

A 221485

ville de
VÉNISSIEUX

Hôtel de ville
5, av Marcel-Houël – BP 24
69631 Vénissieux cedex
tél. 04 72 21 44 44
fax 04 72 21 44 77
www.venissieux.fr

Monsieur Bernard LEJEUNE
Président de la Chambre Régionale des Comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON cedex 03

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES					
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Graffe	RHF	Sec
Date arrivée: 20 DEC. 2022					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Charge COM	Charge mission	Sec PS

Le 16 décembre 2022

Direction générale des services
Affaire suivie par : M. JD PONCET
Tél : 04.72.21.44.60

Objet : Contrôle des comptes
et de la gestion de la
commune de Vénissieux –
rapport d'observations
définitives
V/réf : D221994

LRAR

Monsieur le Président, conseiller maître à la Cour des comptes,

Vous m'avez remis le rapport d'observations définitif de la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes le 25 novembre 2022 concernant la gestion de la commune sur les exercices 2014 à 2020. Il est la conclusion des contrôles menés par la Chambre de juillet 2020 à septembre 2022, période sur laquelle la commune vous a permis d'accéder en toute transparence et avec la meilleure réactivité possible à l'ensemble des pièces et inspections sur sites demandées. Il intervient consécutivement à l'audition que j'ai sollicitée auprès de la Chambre qui s'est déroulée le 21 octobre 2022.

Par la présente, je vous adresse les éléments de réponses que je vous demande de joindre à votre rapport, lequel sera soumis pour information au conseil municipal lors de sa plus proche convocation.

Je relève tout d'abord le constat fait par la Chambre sur la très bonne santé financière de la commune. En effet, la Ville est parvenue depuis 2016 à réduire le volume de son endettement et à améliorer son épargne de manière continue. C'est le résultat d'efforts conséquents souhaités par l'exécutif pour garantir les équilibres budgétaires et maintenir une forte capacité d'investissement pour anticiper et répondre aux besoins des habitants et l'augmentation de la population.

Je note également qu'aucune faute ni anomalie de gestion n'ont été identifiées, ce qui révèle le sérieux de la gestion des deniers publics et la qualité des contrôles déployés au sein de l'administration. Les préconisations de la Chambre identifient des marges d'amélioration qui pour certaines d'entre elles encouragent la commune dans les efforts déjà entrepris.

- **S'AGISSANT DES POINTS LIÉS À LA GOUVERNANCE**

Dans son rapport définitif, la Chambre indique que les subventions versées par la commune au journal « Expressions » ne relèvent pas d'un intérêt local mais constitueraient des aides à une entreprise de presse ressortissant à la seule compétence de la Région. La commune ne partage pas cette analyse et considère que le journal « Expressions » contribue à l'information des habitants de la commune, cette information relevant de l'intérêt public local.

Sur l'existence d'un intérêt public local

Comme le souligne le Professeur Didier Truchet dans LEGICOM 2017/1 (n° 58, pages 5 à 11), l'intérêt général est une notion difficile à cerner, notion que ni le législateur ni le juge n'ont tenté de définir, tant il est mouvant et multiforme. Pour le Professeur Truchet : « *L'intérêt général désigne toujours les besoins de la population, ou pour reprendre une expression de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, "la nécessité publique" : est d'intérêt général ce que ces besoins ou cette nécessité commandent ou permettent en un lieu donné et à un moment donné* ».

Aussi, l'intérêt local, qui peut résulter notamment d'une carence de l'initiative privée (CE, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, n°275531), justifie une intervention publique guidée par un intérêt général propre à l'échelon local qui est évolutif dans le temps et l'espace. Les lois de décentralisation ont fait émerger la notion d'intérêt général désormais constitutionnellement consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui reconnaît une « République décentralisée ».

Si l'intérêt général a été longtemps assimilé à l'intérêt national, désormais il relève aussi bien des collectivités locales que de l'Etat. La multiplication des relations de coopération contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales a rendu indiscernable la ligne de partage entre leurs compétences respectives, ce qui implique que l'intérêt général et l'intérêt local soient étroitement mêlés et ne puissent être considérés comme exclusifs l'un de l'autre.

Au regard de la jurisprudence administrative, le journal « Expressions » présente un caractère d'intérêt général certain. En effet, une publication qui rend compte de la jurisprudence des tribunaux judiciaires et des juridictions administratives et publie des articles et des notes de juristes réputés ainsi que des textes législatifs et réglementaires, contribue à assurer la diffusion de la science juridique et présente un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée (CE, 22 novembre 1948 Editions Dalloz). De même, est d'intérêt général une publication dont le contenu porte essentiellement sur la vie interne d'un organisme public (CE, 27 mai 1994, bulletin officiel du CNRS).

En outre, l'organisation du journal « Expressions » en régie démontre que ce titre ne recherche pas de profits financiers.

La subvention entre dans le champ de la compétence communale

Aucun texte n'interdit aux communes d'intervenir dans le champ de la communication destinée au public. Tout au contraire, l'information locale est un droit pour les citoyens et donc un devoir pour les collectivités qui se doivent d'assurer l'information des habitants quant à leur activité. L'article L.2141-1 du code général des collectivités territoriales affirme en effet « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci... indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* ».

La communication municipale est expressément qualifiée par le Conseil d'Etat comme étant une « *mission de service public* » (CE 10 juillet 1996, *Coisne*, Rec. T. 1006) et plus précisément une mission de service public administratif (Trib. confl., 24 juin 1996, *Préfet de l'Essonne*, Rec. 546).

La mission de communication peut être assumée par une association créée à cet effet, en accord avec la commune. Une telle association peut recevoir des

subventions de la commune dès lors que son activité présente un intérêt communal (TA Orléans, 18 novembre 1992, *Prud'homme*, JCP 1993. IV. 2494).

A également été jugée légale la subvention d'un département, accordée au titre de la compétence générale alors détenue par cette collectivité et non dans le cadre du dispositif d'aide aux entreprises, pour le financement d'un film de fiction, avec pour contrepartie des actions de promotion du département (CAA Bordeaux, 21 décembre 2004, *Département de la Charente, Société Arena Films*, Coll. Terr. 2005, comm. 78, J. Moreau). Le Conseil d'Etat, dans son rapport de 1994 consacré aux services publics, considère qu'aux côtés des principes traditionnels d'égalité et de continuité des services publics ont émergé les nouveaux principes de transparence et de responsabilité. Ces nouveaux principes passent nécessairement par l'information des habitants sur l'action de l'administration qui présente donc un intérêt local.

C'est ce à quoi participe le journal « Expressions », l'intervention de la Ville s'inscrivant dans un contexte historique qu'il est nécessaire de rappeler. Dès la création du journal, en 1990, la ville de Vénissieux indiquait, dans le contrat communal passé avec les habitants lors des élections municipales de 1989, son ambition de créer un vrai journal d'informations locales, différent de « Vénissieux informations », mensuel municipal existant depuis 1964. Cette volonté s'inscrivait dans une réduction sans précédent de l'offre d'information de la presse quotidienne régionale extraordinairement réduite en quelques années : disparition de Libération-Lyon, de l'Humanité Rhône-Alpes, de Lyon Figaro, de Lyon Matin; seul subsistait le Progrès, ce qui est encore le cas aujourd'hui.

L'objectif assigné à « Expressions » était de rendre compte de la vie sociale, culturelle et sportive de Vénissieux, de refléter les diverses sensibilités de la ville et de ses habitants, notamment par le biais de la vie associative. Depuis plus de 30 ans, d'abord sous statut associatif puis, à partir de 1997, dans le cadre d'une régie personnalisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, cet objectif municipal n'a pas varié. Tous les quinze jours, « Expressions » est distribué dans tous les foyers vénissiens, où il est souvent le seul journal disponible. Depuis 2010, le journal est présent, quotidiennement, sur Internet et les réseaux sociaux. Le site du journal a recensé plus de 400 000 pages vues en 2021 et sa page Facebook compte près de 3500 abonnés.

Plusieurs enquêtes menées par la ville ont démontré l'importance du journal pour l'information des vénissiens. La dernière en date, réalisée par Ipsos en 2018, indiquait que la presse écrite, en particulier « Expressions », était de loin le premier vecteur d'information pour 68 % des habitants interrogés, devant le site Internet de la ville (29 %) et le magazine municipal « Vénissieux Singulier Pluriel » (24 %).

Considérer que l'aide apportée par la commune à ce journal spécifique est une simple aide économique est réducteur. Par ce biais, la ville participe, à sa mesure, à la diffusion d'idées et d'informations locales utiles aux habitants. Le soutien au journal décidé par la commune relève de sa clause de compétence générale (CGCT, art. L. 2121-29) qui est une faculté d'intervention volontaire, indépendante d'une autorisation législative. Motivée et justifiée par un intérêt public local, son intervention n'est pas interdite par la loi ou réservée à d'autres autorités publiques.

A ce titre, la décision du Tribunal administratif de Lyon, confirmée par la Cour administrative d'appel de Lyon, considérant que le journal « l'Expressions » ne constitue pas un bulletin d'information général au sens de l'article L. 2127-1 du code général des collectivités territoriales, est donc sans incidence sur l'existence d'un intérêt communal. Il s'agit bien d'une subvention d'intérêt local disposant d'un fondement légal.

Sur l'absence de référencement auprès de la CPPAP

Le fait que le journal « Expressions » ne soit pas référencé auprès de la CPPAP est inopérant pour apprécier son intérêt local, un journal pouvant parfaitement ne pas bénéficier des aides fiscales de l'Etat. Pour être référencé auprès de la Commission paritaire des publications et agences de presse, il faut remplir un certain nombre de critères, tous satisfaits par le journal « Expressions », à l'exception de celui imposant un seuil minimum de ventes effectives de 50%. En pratique, le journal n'a qu'un nombre réduit d'abonnés, pour l'essentiel d'anciens habitants de Vénissieux ayant déménagé mais désireux de conserver un lien avec la commune. Faute de vente suffisante, le journal n'est pas viable économiquement ; c'est la raison pour laquelle la Ville soutient ce journal pour qu'il soit distribué gratuitement tous les quinze jours dans les boîtes aux lettres des habitants, résidents et entreprises de la ville. Le financement de la presse par le Conseil régional étant réservé aux organes disposant d'un agrément de la Commission paritaire des publications et agences de presse, le journal « Expressions » ne peut bénéficier de ces subventions.

Aussi, la ville de Vénissieux, considérant que le seul quotidien régional existant, Le Progrès, ne consacre qu'une faible part de sa pagination aux événements locaux, a décidé de subventionner, en considération de son lectorat spécifique et de son contenu entièrement consacré à la vie locale, le journal « Expressions ».

Enfin, il me semble important de noter que cette recommandation n'a jamais été identifiée lors des contrôles précédents effectués par la Chambre Régionale des Comptes.

Concernant la **recommandation n°1** sur la gestion du cinéma, la Ville s'étonne également que cette alerte n'ait pas fait l'objet d'observation lors de précédent contrôle de la Chambre Régionale des Comptes et décide de se conformer au cadre budgétaire et comptable s'appliquant sur ce champ d'activité.

- **S'AGISSANT DES RESSOURCES HUMAINES**

Je tiens tout d'abord à rappeler que la ville de Vénissieux fait le choix assumé de privilégier la gestion de ses services publics en régie directe, gage d'une plus grande maîtrise de l'action publique, de qualité et de réactivité auprès des usagers et habitants. Par son action quotidienne, elle en mesure les avantages et s'efforce de déployer une gestion efficace et efficiente, axée sur le contrôle des effectifs, la mobilité, la prévention de l'absentéisme, la professionnalisation des agents.

Concernant le régime du temps de travail et des congés, la Chambre aura relevé que la Ville s'est mise en conformité avec la loi de transformation de la fonction publique sur le point des 1607 heures, par délibération du 6 décembre 2021.

Je m'étonne cependant du présupposé de la Chambre quant au maintien de droits infondés voire d'octroi de nouveaux droits illégaux consécutifs à la délibération de 2021. Comme je vous l'ai écrit dans ma réponse puis explicité lors de mon audition, la délibération a fait l'objet d'un travail partenarial avec la Préfète de département et ses services avant d'être approuvée par le Conseil municipal. L'Etat n'a pas considéré le texte comme illégal puisqu'il n'a pas déféré la délibération au tribunal administratif.

Le nombre d'agents bénéficiaires de jours de congés dérogatoires au titre de la pénibilité a été communiqué à la Chambre dans ma réponse datée du 20 septembre 2022, laquelle rappelle que les jours de congés au titre de l'ancienneté ont été retirés du règlement interne sur le temps de travail. Le jour de solidarité (Pentecôte) n'y est pas compensé. Je regrette que la Chambre n'ait pas pris en compte les informations que je lui ai communiquées.

Contrairement à ce qui est écrit, aucun agent ne travaille moins depuis la délibération de 2021. La suppression de jours de congés à laquelle la loi de 2019 contraint les employeurs publics a conduit la ville de Vénissieux à récupérer 5 200 jours de travail, soit l'équivalent de 36 400 heures de travail supplémentaires par an. Concernant le régime des autorisations spéciales d'absence, les employeurs publics sont toujours dans l'attente du décret annoncé par l'Etat visant à harmoniser les pratiques. Je rappellerai que la Ville ne recourt pas à toutes les autorisations d'absences que l'Etat mises en place pour ses propres agents.

Je considère ainsi que la **recommandation n°2** a d'ores et déjà été intégrée au travail abouti en 2022.

La Chambre insiste sur les volumes d'heures supplémentaires alors que ceux-ci représentent un volume marginal de 0.8% à 1% du volume de travail annuel. L'essentiel de ces heures est conditionné par des impératifs inhérents aux politiques publiques de prévention et de sécurité. La délibération du 11 décembre 2017 et le logiciel de gestion des temps et activités en cours de déploiement garantissent la conformité avec la réglementation.

Concernant la **recommandation n°3** sur la NBI et la **recommandation n°4** sur le RIFSEEP, la Ville a engagé depuis plusieurs mois les chantiers qui permettront les mises en conformité réglementaires nécessaires.

- **S'AGISSANT DE L'ANALYSE DU SYSTEME D'INFORMATION**

Je reçois les **recommandations n° 5, 6 et 7** comme des encouragements à poursuivre les efforts engagés visant notamment à optimiser la prévention des risques pour garantir la sécurité numérique. La Ville a par ailleurs été retenue par l'Etat dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt du plan de relance numérique pour mener un audit de cyber sécurité cofinancé par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Sans en faire une recommandation, la Chambre invite la commune à mesurer l'intérêt de la mutualisation des applications RH et finances avec le SITIV au regard

des enjeux tant financiers que de maîtrise des données. J'insiste à nouveau sur l'essence même de cette mutualisation, qui vise à partager les coûts et impulser les dynamiques de projets, dans un contexte à la fois d'encouragement par l'Etat à davantage mutualiser les ressources numériques et d'extrêmes difficultés pour les services publics à attirer les compétences techniques et d'ingénierie nécessaires.

- **S'AGISSANT DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE**

S'agissant de la gestion des régies comptables, la commune a cherché à différencier les niveaux de contrôles internes et à prioriser les chantiers de dématérialisation en fonction des enjeux financiers et des degrés de risques de chaque régie. La Chambre relève ainsi que la régie comptable des recettes de la restauration scolaire (1,7 millions d'€ / an) est davantage outillée et contrôlée que la régie des composteurs (224 € / an en 2014 et 80 € / an en 2015).

Concernant l'invitation à étoffer les contrôles des régies, il s'agit là d'une responsabilité partagée avec le comptable public. Or, depuis la mise en place de la convention entre l'Etat et la Banque Postale pour le dépôt et retrait d'espèces, les régisseurs ont perdu tout contact avec les services de la DRFiP qui pouvaient apporter assistance dans le suivi des régies. Pour pallier cette forme de désengagement, la Ville a d'ores et déjà mis en place des formations internes pour sécuriser les régies. La Ville intégrera la **recommandation n°8** concernant la gestion de ses régies dans ses prochains chantiers.

La Chambre considère que les comptes de la commune sont fiables, tant dans leur prévision que dans leur exécution, que l'information comptable examinée sur les procédures achats et dépenses de personnel repose sur une organisation pertinente, conforme à la réglementation et sécurisée. Je m'en félicite. Les **recommandations n°9 et 10**, techniques, visant à améliorer la lisibilité comptable, la traçabilité des process et à renforcer la robustesse des contrôles sont autant d'encouragements qui viennent conforter les axes de travail initiés par la collectivité. Je les reçois comme des conseils dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme de l'instruction budgétaire et comptable M57.

- **S'AGISSANT DE L'ANALYSE FINANCIERE**

Le paragraphe 8.4.1 du rapport indique que "de 2014 à 2021 l'effort d'investissement de la commune s'est élevé à 48.5 millions d'€". Il convient de préciser que ce montant concerne le patrimoine scolaire exclusivement, soit 47% de la PPI exécutée sur la période. Au cours de ces années ont notamment été réalisées la construction du groupe scolaire Flora Tristan, l'extension de groupe scolaire Joliot-Curie, ... le reste étant affecté à des opérations de maintenances et opérations individualisées (nouvelle cuisine centrale, extension des groupes scolaires, application des directives de l'Education Nationale des classes à 12 élèves,...).

La Chambre conclut son analyse par l'amélioration de la santé financière de la Ville qui s'est engagée dans un cercle vertueux. Je confirme que le souci de bonne gestion et de recherche de marges de manœuvres sont des préoccupations constantes lors de chaque élaboration budgétaire qui amènent à des choix assumés. Dans un contexte de plus en plus difficile pour les communes, le désendettement et l'amélioration de l'épargne auxquels nous sommes parvenus traduisent la concrétisation de ces efforts. La finalité est de permettre à la commune d'investir plus fortement pour financer, sur ce nouveau mandat à la fois les services publics de proximité et de qualité dont les vénissiens ont besoin et de contribuer à son niveau aux efforts de solidarité dans le cadre des différentes crises (sanitaire, alimentaire, financière, énergétique) qui touchent avec plus d'acuité la population de Vénissieux.

Les actions que j'entreprendrai à la suite des observations de la Chambre feront l'objet du suivi prévu à l'article L.272-69 du code des juridictions financières et vous seront communiquées.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président de la Chambre régionale des comptes, mes respectueuses salutations.

Le Maire,



Michèle PICARD