

Gérard CAUDRON 

MAIRE

Vice-Président de la Métropole Européenne de Lille



Villeneuve d'Ascq, 24 DEC 2018

LARA : 201802/DGAMG

OBJET : Rapport d'observations définitives de la commune de Villeneuve d'Ascq – exercice 2013 et suivants.

Monsieur le Président,

Je fais suite à votre courrier du 28 novembre 2018 portant notification du rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune de Villeneuve d'Ascq pour les exercices 2013 et suivants, rédigé par la Chambre Régionale des Comptes des Hauts-de-France.

Cet examen s'est également inscrit dans le cadre des travaux communs des juridictions financières relatifs à la gestion de la restauration collective.

Je vous prie de trouver ci-joint les réponses que la ville formule aux observations et recommandations contenues dans ce rapport.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes sincères salutations.

M. Frédéric ADVIELLE
Président de la
Chambre régionale des comptes
14 rue du Marché au Filé
62 012 ARRAS CEDEX

Gérard CAUDRON



 Villeneuve d'Ascq <i>Une ville en mouvement</i>	Réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes	Le 24 décembre 2018
---	--	---------------------

A la lecture du rapport d'observations définitives, la commune relève avec satisfaction que la chambre considère que sa situation financière est équilibrée et que les risques sont maîtrisés en dépit d'une faible progression des recettes liée à la baisse des dotations sur la période considérée.

La chambre émet un certain nombre de remarques, de propositions et de recommandations sur lesquelles la commune souhaite apporter des compléments d'informations.

1. Généralités

La chambre suggère de développer la fonction de contrôle interne en appui aux services responsabilisés dans ces fonctions.

Le contexte financier actuel amène à une gestion contrainte des ressources humaines. Toutefois, en fonction des départs en retraite prévisionnels, les postes seront étudiés de manière à conforter le contrôle interne sur des fonctions complexes ou transversales.

2. Gestion budgétaire et fiabilité des comptes

2.1 La gestion budgétaire

Concernant ce thème, la Ville se félicite de ce que le rapport définitif de la chambre relève peu de points nécessitant des corrections, et celles-ci pourront être apportées rapidement.

Ainsi, La chambre demande que le débat d'orientation budgétaire s'appuie sur un document plus informatif sur la question des dépenses de personnel et détaillent de manière plus précise ses engagements pluriannuels.

Les documents budgétaires qui seront présentés pour l'exercice 2019 permettront de donner une suite immédiate à cette demande.

La seule autre remarque sur les documents budgétaires, dont la chambre souligne par ailleurs la qualité, porte de manière extrêmement ponctuelle sur une seule des nombreuses annexes fournies : « l'état du personnel non titulaire ». Elle présenterait une incohérence entre les chiffres affichés et les chiffres réels. L'établissement de cette annexe relève d'un travail complexe de recollement de données extrêmement variables au cours de l'année. Une vérification sera opérée sur la fiabilité de la source utilisée et sur la raison de l'écart observé souligné par la chambre.

Par ailleurs, la collectivité tient à réaffirmer un certain nombre de points :

La mise en place de documents de planification (PPI et PPF) ne constitue pas une obligation légale et ne nécessite donc pas une formalisation en conseil municipal.

La planification des investissements est un exercice complexe dû à l'opposition entre le principe d'annualité budgétaire – seul opposable – et la durée de vie des opérations qui peuvent être menées sur plusieurs années et liées à des aléas temporels dont la commune ne maîtrise pas forcément le calendrier.

Toutefois, la commune élabore un document de travail préparatoire à l'examen et à la mise en œuvre de ses investissements et réalise « une prospective financière », régulièrement actualisée.

Ce document recense les projets sur une durée de 5 ans en tenant compte du coût prévisionnel et du rythme de leur réalisation. En croisant le document préparatoire avec la prospective financière, la collectivité peut appréhender avec beaucoup de fiabilité la réalisabilité de ses projets.

Ce document n'est pas définitif et nécessite d'être réactualisé régulièrement pour tenir compte des aléas de toute programmation et pour procéder aux ajustements nécessaires. Il doit garder en effet, un caractère évolutif et être ajusté en temps réel.

La réalisation d'un plan d'investissement répond non seulement à l'objectivation de la notion de besoin mais encore à la capacité de la commune à dégager de l'épargne nette. Comme le souligne la chambre, la collectivité finance à hauteur de 48.8 % ses dépenses d'investissement.

Le plan d'investissement intègre des enveloppes d'investissement patrimoniales et des projets structurants liés au projet de renouvellement urbain. La réalisation physique de ces projets est soumise à des aléas conjoncturels, opérationnels et même partenariaux.

En effet, il peut apparaître qu'un équipement ne sera pas réalisé dans la mandature et sera repoussé à une mandature ultérieure, alors que tel autre, au contraire, pour des raisons simples de maturité du dossier, sera susceptible d'être inclus dans le programme d'investissement. Cet ajustement permanent rend impossible la communication d'une liste formalisée qui serait très vite obsolète.

En effet, le mandat actuel est marqué par d'importants chantiers de rénovation urbaine qu'accompagnent des projets structurants. Une coordination technique et financière est nécessaire avec la Métropole Européenne de Lille compte tenu d'une part de son champ de compétence et d'autre part de la nécessité pour la ville qui n'émarge que très faiblement à la politique de la ville de s'assurer des financements ad hoc.

Par ailleurs, certaines décisions de l'État impactent lourdement les finances communales et notre méthode de gestion et de programmation permet d'opérer les ajustements qui s'imposent.

Notre document prospectif actuel a l'avantage de donner une lisibilité sur 5 ans, d'être adaptable et adapté, s'ajustant aux aléas de la vie des projets et de permettre ainsi une agilité indispensable à la gestion au plus près de nos investissements.

La chambre souligne enfin, de manière factuelle, les taux de réalisation élevés, en fonctionnement comme en investissement, mis en évidence chaque année lors de la présentation du compte administratif.

2.2 La fiabilité des comptes

Concernant ce point sur lequel divers aspects ont été examinés et auraient pu faire l'objet de remarques, la seule observation que la chambre a retenue se rapporte aux pratiques en termes de provisions.

Par là même, elle reconnaît que des opérations telles que les amortissements, les rattachements de charges à l'exercice ou la gestion des restes à réaliser ne remettent aucunement en cause la fiabilité comptable de la Ville.

Sur la question des provisions constituées pour couvrir les déficits de certains budgets du CCAS, la Ville maintient sa position, à savoir qu'au moment où ils sont couverts par une provision, il s'agit de « risques nettement précisés quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables ».

La pertinence de cette position a été récemment démontrée par le versement par l'ARS d'une subvention de 144 000 €, subvention qui n'aurait pas été versée si la Ville avait couvert le déficit par anticipation.

Ceci étant, ainsi que la chambre le recommande, une réflexion sur la politique de provisionnement de la ville sera opérée dans les prochains mois.

La situation financière

Le rapport de la chambre sur ce point appelle peu de réponses de la part de la Ville.

Il s'agit d'une analyse essentiellement descriptive qui est dans l'ensemble conforme à celle qui a été faite aux comptes administratifs.

Elle souligne notamment l'augmentation régulière de la capacité d'autofinancement, le faible endettement et de fait la capacité de la Ville à faire face à ses objectifs en termes d'investissement.

En effet, au regard d'une simulation prospective reprenant des hypothèses élevées d'investissement, la chambre constate une dégradation de la situation financière de la commune. Cependant simultanément elle démontre également la faisabilité du programme envisagé, puisqu'à l'issue de la période simulée :

- La capacité d'autofinancement (CAF) nette reste positive

- L'encours de dette reste inférieur à l'encours moyen constaté sur la strate
- Le fonds de roulement est ramené à un mois de charges courantes
- La capacité de désendettement reste inférieure à 10 ans.

En outre, conformément aux règles de prudence appliquées à la prospective, les recettes d'investissement inscrites à partir de 2019 sont faibles. Il est d'ores et déjà acquis qu'elles seront de fait supérieures (recettes de l'opération menée en vente en état futur d'achèvement par exemple) et viendront améliorer les équilibres en fin de période.

Dans ce cadre, la question spécifique du montant du fonds de roulement est transitoire. Ainsi qu'indiqué ci-dessus il reviendra rapidement à un montant plus conforme aux normes habituelles dès lors que les projets d'investissement en cours, entreront pleinement en phase de réalisation.

La gestion des ressources humaines

Présentation du service

Il convient d'apporter une précision concernant le guide de l'agent. Il est indiqué dans le rapport que le guide de l'agent a été créé en 2013. Or, il existe en fait depuis 2005 et a été réactualisé régulièrement depuis et complété par un guide formation. La prochaine édition du guide est en cours de préparation.

L'évolution des effectifs et de la masse salariale

La chambre souligne un écart entre le nombre d'emplois théoriques et le nombre d'emplois effectivement pourvus. Il est à noter que la commune met régulièrement à jour le tableau des effectifs, expurgé des postes vacants, ne correspondant plus à un besoin réel, s'attachant ainsi à réduire cet écart.

Le temps de travail

L'accord-cadre sur le temps de travail

La commune prend acte de la recommandation de la Chambre d'engager la réflexion sur l'évolution du régime du temps de travail. D'ores et déjà, elle a initié un groupe de travail pour la mise en œuvre du télétravail et a pris attache auprès du CNFPT pour être accompagné sur ce projet.

L'absence au travail

Comme la commune l'évoquait dans sa précédente réponse, l'absence au travail est un sujet de préoccupation.

La Chambre a bien noté la stabilité des taux d'absentéisme de 2013 et de 2015 qui ne sont cependant pas satisfaisants car élevés. Un travail pour l'élaboration d'un tableau de bord des absences par service et par motif général va être entrepris à l'instar de ce qui est fait actuellement au titre des accidents du travail. L'ensemble des mesures de prévention prises par la collectivité et reprises par la Chambre (gestion prévisionnelle de santé, mobilité accès à l'emploi) montre la dynamique volontariste enclenchée par la collectivité pour réduire ce taux d'absence.

Il faut cependant souligner l'absence totale de maîtrise de la collectivité sur les congés de longue maladie et les congés de longue durée.

Les modalités de gestion des ressources humaines

Le pilotage de ressources humaines

Le rapport note qu'il manque une approche stratégique sur les recrutements et les compétences. Conformément à ce qui a été mentionné dans la précédente réponse, il n'existe certes pas aujourd'hui de gestion prévisionnelle formalisée des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Cette observation doit cependant être pour le moins nuancée par plusieurs faits.

La DRH a été confrontée à une instabilité au sein du service emploi et mobilité. Par ailleurs, l'institution du contrôle automatisé du temps de travail (GPTT) a été mise en œuvre conformément à la recommandation de la Chambre régionale des comptes. Le déploiement a été cependant plus long et lourd que prévu, la collectivité ayant de nombreux sites à relier qui plus est sont sur des distances importantes empêchant le projet GPEEC d'avancer au rythme prévu.

Toutefois, d'autres dispositifs répondant à cette logique de GPEEC ont d'ores et déjà pu être mis en œuvre avec l'accueil des apprentis et emploi aidés, la formation tout au long de la vie et la validation des acquis et de l'expérience.

La commande publique

Le rapport de la chambre aborde l'examen de la commande publique dont elle souligne le caractère satisfaisant des conditions de passation et de suivi. La commune prend note avec satisfaction de la qualité du travail rendu, la passation des marchés ne faisant l'objet d'aucun contentieux avec les entreprises.

Elle émet une réserve sur les méthodes d'analyse des offres notamment sur la méthodologie appliquée pour examiner les dossiers comportant trois offres ou plus.

Le prix doit être pondéré en fonction de la complexité de la prestation attendue et de la précision du cahier des charges.

Toute formule traduit une approche spécifique et déforme plus ou moins le sens des écarts entre les différentes offres financières.

Dans son guide sur les prix, la Direction des Affaires juridiques (DAJ) conseille d'utiliser à cet effet la formule la plus répandue parmi les méthodes proportionnelles mais reconnaît, elle-même, qu'aucune méthode n'est parfaite et que celle qu'elle préconise « pénalise les offres de prix approchant l'offre la plus compétitive. Elle est notamment pertinente pour les marchés dont l'expérience montre que les offres sont généralement concentrées et les écarts de prix faibles. » Elle

propose ainsi dans son guide d'autres méthodes de notation présentant chacune des avantages et des inconvénients.

Bien évidemment, la commune réaffirme son attachement aux grands principes de la commande publique et s'attachera à repenser les méthodes de notation des offres.

Concernant l'organisation des services, le service marché fait l'objet depuis 2016 d'un important turn-over de personnel ne permettant pas de stabiliser les effectifs et donc de procéder à un travail de refonte du guide de la commande publique. C'est un objectif prioritaire inscrit dans le plan de charge et qui pourra être mené dès que les effectifs – dans un secteur de recrutement sous tension – seront complétés. Le code de la commande publique qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2019 posera les fondements d'une base actualisée et constituera donc une opportunité d'écriture.

Par ailleurs, le recensement des besoins fera l'objet d'un travail transversal destiné à développer une méthodologie d'analyse complétée par des fiches de liaison et des notes d'analyse.

La restauration collective

Dans le cadre des travaux communs des juridictions financières la Chambre a examiné la gestion de la restauration collective.

La Chambre souligne à bon escient les dépenses consacrées par la commune à la restauration collective dont l'importance est le reflet de la priorisation et des engagements politiques de la municipalité dans ce domaine. La commune se réjouit des caractères efficient et efficace relevés par la Chambre et qui permettent non seulement un large accès aux usagers mais encore de servir un repas adapté à l'ensemble des enfants fréquentant ce service municipal.

La commune se réjouit aussi que la Chambre ait noté le souci de progressivité et d'équité qui a présidé à la démarche de la Collectivité de refondre ses tarifs. Elle note d'ailleurs que près de la moitié des rationnaires paie le tarif le plus faible.

La commune souhaite apporter quelques précisions, compléments d'information et d'appréciation.

1. Les usagers de la restauration collective

La Chambre indique que les personnels techniques chargés de la préparation des repas et de l'organisation du service ne perçoivent pas de ticket restaurant mais bénéficient d'un repas gratuit sur place. Il faut préciser qu'il est proposé à ces agents un choix, entre tickets restaurant ou repas gratuit.

Certaines structures, telles que les crèches qui fonctionnent sur la base d'une capacité d'accueil limitée peuvent effectivement être amenées à refuser des usagers. Ce n'est toutefois pas le cas des centres de loisirs qui s'organisent afin d'accueillir l'ensemble des enfants ayant souhaité s'inscrire en journées.

Comme le souligne la Chambre, l'offre de service s'est enrichie dans le nouveau marché d'une augmentation de produits Bio assortie d'une clause de saisonnalité et d'exigence en termes d'approvisionnement et de circuits courts sur des produits ciblés.

La lutte contre le gaspillage initiée au sein d'un groupe scolaire dès 2015 fait l'objet d'expérimentations ciblées en 2017. La chambre préconise de formaliser un plan d'actions. Toutefois, cette préconisation va au-delà de l'obligation faite aux collectivités d'initier une démarche en ce sens. Pour autant, la généralisation de ces actions est en cours de structuration avec la mise en place d'outils adaptés.

En ce qui concerne la satisfaction des usagers, la Chambre souligne que, bien que non obligatoire, il n'y a pas de commission menus associant les élèves ou parents, ni d'enquêtes de satisfaction formalisées. Et en effet, ce type de dispositif n'étant pas obligatoire, la collectivité n'entend pas y recourir. Le contexte actuel trop propice, comme en témoigne certains messages reçus, à des revendications diverses de type communautariste, mérite que la collectivité puisse continuer à offrir des repas alternatifs et maîtriser son offre, sans que la ou les revendications de quelques-uns puissent être imposées aux autres usagers.

Il existe toutefois des réunions, entre chaque période de vacances, entre le prestataire et la Ville. Celles-ci ont pour objet d'évaluer les menus proposés sur la période écoulée avec les responsables de groupes scolaires. Ces personnes référentes sur chaque site constatent et consignent en temps réel la satisfaction ou non des enfants et relayent les remarques exprimées par ceux-ci. Le taux de fréquentation des restaurants scolaires (63,5%) est par lui-même un indicateur de qualité et d'attractivité des menus proposés.

2. La gestion du service

La Chambre relève que le mode d'organisation ne favorise pas une stratégie d'ensemble. L'organisation mise en place vise en effet à ce que chaque service soit responsable de sa gestion dans une logique de décentralisation. Il n'en demeure pas moins que la diététicienne assure le rôle de pivot entre les services et le prestataire. C'est ainsi que le suivi global de la prestation est assuré par un référent unique, interlocuteur privilégié.

Les contrôles effectués par la diététicienne à la cuisine centrale ne donnent pas lieu à la rédaction d'un compte-rendu si aucune anomalie n'est constatée. Cependant, en cas de remédiation nécessaire, un échange oral ou électronique est réalisé. Si un dysfonctionnement persistait ou en cas d'anomalie importante, un courrier serait rédigé. Cette situation ne s'est pas présentée sur la période contrôlée.

3. Le cadre économique et financier

La Chambre relève que la commune est en capacité de dégager le coût de la restauration scolaire, même s'il conviendrait de mieux valoriser les personnels administratifs.

En revanche, le coût de la restauration proposé aux autres usagers n'est pas suivi.

En effet, pour ce qui concerne les autres services, individualiser les différentes étapes concourant à la restauration est plus difficile car inclus dans la journée globalisée.

Ainsi, pour les crèches, par exemple, des bilans quantitatifs et qualitatifs sont réalisés à destination de la CAF dans le cadre de son financement mais il est vrai que la part restauration n'est pas clairement identifiée.

Un travail sera conduit en ce sens

Comme le souligne la chambre, le coût de la prestation a connu une hausse suite à l'entrée en vigueur du nouveau marché imposant la fourniture de 25 % de produits bio. C'est le choix de la commune d'offrir un service hautement qualitatif. Le surcoût consécutif de 200 K€ (soit 14 % du prix du repas) n'a pas été répercuté sur les usagers.

La réforme de la tarification menée en 2015 a consisté, à recettes équivalentes, à redistribuer les tarifs avec un effet de lissage pour réduire les effets de seuils, tout en conservant une haute qualité de service rendu.

Les grilles de tarifs retenus (minimum et maximum) servant à l'analyse par la Chambre comparent les tarifs résidents et tarifs non-résidents. L'analyse de l'évolution des tarifs en pourcentage provoque un effet de loupe qu'il convient de compléter.

Deux grands principes ont présidé à la réforme de la tarification, à savoir conserver un tarif moyen de 2,45€ (pour un coût de repas à 10€) et lisser les effets de seuils sur les classes moyennes.

L'analyse tarifaire en € fait apparaître, pour le palier bas, une petite hausse de 0,14€ portant le tarif à 0,70 €, ce qui reste l'un des tarifs les plus bas de la métropole. Cette tranche concerne 20% des rationnaires. La progressivité est de 0,20€ par tranche jusqu'à la tranche 17. L'augmentation est ensuite de 0,15€ jusqu'à la dernière tranche.

Comme le souligne la chambre, cette révision tarifaire répond à un souci de progressivité et d'équité sociale. Ainsi, globalement, deux tiers des familles villeneuvoises ont bénéficié d'une diminution des tarifs ; un tiers a connu une augmentation mais pas de façon très significative.

Ainsi, globalement, deux tiers des familles villeneuvoises ont bénéficié d'une diminution des tarifs ; un tiers a connu une augmentation mais pas de façon très significative.

Concernant les tarifs des non-résidents, représentant 8% des usagers de la restauration scolaire, le tarif moyen en 2015 était de 3,43€, alors que pour les autres villes de la métropole, il s'établissait entre 5 et 5,30€. La pyramide sociale des non-résidents est inversée par rapport à celle des résidents. Aussi, afin d'atténuer le décrochage tarifaire, les tarifs ont augmenté de manière plus significative en conservant toutefois un tarif différencié permettant un accès à tous et sans influence majeure sur le taux de fréquentation.

Cette grille tarifaire répond aux objectifs d'équité sociale et de solidarité puisque près de la moitié des rationnaires paie le tarif le plus faible.

La revalorisation tarifaire de 2017 a consisté à une très légère augmentation correspondant à l'inflation depuis 2014.

Par ailleurs, comme auparavant, la grille tarifaire prévoit le cas de l'enfant non résidant dans la commune mais ayant un lien particulier avec cette dernière du fait de liens familiaux. La Chambre fait remarquer que le lien familial ne paraît objectivement pas devoir fonder une différenciation tarifaire, au motif que seuls les parents et non leurs proches, sont assimilables à la notion d'usagers.

Or, s'agissant d'un service public non obligatoire, le conseil municipal a le pouvoir de décider souverainement de critères qui concrétisent la notion qu'est le « lien particulier avec la Commune », au cas par cas et en fonction de l'objet du service, dans la limite des grands principes dégagés par le juge administratif.

Aucune disposition ni aucune décision jurisprudentielle ne s'oppose à ce que ce lien soit caractérisé par les liens familiaux que peuvent avoir les enfants avec des personnes domiciliées sur le territoire de la Commune.

Ce dispositif a été mis en place dans la mesure où les liens familiaux participent à la vie économique et l'attractivité de la Ville. Pour autant, une réflexion pourra être menée sur le sujet tenant compte de ce qui précède.