budgétaire (DOB) dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget sur la base d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB).

La commune de Vénissieux s'est conformée à cette obligation pendant la période sous revue. L'article L. 2312-1 précité précise que le DOB doit porter sur les orientations générales du budget « *de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés* ».

Les ROB, dont le contenu est repris dans le corps des délibérations adoptées à la suite des débats, présentent une synthèse de la situation financière de la ville, et notamment la section de fonctionnement en recettes comme en dépenses, l'épargne et la dette ainsi que la situation de l'investissement. Il évoque ensuite les impacts des mesures nationales, telles qu'issues des projets de loi de finances par exemple, ainsi que les mesures locales, principalement les interventions de la métropole de Lyon. Enfin, il s'achève par une prospective triennale de la situation financière de la commune et les propositions qui en découlent.

Depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, l'article L. 2312-1 du CGCT dispose que ce rapport doit présenter, outre les engagements pluriannuels envisagés, la structure et la gestion de la dette, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs dans les communes de plus de 10 000 habitants. L'article D. 2312-3 du CGCT précise que le rapport d'orientations budgétaires doit intégrer, notamment, les orientations en matière de programmation des investissements et, le cas échéant, en matière d'autorisations de programme, ainsi que des éléments détaillés en matière de gestion des ressources humaines (notamment la structure des effectifs, le régime indemnitaire, la durée effective du travail, l'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel). Le contenu des rapports d'orientation budgétaires examinés n'appelle pas d'observations à l'exception du ROB pour l'année 2021 qui montre que les orientations pluriannuelles d'investissement sont absentes du document présenté au conseil municipal.

7.1.2 La fiabilité des prévisions

La collectivité adopte un budget primitif en début d'année N. Un budget supplémentaire est voté en fin du premier semestre N, concomitamment avec l'adoption du compte administratif N-1. Ce budget supplémentaire intègre les reports de résultats et les restes à réaliser en investissements de l'année N-1.

Enfin, le conseil municipal vote une à trois décisions modificatives qui concernent le budget principal et un budget annexe relatif au réseau de chauffage urbain, la dernière intervenant en décembre sur la période 2014-2018, et réalisant l'ajustement des prévisions aux recettes. Pour autant, cet ajustement est marginal au regard du budget (200 000 € en fonctionnement, pour un budget de 50 M€, en 2014, et 200 000 € en investissement sur un budget de 30 M€ la même année), et ne remet pas en cause la pertinence de la prévision initiale.

L'article L. 1612-4 du CGCT prescrit aux communes d'évaluer leurs recettes et leurs dépenses inscrites au budget « de façon sincère ». Le calcul du taux d'exécution budgétaire sur la période pour la section de fonctionnement et pour la section d'investissement montre que les prévisions budgétaires, tant en investissement qu'en fonctionnement, sont réalisées grâce aux annulations de crédits, alors même que la collectivité adopte un budget supplémentaire et une ou deux décisions modificatives dans l'année.

De surcroît, la commune a théoriquement recours aux autorisations de programmes et aux crédits de paiement pour le financement des investissements. Les autorisations de programme, listées dans la programmation pluriannuelle des investissements sont introduites dans le logiciel de gestion comptable et financière, en tant qu'engagements auxquels se rattachent les marchés et les bons de commande. Singulièrement, la commune ne fait pas application des dispositions de l'article R. 2311-9 du CGCT qui dispose que : « *L'assemblée délibérante vote ces autorisations par délibération distincte lors de l'adoption du budget de l'exercice ou d'une décision modificative* ». L'absence de délibération prise dans les conditions posées par l'article précité conduit la commune à ne pas recenser, dans l'annexe budgétaire pertinente du compte administratif, les autorisations de programme votées, laissant ainsi inachevée, la procédure prévue par la réglementation.

7.2 La fiabilité des comptes

7.2.1 Le contrôle interne comptable

En référence au décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif aux administrations de l'État, le contrôle interne dans les collectivités locales peut être défini comme un ensemble de dispositifs formalisés et permanents, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, sous la coordination du directeur général des services, pour maîtriser les risques liés à la gestion des politiques publiques dont elles ont la charge⁹⁷. L'évaluation du degré de maturité et d'efficacité du contrôle interne constitue un élément essentiel dans une démarche de fiabilisation des comptes.

⁹⁷ Il faut donc entendre par contrôle interne comptable, la maîtrise des risques qui s'attache à chaque cycle comptable, laquelle repose à la fois sur des aspects organisationnels, tels que la séparation des fonctions, la définition de procédures de gestion comportant des contrôles en cours d'exécution, la dématérialisation et l'automatisation de certaines procédures, la définition de procédures de contrôle. L'ensemble doit être formalisé dans une cartographie des risques et par une série de logigrammes par cycle comptable décrivant les différentes étapes des principales procédures, afin de les rendre intelligibles aux agents chargés de leur mise en œuvre. Ces logigrammes signalent les points de contrôle ainsi que les notes, guides et autres documents pertinents pour la mise en œuvre des procédures. Par ailleurs, la cartographie est un document de pilotage qui recense les cycles décomposés en processus, les supports informatiques, les acteurs concernés, les constats de l'auto diagnostic, la cotation des risques liés à chaque processus, les actions pluriannuelles à conduire de façon à réduire les risques.

Enfin, la mise en place d'un dispositif de maîtrise des risques comptables nécessite une approche sous forme de projet dont la gouvernance implique un pilotage à la fois technique et politique. Les organes de gouvernance doivent pouvoir suivre l'avancement du projet à l'aide d'indicateurs pertinents⁹⁸.

La commune de Vénissieux ne s'est pas dotée de tels outils. Elle ne dispose pas d'un service d'inspection ou d'audit interne, mais souhaiterait faire évoluer le contenu du poste d'un contrôleur de gestion qui a été recruté en 2015. Elle n'a pas conclu par ailleurs de convention de services comptables et financier dont la finalité est d'améliorer la fiabilité des comptes, un des axes de la convention pouvant être consacré à la mise en place d'un dispositif de contrôle interne comptable et financier⁹⁹. Par ailleurs, les résultats des contrôles comptables automatisés ainsi que les indicateurs de qualité de comptes locaux transmis par le comptable public ne sont pas exploités aux fins de l'amélioration de la fiabilité des comptes. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait part de sa volonté de s'engager « *dans une démarche d'amélioration continue et de sa formalisation en mode projet, notamment dans la perspective d'une éventuelle réforme sur la certification des comptes publics* ».

Au-delà de l'absence de démarche formalisée, la chambre a examiné les principaux dispositifs de maîtrise des risques comptables et financiers existants.

7.2.1.1 L'organisation de la chaîne comptable

En 2012, la collectivité a fait le choix de décentraliser la fonction comptable et financière au plus près des services opérationnels, afin de les responsabiliser en matière budgétaire et comptable, sous la responsabilité d'un responsable administratif et financier (RAF) par direction¹⁰⁰.

Parallèlement a été mise en place la dématérialisation totale des pièces comptables et des pièces justificatives.

L'organisation ainsi mise en place permet de limiter les risques liés à la déconcentration de la fonction comptable, grâce à des procédures dématérialisées et paramétrées dans un progiciel qui permet de les déployer de façon standardisée.

7.2.1.2 Le dispositif de contrôle interne relatif aux achats

En 2020, le total des achats de la collectivité représentait 16 M€ soit 18,8 % des charges de fonctionnement. La collectivité a mis en place une procédure unique pour générer une commande, quel que soit le type de marché. Les différentes étapes consistent en une séquence de saisies dans Astre qui suivent la temporalité de tout achat : commande, service fait, procédure avant émission des mandats et paiement. Le guide de procédure est disponible sur l'Intranet de la collectivité.

⁹⁸Par exemple : l'état d'avancement du recensement des risques, la hiérarchisation des risques, l'établissement d'un guide des procédures, la restitution des contrôles effectués a posteriori, les comptes rendus des rencontres avec le trésorier, le nombre de préconisations formulées par le service de contrôle interne et de préconisations mises en œuvre.

⁹⁹ Des travaux de fiabilisation ont déjà été engagés avec le comptable public en 2022 afin de préparer le passage à la nomenclature M57 en 2023.

¹⁰⁰ Il s'agissait de transférer vers les directions opérationnelles, l'ensemble des opérations comptables, ainsi que la préparation, l'exécution, le suivi et la clôture du budget, et d'accorder aux directions opérationnelles une véritable autonomie dans l'exercice de leurs compétences.

Pour effectuer l'attestation du service fait, les agents des directions opérationnelles doivent suivre la procédure dans le logiciel Astre, à l'aide d'un guide d'une dizaine de pages qui est mis à leur disposition.

L'ensemble du cycle des achats est géré selon une procédure cohérente et traçable. Sous réserve de tests sur le cheminement et le traitement exhaustif des engagements et des factures, la chambre est d'avis que le contrôle interne relatif à ce cycle comptable est de nature à limiter les erreurs dans les comptes mais reste à formaliser, sans se limiter aux seules procédures intégrées dans le logiciel de gestion comptable et financière.

7.2.1.3 Les dispositifs de contrôle interne relatif aux dépenses de personnel

La réorganisation de la direction des ressources humaines ainsi que le renforcement des capacités de traitement automatisé de l'information ont été les pierres angulaires d'une mise en place d'un dispositif de contrôle interne, auxquelles se sont ajoutées les contraintes techniques imposées par la déclaration sociale nominative et une reprise en main du calendrier de la paie par le trésorier municipal.

Avant la réorganisation, la direction des ressources humaines était tournée essentiellement vers la gestion courante, sans vision stratégique ni expertise spécifique. La création du service « carrières » comprenant deux référents carrière et un pôle de gestion de quatre gestionnaires dont chacun est responsable de la gestion des agents des directions opérationnelles a été l'occasion de réaffecter des agents et d'en recruter d'autres ayant une compétence métier plus affirmée. L'ensemble des missions finances, comptabilité et paie a été placé sous la responsabilité du poste de responsable paie finances. Un répertoire des métiers ainsi qu'un répertoire des compétences ont été créés entre 2017 et 2018.

En 2019, le poste de responsable du dialogue de gestion a été transformé en poste de responsable du système d'information des ressources humaines (SIRH) en constituant une cellule SIRH interne directement rattachée à la direction. Le poste de référente SIRH est hiérarchiquement rattaché au poste de responsable SIRH afin de structurer une cellule spécifique. Le système d'information repose essentiellement sur les différents modules du logiciel Eskaé (dossier administratif, rémunération, carrière, tableaux de bord RH).

La chambre est d'avis que le contrôle interne comptable relatif aux dépenses de personnel est robuste. Il souffre toutefois de quelques faiblesses auxquelles il doit être remédié. Ainsi, alors qu'aucun rapprochement n'est effectué entre le nombre de bulletins de paie et les effectifs, l'attribution d'heures supplémentaires ne repose pas sur les données issues d'un système d'enregistrement des temps de travail, comme l'impose la réglementation depuis 2002. A défaut, le système manuel mis en place devrait limiter les risques d'erreur liés à l'absence d'automatisation du processus, par la mise en place de contrôles clés, autres que les contrôles de cohérence. En particulier, le rapprochement entre les données saisies par les agents du pôle et les états d'heures supplémentaires validés par les chefs de service, devrait faire l'objet d'un contrôle, sur la base d'échantillons aléatoires, ce qui n'est pas le cas.

7.2.1.4 Les produits de fonctionnement perçus par les régies

La régie de recettes permet à un agent appelé régisseur (nommé par l'ordonnateur) de procéder aux encaissements de fonds, avec l'accord du comptable public et sous son contrôle¹⁰¹.

Les régisseurs sont tenus de verser les montants perçus dans la caisse du comptable public et d'émettre un titre de recettes du même montant, afin qu'il puisse être enregistré dans la comptabilité de l'ordonnateur.

Alors que les montants encaissés ne représentent que 3 % des recettes environ, la gestion des régies par l'ordonnateur est systématiquement considérée comme risquée, du point de vue du contrôle interne comptable, le dispositif comportant en lui-même un risque de fraude.

Comme le montre le tableau ci-dessous, de 2014 à 2018, les recettes encaissées par l'intermédiaire de régies et reversées au comptable public, sont passées de 1,9 M€ à 3,2 M€. Cette progression de plus de 1 M€ s'explique essentiellement par l'augmentation des tarifs et le rattachement sur le budget principal des redevances de la restauration scolaire en 2015, qui auparavant étaient gérées par la régie autonome de la restauration et imputées sur le budget annexe.

Tableau n° 15 : Évolution des montants encaissés et payés par des régies, en euros

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget principal	<i>4711 Versements par le régisseur de ses encaissements</i>					
Total par exercice	1 875 916	2 695 535	2 706 376	3 079 846	3 232 443	2 216 102

Source : comptes de gestion, balance réglementaire des comptes du grand livre

Selon les données communiquées par l'ordonnateur, au cours de la période sous revue, il existait 85 régies dont 21 ont été clôturées. En 2021, étaient ouvertes 17 régies de recettes, huit régies mixtes et 26 régies d'avance. Les régies de recettes collectent en moyenne 107 k€. Les régies de la restauration scolaire (1,3 M€) et du service EAJE (458 k€) collectent à elles seules plus de la moitié des produits (2,7 M€ titrés en 2021).

Les montants collectés par la régie du cinéma municipal sont en nette baisse sur la période et passent de 440 k€ en 2014 à 173 k€ en 2020 et 117 k€ en 2021. En dehors des effets de la crise sanitaire, cette baisse peut avoir comme origine la possibilité offerte aux usagers d'acquiescer leurs billets en ligne, les montants correspondants ne passant pas par la régie, mais étant directement versé sur le compte de la commune au trésor public grâce au système de télépaiement.

Le nombre élevé de régies traduit la volonté de la commune de privilégier un accès de proximité à tous les usagers. Ce type d'organisation implique d'utiliser des outils informatiques pertinents qui permettent d'encadrer et de contrôler le bon déroulement des opérations, à tout moment. Or, seuls les agents responsables de la régie de la restauration scolaire et de celle instaurée pour la gestion des droits de place, ont de tels moyens à leur disposition. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué avoir « engagé un projet

¹⁰¹ La procédure de perception de recettes par les services de l'ordonnateur est une exception au principe fondamental de la comptabilité publique de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Ce dernier, agent de la direction générale des finances publiques, est seul habilité à procéder aux encaissements et décaissements demandés par l'ordonnateur.

d'élaboration d'une plateforme numérique unique permettant d'harmoniser la gestion des régies comptables. ».

7.2.1.5 Le contrôle des régies par l'ordonnateur

Les dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales font obligation à l'ordonnateur d'exercer un contrôle sur les opérations de régies.

Au sein de la DRF, trois agents sont affectés à la gestion des régies : un pour les dépenses et deux pour les recettes. Ils procèdent à la vérification des bordereaux de mandats et de titres, avant leur transmission à la direction générale des services pour signature et transmission au comptable public. Les fiches de poste montrent que les agents ne sont pas tenus d'effectuer un contrôle sur place des régies au sens de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales. La saisie des informations relatives aux mandats et aux titres est faite directement par les régisseurs dans le logiciel Astre, sauf pour la restauration scolaire qui utilise le logiciel métier Technocarte qui permet de générer un fichier contrôlé par la DRF avant l'intégration des données dans Astre.

Les agents de la DRF sont aussi chargés de suivre la vie de la régie (création, arrêtés de nomination des régisseurs et sous-régisseurs, cessation) et peuvent être amenés à fournir des réponses, en liaison avec les services du comptable public, aux éventuelles questions provenant d'agents ou de régisseurs. Ils ont mis en place une « base de données » sous Excel qui permet la mise à jour des informations, mais ne constitue pas un outil de pilotage des régies. En particulier, il n'est pas partagé avec les ressources humaines. Par ailleurs, un mémento du régisseur a été établi mais son contenu est assez général. En outre, les formations semblent occasionnelles et aucune rencontre annuelle entre la direction des finances et les régisseurs n'est organisée.

Enfin, les régies ne sont jamais contrôlées par les services de l'ordonnateur qui n'assurent pas non plus le suivi des contrôles effectués par le comptable public. Les vérifications réalisées sur place par le comptable public, au cours de la période examinée, ont essentiellement mis en évidence l'absence de logiciel comptable pour la plupart des régies.

Les procès-verbaux de vérification établis par le comptable public lors de ses contrôles montrent que ces vérifications restent occasionnelles et ont débuté parfois très longtemps après leur création. Tel est le cas de la régie pour les collectes effectuées lors de mariage¹⁰², mais aussi de la régie pour les composteurs¹⁰³, du relais des assistantes maternelles¹⁰⁴, de la « mission jeunesse »¹⁰⁵ ou de celles mises en place en 2013 dans les crèches mais vérifiées pour la première fois en 2019. La régie de la piscine Delaune n'a été vérifiée qu'une seule fois en 2013.

Si la grande majorité des procès-verbaux ne révèle pas de difficultés dans le fonctionnement des régies contrôlées, la plupart montre la fragilité de la tenue de la comptabilité. Par exemple, la régie des concessions du cimetière et celle des composteurs n'ont pas vraiment de comptabilité, mais dispose d'un simple carnet à souche. Beaucoup de comptabilités sont considérées comme informatisées alors qu'en réalité, les régisseurs utilisent des feuilles de calcul du logiciel de bureautique Excel, qui ne présente aucune garantie de fiabilité en termes de conservation des données (qui peuvent être effacées et remplacées). Les

¹⁰² Créée le 13 janvier 1997, dont la première et unique vérification a eu lieu le 25 octobre 2017.

¹⁰³ Créée en 2010 et vérifiée une fois en 2018.

¹⁰⁴ Créée en 2001, dont la première vérification remonte à octobre 2017.

¹⁰⁵ Créée en 2000 et contrôlée pour la première fois en 2018.

vérifications opérées sur la régie de recettes du cinéma « Gérard Philippe » montrent que l'encaisse annuelle est de l'ordre de 517 k€, que la régie est bien tenue notamment grâce à un logiciel de billetterie dont les fonctionnalités comptables ne sont pas décrites et qui n'est de toute façon pas interfacé avec Astre.

En définitive, la chambre estime que le contrôle des régies aussi bien par le comptable que par l'ordonnateur est insuffisant. Elle recommande à ce dernier d'engager une réflexion sur l'utilisation des régies et sur leur nombre et en tout état de cause de les doter d'un logiciel de gestion comptable, disponible sur le marché.

Recommandation n° 8 : Revoir le nombre et l'utilisation des régies et les doter d'un logiciel de gestion comptable.

7.2.2 La qualité comptable

Selon l'article 55 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « la comptabilité publique comporte une comptabilité générale et, sous des formes adaptées à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1^{er}, une comptabilité budgétaire ». Le CGCT impose une comptabilité budgétaire et générale reposant sur un système dans lequel la comptabilité générale et la comptabilité des opérations budgétaires sont des comptabilités d'engagement¹⁰⁶.

7.2.2.1 Les opérations de fin d'exercice : les rattachements

A la fin de l'exercice comptable, le respect du principe d'image fidèle des comptes impose que soient enregistrées différentes écritures qui concernent essentiellement le rattachement des charges et des produits à l'exercice comptable auquel ils se rapportent (principe de l'annualité et de séparation des exercices).

Ces opérations font l'objet d'un document annuel d'instruction de clôture qui devrait être consigné dans un dossier de clôture¹⁰⁷ constitué afin de justifier les soldes de tous les comptes.

N'étant pas obligatoire, aucun dossier de clôture n'est véritablement constitué, toutefois, la direction des finances procède à un « pointage » de l'ensemble des comptes, ce qui donne lieu à une revue de l'ensemble des comptes avant la production du compte administratif.

La commune n'utilise pas la journée complémentaire et arrête les mandatements vers le 10 décembre de l'année.

7.2.2.1.1 Le principe du rattachement des produits et des charges

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, « *le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. La procédure de rattachement consiste à*

¹⁰⁶ Par exemple, les bons de commande pour la comptabilité d'engagement ; les factures pour la comptabilité générale.

¹⁰⁷ Pour le dossier de clôture, voir le « guide de renforcement du contrôle interne comptable et financier dans les collectivités locales », page 33, direction générale des finances publiques, mai 2019.

intégrer dans le résultat annuel, toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré, qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. ».

Le rattachement des charges ne peut, comme pour toute émission de mandat, être effectué que si les crédits nécessaires ont été inscrits au budget. Le rattachement ne vise que la section de fonctionnement, afin de dégager le résultat comptable de l'exercice [...]. Le principe énoncé ci-dessus peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice. Toutefois, il importe de conserver chaque année, une procédure identique, pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes.

L'aménagement du principe de rattachement des charges et des produits introduit par la nomenclature comptable M14, n'a pas d'équivalent en comptabilité privée. Par ailleurs, la nomenclature M14 ne définit pas la notion d'« incidence significative sur le résultat de l'exercice ».

7.2.2.1.2 Les rattachements pratiqués

Les produits ne donnent lieu à aucun rattachement. Pour les charges, le solde de tous les comptes de bilan concernés par les rattachements au 31 décembre 2019 sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau n° 16 : Charges rattachées au titre de l'exercice 2019 (en €)

<i>Rattachements</i>	31 décembre 2019
<i>Fournisseurs - Factures non parvenues compte 408</i>	1 670 219
<i>+ Personnel - Autres charges à payer, compte 4286</i>	0
<i>+ Organismes sociaux - Autres charges à payer, compte 4386</i>	26 966
<i>+ Etat - Charges à payer compte 4486</i>	130 970
<i>+ Divers - Charges à payer compte 4686</i>	34 374
<i>+ Produits constatés d'avance</i>	0
<i>+ Intérêts courus non échus compte 16884</i>	611 608
<i>= Total des charges rattachées</i>	2 474 180

Source : compte de gestion pour l'exercice 2019.

Les rattachements des charges sont constitués essentiellement par les factures non parvenues.

Toutefois, ces montants sont à relativiser au regard d'un ensemble de fournitures de fluides, enregistrées dans le système d'information, mais non rattachées en fin d'exercice. Selon les données fournies par la commune, en 2019, 817 factures pour un montant total de 2 357 506 € n'avaient pas été rattachées. En 2020, 373 factures étaient concernées pour un montant total de 1 394 054 €, soit 9,2 % du résultat de fonctionnement¹⁰⁸.

Par ailleurs, le montant des factures rattachées à la fin d'un exercice correspond exactement au montant réellement payé lors de l'exercice suivant, ce qui ne semble guère possible puisque les montants rattachés sont par nature des estimations basées sur les devis ou les bons de commande. Dans les fichiers communiqués par la commune d'un montant total de

¹⁰⁸ Les règlements ont toutefois été effectués par prélèvement.

2 474 180,12 € (qui correspond effectivement au montant total rattaché par le comptable) deux factures payées en 2020 au titre des rattachements de 2019 étaient en fait parvenues à la direction des finances au cours de la deuxième quinzaine du mois de décembre 2019. Il ne s'agissait donc pas de factures non parvenues. Un test de plus grande ampleur n'a pu être finalisé, la commune ayant rencontré des difficultés à identifier les factures à l'appui du mandat de rattachements dans un délai contraint.

La chambre recommande de rattacher de manière plus rigoureuse les charges et les produits.

Recommandation n° 9 : Rattacher de manière plus rigoureuse les charges et les produits.

7.2.2.2 Le respect du principe de prudence : le provisionnement

Selon l'article 121-4 du plan comptable général, « *la comptabilité est établie sur la base d'appréciations prudentes, pour éviter le risque de transfert, sur des périodes à venir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et le résultat de l'entité.* » Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, « *le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler une charge dans le temps.* »

La commune ne constitue aucune provision, le compte 15 et ses subdivisions, n'étant pas ouverts dans les comptes de la collectivité.

Par exemple, pour les grosses réparations, aucune provision n'est constituée, alors même que le comité de fiabilité des comptes locaux rappelle cette obligation décrite dans la nomenclature comptable M14 ¹⁰⁹.

Or, les dépenses pour entretien et réparation, enregistrées au compte 615, se sont élevées à 20 M€ pour les exercices 2014 à 2020. Pour autant, le compte 157 « *provisions à répartir sur plusieurs exercices* » n'est pas ouvert dans les livres comptables de la collectivité.

Dans la mesure où elle n'est pas prévue par la nomenclature M14, aucune provision n'est constituée au titre des comptes épargne temps (CET) qui concernent pourtant plus de 60 % des agents. Même si elle présente un caractère facultatif, la constatation d'une telle provision constitue toutefois une bonne pratique qui permet de surcroît d'anticiper le passage à la nomenclature M57. En outre, en application des normes comptables du secteur public local

¹⁰⁹ Outre la liste indicative des travaux concernés, la nomenclature précise que « les provisions pour gros entretien sont justifiées par un plan pluriannuel d'entretien. Le montant des provisions correspond au montant des travaux identifiés dans ce plan, établi par catégorie de travaux et éventuellement par nature d'immobilisation. En fonction de la politique d'entretien décidée par l'ordonnateur, le montant des PGE correspondra aux dépenses de gros entretien des cinq prochaines années au minimum, inscrites au plan pluriannuel. » ¹⁰⁹ Les règlements ont toutefois été effectués par prélèvement.

¹⁰⁹ Outre la liste indicative des travaux concernés, la nomenclature précise que « les provisions pour gros entretien sont justifiées par un plan pluriannuel d'entretien. Le montant des provisions correspond au montant des travaux identifiés dans ce plan, établi par catégorie de travaux et éventuellement par nature d'immobilisation. En fonction de la politique d'entretien décidée par l'ordonnateur, le montant des PGE correspondra aux dépenses de gros entretien des cinq prochaines années au minimum, inscrites au plan pluriannuel. »

publié en avril 2021, un compte spécifique a été intégré à la nomenclature comptable M57¹¹⁰, dont l'application sera généralisée au 1er janvier 2024. Ainsi, les coûts à provisionner, liés aux droits ouverts, ne se limitent pas à la future monétisation du temps épargné mais prennent en compte, à l'instar des établissements publics de l'État, l'obligation de « verser une rémunération alors qu'il n'y aura pas de service en contrepartie. »¹¹¹

De même, les passifs sociaux que constituent les indemnités pour heures supplémentaires effectuées au mois de décembre (mais payées en janvier) et les congés payés non pris en fin d'année devraient faire l'objet de provisionnement.

7.2.2.3 Les immobilisations

Selon l'instruction comptable M14, l'ordonnateur tient à l'appui d'un inventaire comptable, un inventaire physique des biens qui sont la propriété de la collectivité. Le comptable tient l'état de l'actif pour justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes du bilan. L'inventaire comptable et l'inventaire physique doivent correspondre.

La ville avait créé une cellule pour établir l'inventaire physique (recensement des biens, création des fiches dans l'outil, suivi etc...) mais cette initiative a été abandonnée. Aujourd'hui, le choix a été fait de recentraliser partiellement uniquement des inventaires parcellaires dans des directions à risques (ex : pour les véhicules). La commune ne dispose donc pas d'inventaire physique d'ensemble mais seulement un inventaire comptable. Ce dernier est établi à partir des fiches d'immobilisations qui sont suivies à l'aide du logiciel « SAGE patrimoine » qui n'est pas interfacé avec Astre. Afin d'éviter les doubles saisies, les données de SAGE devraient être transférées dans Astre à partir de l'exercice 2021.

Pour l'heure, un contrôle sur les immobilisations en cours et les fiches inventaires est opéré tout au long de l'année. La direction des finances peut procéder à des contrôles croisés entre les entrées d'actifs d'une année et la liste des mandats correspondants. Elle tient aussi des états de sorties de l'actif qui comprennent l'ensemble des titres correspondants ainsi que des états d'actifs immobilisés par compte. Toutefois, le recouplement entre l'état de l'actif 2019 du comptable pour le compte 2182 et le fichier issu de SAGE montrent que des véhicules datant des années 1970, 1980 et 1990 figurent toujours dans le fichier de la commune en 2021, alors qu'ils n'étaient pas listés dans l'état de l'actif du comptable en 2019.

Des travaux de réconciliation entre les données du comptable et celles de la direction des finances sont en cours.

Recommandation n° 10 : Fiabiliser les comptes d'actif à l'aide d'un inventaire physique à mettre en cohérence avec les états de l'ordonnateur et du comptable.

7.2.2.3.1 Les amortissements

Les durées d'amortissement, telles qu'annexées aux documents budgétaires de la commune, ont été arrêtées par le conseil municipal par délibération du 17 juin 1996 qui ne

¹¹⁰ Compte 154, provisions pour compte épargne temps.

¹¹¹ Voir DGFIP, section gestion comptable publique n° 13-0024 du 27 novembre 2013.

concerne que les biens meubles. La cuisine centrale figure à tort toujours dans les immobilisations en cours.

7.2.2.3.2 L'intégration des travaux achevés

Le rythme d'intégration des immobilisations corporelles en cours, au compte d'imputation définitif, est insuffisant puisqu'il excède trois ans. Ce rythme s'est allongé au cours de la période examinée. Le solde des immobilisations en cours représentait quatre années de dépenses d'équipement en 2020. L'analyse du compte 23 « immobilisations en cours », dans l'état de l'actif du comptable pour l'exercice 2019 montre que 666 écritures, pour un montant total de 43 M€ sont en attente de régularisation, dont six pour l'année 1999 (3,6 M€), deux pour l'exercice 2000 (1,6 M€), trois pour 2014 (9,7 M€).

Par ailleurs, l'ancienne cuisine centrale, construite en 1975, ne figure pas dans l'état de l'actif, alors que les montants des travaux et réparations effectués entre 1995 et 2013 y figurent encore et sont parfois amortis, alors même qu'il s'agit parfois de travaux d'entretien et de remplacement qui ne constituent pas des immobilisations nouvelles.

7.2.2.4 Les engagements hors bilan

Dans son avis du 4 juillet 2016 portant cadre conceptuel des comptes publics relevant de la comptabilité d'exercice¹¹², le conseil de normalisation des comptes publics indique que les engagements hors bilan correspondent à des droits et obligations qui ne remplissent pas les critères nécessaires à leur comptabilisation dans les états de synthèse – compte de résultat et bilan – mais constituent des actifs éventuels ou des passifs éventuels de l'entité publique à mentionner dans l'annexe des états financiers. Ces actifs éventuels sont parfois nommés « engagements hors bilan reçus » et les passifs éventuels « engagements hors bilan donnés ». Le recensement et l'évaluation des engagements des collectivités susceptibles d'être inscrits en hors bilan interviennent essentiellement une à deux fois par an pour renseigner les annexes explicatives existantes, nécessaires au vote du budget, surtout en vue de la présentation du compte administratif portant sur l'exercice écoulé.

Selon le compte administratif pour l'exercice 2020, seul l'état des emprunts garantis par la commune est renseigné pour un total de 81 M€ dont 59 M€ pour la seule SACOVIV. Les bénéficiaires de ses garanties sont des bailleurs sociaux qui ont contracté des emprunts avec les établissements financiers traditionnels que sont la Caisse des dépôts et consignation et la caisse d'épargne. Ces établissements effectuent régulièrement une analyse de risque des organismes qu'ils financent et connaissent leur situation financière. Ils sont susceptibles d'alerter la commune sur un risque éventuel d'appel en garantie.

Mais le périmètre de ces engagements potentiels est plus vaste, dans la mesure où la gestion d'entités « satellites » de la collectivité peut parfois aboutir à un risque financier pour elle. Sauf pour les centres sociaux, une évaluation de ces risques formalisée n'est pas entreprise par la commune qui est pourtant destinataire de nombreux documents relatifs à la gestion de ces entités et, en particulier, de leurs états financiers.

La chaufferie des Minguettes ayant été transférée à la métropole de Lyon, les risques financiers liés à la délégation de service public ont disparu. En outre, le financement des

¹¹² Cf. Chapitre 6 Eléments de comptabilisation – C Actifs et passifs éventuels, en particulier les paragraphes [156] à [158] et [170]. Le document est disponible sur le portail du CNoCP (<https://www.economie.gouv.fr/cnocp>).

syndicats intercommunaux (centre nautique de Lyon Saint Fons et le SITIV) par la fiscalité additionnelle, réduit considérablement les risques financiers pour la commune.

Par contre la soutenabilité de la situation financière des dix associations percevant chaque année plus de 100 k€, tout comme celle de la régie personnalisée du Théâtre ou de la société d'économie mixte SACOVIV n'a pas été analysée. Concernant cette dernière, son conseil d'administration a décidé d'engager le processus d'adhésion au groupe « Habitat réuni », qui est une société de coordination coopérative composée de bailleurs sociaux (170 000 logements et 30 bailleurs)¹¹³. Les risques financiers pour la commune, liés à la gestion de la SACOVIV, devraient donc s'en trouver réduits.

7.2.3 Conclusion sur la fiabilité des comptes

Au-delà de l'absence de formalisation du contrôle interne comptable, la chambre constate que l'information comptable relative aux achats et aux dépenses de personnels repose sur une organisation pertinente, conforme au principe général de séparation des fonctions et est sécurisée par des logiciels dont les fonctionnalités permettent de limiter les saisies manuelles et de procéder à des contrôles avant le mandatement des dépenses.

Dans la perspective du passage à la nomenclature M 57 et de nouvelles modalités de fiabilisation des comptes locaux dont le législateur devrait être saisi en 2023, la chambre invite la collectivité à mettre en place un projet, doté d'une gouvernance spécifique, en vue de la formalisation du contrôle interne comptable.

Malgré les efforts entrepris pour fiabiliser les principales procédures de dépenses, les constats effectués montrent la nécessité de mieux respecter les principes de séparation des exercices (charges à payer et produits à recevoir), de prudence (provisionnement et dépréciation des créances), et de fiabiliser les comptes d'actifs (inventaire physique, inventaire comptable et état de l'actif).

Les progrès à accomplir en termes de comptabilité, pour tenir compte notamment des contraintes imposées par le passage à la M 57, pourraient bénéficier d'un accompagnement par le comptable public, notamment grâce à une convention de service comptable et financier dont le contenu reste à définir entre l'ordonnateur et le comptable.

8 L'ANALYSE FINANCIÈRE

La présente analyse se limite au seul budget principal communal. En effet, le budget annexe relatif à la régie de restauration représente moins de 1 % des produits de fonctionnement.

8.1 Les grands équilibres financiers

La commune de Vénissieux a défini sa stratégie financière à l'occasion du débat d'orientations budgétaires 2016. Il s'agit de préserver sa solvabilité et d'honorer les

¹¹³ Voir rapport annuel de gestion de la SACOVIV pour l'exercice 2020.

engagements pris en matière d'investissement par l'amélioration de son autofinancement (ou épargne).

La collectivité s'est fixée un objectif « *d'épargne brute supérieure à 5 millions d'€ jusqu'en 2019, un volume de dette autour de 1 000 € par habitant, et une capacité de désendettement autour de 13 ans* », ce qui supposait, au regard des tendances jusqu'alors observées, qu'« *11 millions d'€ d'économies [devaient] être réalisés de 2016 à 2019* », en amplifiant les efforts de gestion entamés en 2015.

Ces objectifs ont été non seulement atteints, mais largement dépassés, puisqu'en 2021 la capacité d'autofinancement atteignait 15,4 M€, la capacité de désendettement 2,3 ans et le volume de dette par habitant de 633 €. Ces agrégats et ratios s'établissaient en 2014 respectivement à 6,6 M€, 9 ans et 978 €. La commune a parallèlement maintenu un effort annuel d'investissement de 12 M€.

8.2 La formation de l'autofinancement

Tableau n° 17 : Formation de l'autofinancement

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres	32 115	33 222	34 931	35 187	36 662	37 949	38 602	39 361
+ Fiscalité reversée	26 680	26 680	26 680	26 680	27 127	27 089	27 285	26 395
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	27 740	28 400	27 594	29 435	30 962	30 548	31 582	31 462
+ Ressources d'exploitation	2 810	4 019	4 096	4 182	4 430	4 421	2 990	5 460
= Produits de gestion (A)	89 345	92 321	93 302	95 484	99 181	100 005	100 459	102 677
Charges à caractère général (nettes des remboursements de frais)	17 673	17 211	16 368	17 600	16 617	17 960	16 161	18 274
Charges totales de personnel (nettes des remboursements pour MAD)	52 512	53 725	54 096	55 378	57 648	55 653	55 908	58 220
+ Subventions de fonctionnement	7 693	7 751	7 353	7 141	6 780	6 788	7 025	6 978
+ Autres charges de gestion	1 069	943	1 036	1 041	1 044	920	1 054	1 098
= Charges de gestion (B)	78 947	79 629	78 853	81 160	82 089	81 320	80 148	84 570
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	10 398	12 692	14 449	14 324	17 092	18 685	20 309	18 107
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,6%</i>	<i>13,7%</i>	<i>15,5%</i>	<i>15%</i>	<i>17,2%</i>	<i>18,7%</i>	<i>20,2%</i>	<i>17,6%</i>
+/- Résultat financier	- 1 663	- 1 568	- 1 632	- 1 336	- 1 220	- 1 037	- 785	- 774
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	2 259	1 393	1 532	1 575	1 569	1 571	1 564	1 615
+/- Autres produits et charges exceptionnels	118	- 13	54	43	302	- 154	8	- 274
= CAF brute	6 595	9 718	11 339	11 456	14 605	15 922	17 967	15 444
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,4%</i>	<i>10,5%</i>	<i>12,2%</i>	<i>12%</i>	<i>14,7%</i>	<i>15,9%</i>	<i>17,9%</i>	<i>15%</i>

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Afin de maintenir le niveau d'autofinancement qu'elle s'est fixé, la commune de Vénissieux a agi tant sur le niveau de ses recettes, en augmentant les taux de la fiscalité et les tarifs des services municipaux, que sur celui des dépenses qu'elle a contenues à tous les niveaux.

8.3 L'excédent brut de fonctionnement

Au cours de la période 2014 à 2021, l'excédent brut de fonctionnement augmente de 7 M€. Il passe ainsi de 10,4 M€ à 18,1 M€. Cette augmentation progressive résulte d'une appréciation des produits de gestion plus soutenue que celle des charges de gestion.

8.3.1 Les produits de gestion

En 2021, les produits de gestion de la commune s'établissaient à 102,7 M€. Ils sont constitués de ressources fiscales à hauteur de 39,4 M€, (contributions directes pour 35,3 M€ et autres impôts et taxes pour 4,1 M€), de la fiscalité reversée pour 26,4 M€, de dotations et participations à hauteur de 31,5 M€ et de ressources d'exploitation pour 5,5 M€. De 2014 à 2021, ces produits de gestion ont augmenté de 13,3 M€. Cette évolution est portée par la progression des ressources fiscales (+ 7,2 M€), des dotations et participations (+ 3,7 M€), et des ressources d'exploitation (+ 2,7 M€).

En dépit d'un accroissement de sa population, la commune de Vénissieux bénéficie de rentrées fiscales moindres que les communes de la strate. Cette faiblesse structurelle des bases conduit la collectivité à pratiquer des taux d'imposition moyens supérieurs à ceux des communes de la strate. De surcroît, les taux ont été augmentés en 2016.

Les autres impôts et taxes perçus par la commune s'établissent à 4 M€ en 2021 et sont constitués pour moitié de droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Le dynamisme du marché immobilier et des recettes fiscales subséquentes ont permis un accroissement d'1 M€ de ces produits sur la période 2014 à 2021. Enfin, en matière de fiscalité indirecte, hors année 2020, les leviers d'action de la commune concernent les recettes tirées des droits de place (+ 0,09 M€) et de la taxe locale sur la publicité extérieure (+ 0,28 M€), pour lesquels la commune a relevé ses tarifs en 2017.

Les ressources institutionnelles, qui reposent essentiellement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), ont également augmenté sur la période, passant de 27,7 M€ à 31 M€. Ainsi, la DGF a augmenté sur la période passant de 20,2 M€ à 21,7 M€, contrairement à ce qui a pu être constaté pour d'autres communes qui ont vu leur DGF baisser au titre de la contribution au redressement des finances publiques. Cette progression s'explique par les spécificités de Vénissieux. En effet, si la part forfaitaire de la DGF a diminué sur la période (- 5,9 M€), le mécanisme de péréquation entre collectivités a, quant à lui, permis d'augmenter la dotation de solidarité urbaine de 7,3 M€.

La commune bénéficie en outre de la fiscalité reversée par la Métropole de Lyon qui reste stable sur la période pour s'établir à 26,4 M€ en 2021.

Enfin, les recettes d'exploitation s'établissent à 5,4 M€ en 2021. Composées pour plus de la moitié de recettes perçues au titre de l'utilisation des services et équipements municipaux, services pour lesquels la commune a augmenté ses tarifs de 2 % par an, elles ont bénéficié en outre du rattachement au budget principal à compter de 2014 des recettes de la restauration scolaire. Après un recul important des produits d'exploitation en 2020, tels que les redevances des services à caractère culturel (- 421 k€) et des services à caractère de loisirs (- 269 k€) en raison des fermetures administratives des équipements dans le cadre de la crise sanitaire, les redevances issues des services périscolaires et celles liées aux services à caractère social ont fortement progressé en 2021 (+ 1,2 M€ et + 440 k€).

8.3.2 Les charges de gestion

En 2021, les charges de gestion nettes de la commune s'établissent à 84 M€. Elles sont constituées de charges de personnel à hauteur de 58,2 M€, de charges à caractère général pour 18 M €, de subventions versées pour 7 M€, et d'autres charges de gestion d'un montant de 1 M€. De 2014 à 2020, ces charges de gestion se sont appréciées de plus de 1,2 M€. Cette évolution, qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 0,6 %, démontre une grande maîtrise de ses charges par la commune, suite aux efforts de rationalisation entrepris dès 2015 et qui s'inscrivent désormais dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat¹¹⁴.

Toutefois, si l'année 2020 et les conséquences de la crise sanitaire ont entraîné une diminution des charges nettes (- 1,9 M€), l'année 2021 est marquée par une reprise soutenue de celles-ci (+4,4 M€), supérieures au montant de 81,3 M€ de charges nettes constaté en 2019.

En ce qui concerne les charges à caractère général, celles-ci diminuent jusqu'en 2020 (- 1,5 M€) grâce à une optimisation de la commande publique, ce qui a permis de réaliser des économies sur des postes de charges fixes, tels que l'électricité (- 575 k€) ou le gardiennage (- 107 k€). Elles ont réaugmenté en 2021 (+ 2,1 M€), en raison de la hausse des postes assurances (+ 76 k€), services extérieurs (+ 297 k€) et achats (+ 2 M€).

Les charges de personnel qui constitue plus des deux tiers des charges de gestion, ont été contenues sur la période. En effet, elles évoluent en moyenne de 1,2 % par an en raison principalement de la hausse de la rémunération des agents contractuels.

8.3.3 La capacité d'autofinancement

Sous l'effet conjugué d'un excédent de fonctionnement qui a triplé sur la période et d'une contraction des subventions versées aux services publics industriels et commerciaux (- 0,7 M€) ainsi que d'une baisse des intérêts de la dette (- 0,88 M€), la collectivité dispose d'une capacité d'autofinancement de 17,9 M€ en 2020, soit plus du double de ce dont elle disposait en 2014. Toutefois, la situation s'est détériorée en 2021 avec une baisse de l'excédent brut de fonctionnement de 2,2 M€ et une hausse des charges exceptionnelles (+ 0,27 M€).

L'amélioration de son épargne a permis à la commune de se désendetter sur la période. L'encours de dette est passé de 59,4 M€ à fin 2014 à 36,2 M€ à fin 2021. Sa capacité de désendettement¹¹⁵ est passée à deux ans contre neuf ans en 2014.

Le ratio d'endettement a diminué ainsi de 63,6 % à 33,7 % et l'encours de dette par habitant a diminué également de 978 € à 537 €.

8.4 Le financement des investissements

De 2014 à 2021, la commune a consenti un effort d'investissement de 103 M€, auquel s'ajoutent 10 M€ de subventions d'équipement versées, qu'elle a financées par l'autofinancement à hauteur de 51,8 % (59,3 M€), le FCTVA à hauteur de 14,2 % (16,3 M€),

¹¹⁴ Du fait de l'importance de ces recettes réelles de fonctionnement, soit plus de 60 M€ en 2016, la commune a conclu avec l'Etat un contrat de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement pour les années 2018 à 2020.

¹¹⁵ Nombre d'années de capacité d'autofinancement à consacrer intégralement au remboursement de la dette pour permettre à la collectivité de se désendetter totalement = CAF/ Dette.

les subventions perçues à hauteur de 7,6 % (8,7 M€), le produit de cessions d'actifs à hauteur de 5,2 % (5,9 M€) et par le recours à l'emprunt à hauteur de 21,2 % (24,3 M€).

L'augmentation de la capacité d'autofinancement a permis à la collectivité de maintenir un effort annuel d'investissements directs à hauteur de 12 M€ tout en se désendettant. Ainsi, la part de l'autofinancement dans les ressources d'investissements est passée de 14 % en 2014 à 97 % en 2021.

8.4.1 Les investissements réalisés

De 2014 à 2021, l'effort d'investissement de la commune qui s'est élevé à 48,5 M€, a porté tout particulièrement sur le domaine scolaire pour répondre aux besoins d'une démographie dynamique. La collectivité a de plus investi 20 M€ pour les autres bâtiments publics (hors Hôtel de ville et cimetières). Elle a notamment construit une nouvelle cuisine centrale, rénové l'équipement culturel Bizarre et débuté la reconfiguration de la maison des services publics. Elle a également investi 16 M€ pour les installations générales, agencements, aménagements des constructions et 14,7 M€ pour les autres agencements et aménagements de terrains. Ces opérations ont nécessité des études préalables pour lesquelles la commune a dépensé 2,3 M€. En matière de réseaux, elle a investi 3 M€ pour son réseau d'électrification et 6,7 M€ pour d'autres réseaux. Elle a consacré 11 M€ à l'acquisition de matériels et outillages techniques, 1,8 M€ à l'acquisition de mobiliers et 1,9 M€ à l'acquisition d'autres immobilisations corporelles.

En début de période, elle a versé 4,6 M€ de participation au SIVU gérant le centre nautique intercommunal pour la reconstruction de la piscine. Elle a participé également à l'aménagement de la ZAC Vénissy pour 1,7 M€ et versé des subventions à hauteur de 1,7 M€ à des personnes de droit privé pour le logement social.

8.4.2 Le financement propre disponible et la couverture du besoin de financement

Au cours de la période examinée, en cumul, le financement propre disponible de la commune, c'est-à-dire les financements dont dispose la collectivité après remboursement de l'annuité en capital de la dette et avant mobilisation de nouveaux emprunts, a couvert une part importante des investissements, soit 77 %. Cette proportion, qui atteint même 86 % si on ne prend pas en compte les subventions d'équipement versées, a progressé au cours des exercices à la faveur de l'augmentation de l'autofinancement.

La forte augmentation de la capacité d'autofinancement a permis à la collectivité d'accroître significativement son indépendance financière. La CAF disponible passe de 1,7 M€ en 2014 à 9,7 M€ en 2021.

Le financement propre de la collectivité a été complété par un recours à l'emprunt de 24,3 M€. Si cette mobilisation a excédé le besoin de financement résiduel (16 M€), elle s'est faite au plus près des besoins de trésorerie de la commune.

8.5 L'évolution du bilan

Le fonds de roulement net global a progressé sur la période. Il a en effet augmenté de 11 M€ entre 2014 et 2021.

Le besoin en fonds de roulement est, quant à lui, resté négatif sur toute la période à l'exception de l'année 2021 où il devient positif. Il s'établit en moyenne à - 2.7 M€ pour la période 2014-2020.

La trésorerie nette s'est par voie de conséquence fortement améliorée sur la période. Elle a en effet doublé, passant de 6,2 M€ à 13 M€, ce qui représente respectivement 27 jours de charges courantes en 2014 et 52,7 jours en 2021.

8.6 Conclusion sur l'analyse financière

La situation financière de la ville de Vénissieux s'est fortement améliorée sur la période. En effet, la collectivité s'est engagée dans un cercle vertueux à compter de 2014, ce qui lui a permis, en contenant ses dépenses de gestion et en augmentant ses recettes, d'améliorer significativement sa capacité d'autofinancement qui a plus que doublé sur la période sous revue.

En conséquence, la collectivité a pu significativement augmenter l'autofinancement de ses investissements qui se sont maintenus en moyenne à 12 M€ par an sur la période, la part d'autofinancement passant ainsi de 14 % à 97 % sur la période.

Enfin, la commune a aussi utilisé ce surplus d'épargne pour se désendetter. Son ratio d'endettement a été divisé quasiment par deux sur la période et l'encours de dette par habitant a également diminué de 978 € à 537 €.

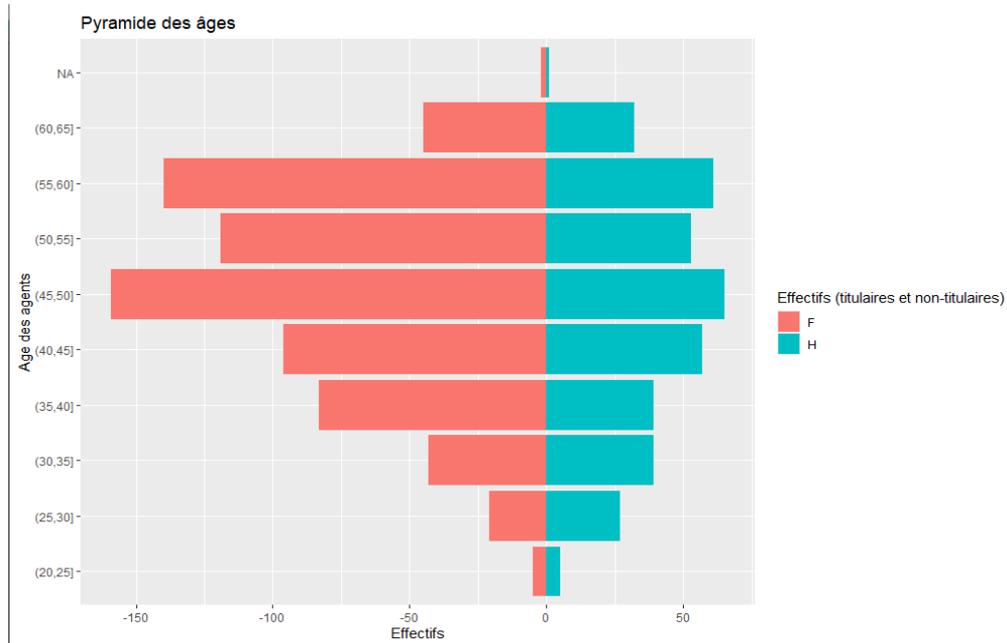
ANNEXES

Annexe n° 1. Les ressources humaines	74
Annexe n° 2. Le parc automobile	76

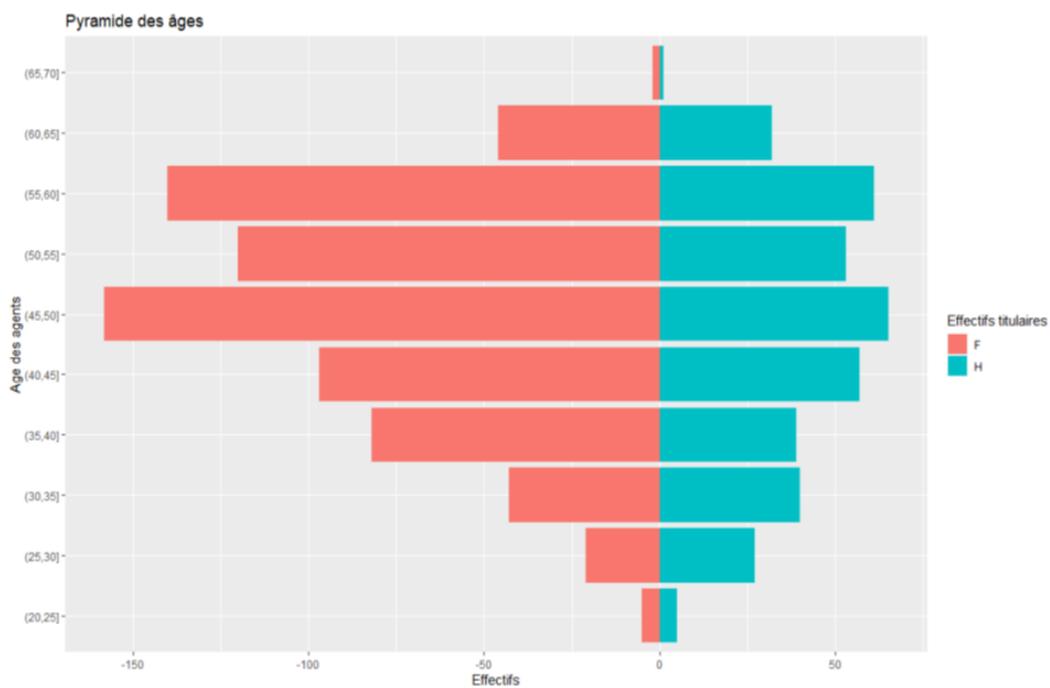
Annexe n° 1. Les ressources humaines

1) Les effectifs

Graphique n° 1 : Pyramide des âges au 31 décembre 2020, tout agent



Graphique n° 2 : Pyramide des âges des agents titulaires 2014 (G) 2020 (D)



2) Les autorisations d'absence

Tableau n° 18 : Recensement des motifs d'autorisations d'absence et comparaison entre fonction publique de l'État et agents municipaux

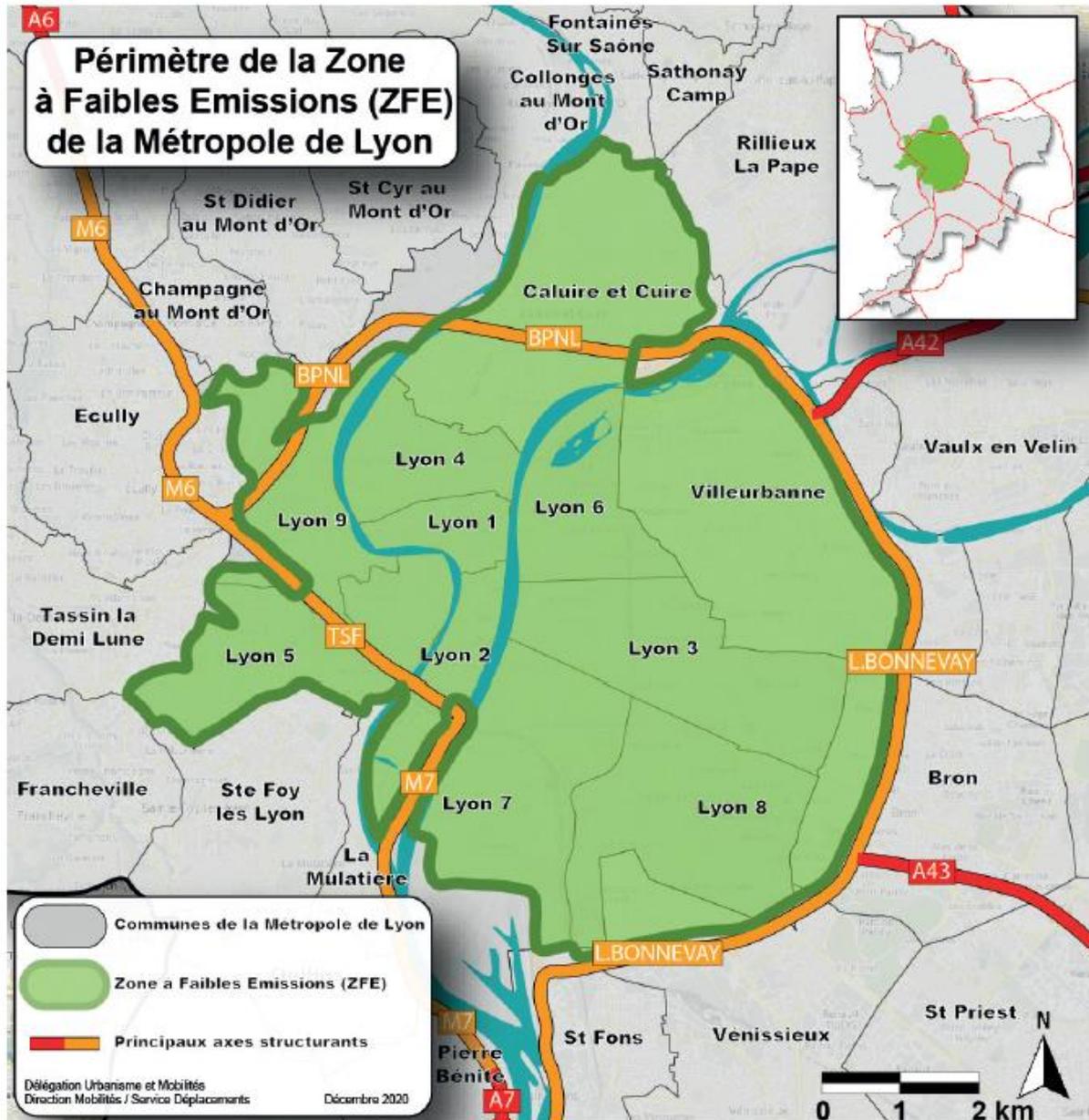
Evènement	Durée applicable aux fonctionnaires de l'Etat	Durée applicable aux agents de Vénissieux
Mariage de l'agent ou PACS	5	8
Mariage d'un enfant	1	2
Mariage du père ou de la mère de l'agent	Cas non prévu par les textes	2
Mariage d'un frère ou d'une sœur de l'agent		2
Mariage d'un petit-enfant de l'agent		2
Mariage d'un gendre, d'une bru, d'un beau-frère ou d'une belle sœur de l'agent		1
Mariage d'un grand-parent, oncle, tante, neveu ou nièce de l'agent ou de son conjoint		1
Naissance ou adoption au foyer de l'agent	3	3
Décès du conjoint ou pacsé, parents et enfants	3	3
Décès des parents du conjoint ou pacsé, grands-parents, frère, sœur, beau-frère, belle-sœur, petit-enfant	1	Parents : 3 Frère ou sœur : 2 Petit-enfant : 2 Grands-parents : 2 Beau-frère ou belle-sœur : 1
Décès d'un grand-parent du conjoint, d'un oncle, d'une tante, d'un neveu, d'une nièce de l'agent ou de son conjoint, d'un gendre, d'une bru, d'un arrière grand-père de l'agent	Cas non prévu par les textes	1
Décès d'un grand-parent, d'un arrière-grand-parent, d'un oncle, d'une tante, d'un neveu, d'une nièce du conjoint de l'agent		1

Source : règlement sur le temps de travail, présenté en comité paritaire le 14 février 2020

Annexe n° 2. Le parc automobile

L'impact de la mise en place de la ZFE

Carte n° 1 : Carte de la zone à faible émission métropolitaine



Source : site internet de la métropole de Lyon

Figure n°1 : Classification des véhicules- Crit'Air

CLASSE	DATE DE PREMIÈRE IMMATRICULATION OU NORME EURO						
	2 roues, tricycles et quadricycles à moteur	Voitures		Véhicules utilitaires légers		Poids lourds, autobus et autocar	
		Diesel	Essence	Diesel	Essence	Diesel	Essence
1	EURO 4 A partir du : 1er janvier 2017 pour les motocycles 1er janvier 2018 pour les cyclomoteurs	-	EURO 5 et 6 A partir du 1er janvier 2011	-	EURO 5 et 6 A partir du 1er janvier 2011	-	EURO VI A partir du 1er janvier 2014
2	EURO 3 du 1er janvier 2007 au : 31 décembre 2016 pour les motocycles 31 décembre 2017 pour les cyclomoteurs	EURO 5 et 6 A partir du 1er janvier 2011	EURO 4 du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010	EURO 5 et 6 A partir du 1er janvier 2011	EURO 4 du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010	EURO VI A partir du 1er janvier 2014	EURO V du 1er octobre 2009 au 31 décembre 2013
3	EURO 2 du 1er juillet 2004 au 31 décembre 2006	EURO 4 du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010	EURO 2 et 3 du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2005	EURO 4 du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010	EURO 2 et 3 du 1er octobre 1997 au 31 décembre 2005	EURO V du 1er octobre 2009 au 31 décembre 2013	EURO III et IV du 1er octobre 2001 au 30 septembre 2009
4	Pas de norme tout type du 1er juin 2000 au 30 juin 2004	EURO 3 du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005	-	EURO 3 du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005	-	EURO IV du 1er octobre 2006 au 30 septembre 2009	-
5	-	EURO 2 du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2000	-	EURO 2 du 1er octobre 1997 au 31 décembre 2000	-	EURO III du 1er octobre 2001 au 30 septembre 2006	-
Non classés	Pas de norme tout type Jusqu'au 31 mai 2000	EURO 1 et avant Jusqu'au 31 décembre 1996	EURO 1 et avant Jusqu'au 31 décembre 1996	EURO 1 et avant Jusqu'au 30 septembre 1997	EURO 1 et avant Jusqu'au 30 septembre 1997	EURO I, II et avant Jusqu'au 30 septembre 2001	EURO I, II et avant Jusqu'au 30 septembre 2001

Source : Ministère de la transition écologique, service de délivrance des certificats qualité de l'air



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr