



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/159/13-0496 C

NOISIEL, le 29 OCT. 2013

N° 13-0206 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de la commune de Gennevilliers.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

P.J. : 1

Monsieur Jacques Bourgoïn
Maire de Gennevilliers
177 avenue Gabriel Péri
92230 GENNEVILLERS

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au directeur départemental des finances publiques des Hauts-de-Seine.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

*Pour le Président empêché,
Marc Soléry*

Président de Section



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

RAPPORT

SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE GENNEVILLIERS (92)

Exercices 2008 et suivants

**OBSERVATIONS DÉFINITIVES
délibérées le 15 octobre 2013**

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
OBSERVATIONS.....	6
1. PROCÉDURE	6
2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE GENNEVILLIERS	6
3. SUITES DONNÉES AU CONTROLE PRÉCÉDENT	6
3.1. Concordance de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion	6
3.2. Comptes de cumul d'emplois et de rémunérations.....	7
4. SITUATION FINANCIÈRE	7
4.1. Fiabilité des comptes.....	7
4.1.1. Etat de l'actif et amortissements	7
4.1.2. Subventions d'équipement	7
4.1.3. Frais d'étude.....	7
4.1.4. Immobilisations financières	8
4.1.5. Rattachements	8
4.1.6. Engagements hors bilan	8
4.1.7. Affectation du résultat et restes à réaliser	9
4.1.8. Subventions d'investissement transférables	9
4.1.9. Procédure de service fait et base des engagements pour l'année 2012	9
4.2. Analyse financière.....	10
4.2.1. Fonctionnement.....	10
4.2.2. Investissement.....	11
4.3. Endettement	12
4.3.1. Généralités	12
4.3.2. Caractéristiques de la dette.....	13
4.4. Audit et contrôle de gestion	14
4.4.1. Pilotage et contrôle de gestion	14
4.4.2. Audit et contrôle interne.....	14
5. FONCTION ACHATS.....	15
5.1. Organisation générale de la fonction <i>achats</i>	15
5.2. Contrôle de marchés passés en 2011 et 2012	15
6. RESSOURCES HUMAINES	16
6.1. Présentation générale de la fonction <i>ressources humaines</i>	16
6.2. Effectifs et masse salariale.....	17
6.3. Taux d'emploi pourvu (TEP).....	18
6.4. Recrutement	18
6.5. Avancement et notation.....	18
6.5.1. Politique d'avancement et de notation	18
6.5.2. Changement de grade	18
6.5.3. Avancement d'échelon.....	19

6.6. Mobilité interne et rotation du personnel	19
6.7. Attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)	20
6.8. Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).....	20
6.9. Bilans sociaux	20
6.10. Formation	20
6.11. Absentéisme	21
6.12. Fiches de poste	21
7. SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS	22
7.1. Présentation générale	22
7.2. Organisation communale en matière de subventions aux associations	22
7.3. Modalités d’attribution des subventions de plus de 23 000 €.....	22
7.4. Prestations en nature et mises à disposition de personnels.....	23
7.4.1. Moyens en nature	23
7.4.2. Moyens en personnel.....	23
8. CENTRE MUNICIPAL DE SANTÉ.....	24
8.1. Le nouveau centre municipal de santé (CMS)	24
8.2. Objectifs du CMS.....	24
8.2.1. Diagnostic et soins	24
8.2.2. Actions de prévention	25
8.3. Situation financière	25
8.3.1. Situation globale.....	25
8.3.2. Origine des recettes	26
8.4. Activité.....	26
8.4.1. Nombre d’actes	26
8.4.2. Nombre de consultations par spécialités	26
8.5. Patientèle.....	27
ANNEXE.....	28
GLOSSAIRE DES SIGLES	31

SYNTHÈSE

Situé dans le département des Hauts-de-Seine, au nord-ouest de Paris, Gennevilliers est le plus important port fluvial d'Île-de-France. En 2010, la commune comptait 41 364 habitants. Elle est divisée en deux cantons (Gennevilliers-nord et Gennevilliers-sud) faisant partie de l'arrondissement de Nanterre. Les deux tiers de l'espace communal sont occupés par la zone industrielle et le port.

Au plan comptable, l'état de l'actif de l'année 2010 ne retraçait pas les amortissements. Or, le défaut de suivi rigoureux des immobilisations en cours influe sur la charge des amortissements constatée annuellement, ce qui a pour effet de majorer indûment le résultat de fonctionnement et de minorer à tort celui d'investissement. Afin d'avoir une vision exacte de son patrimoine, la chambre note que l'ordonnateur a, en partenariat avec le comptable, fiabilisé l'état de l'actif à partir de l'inventaire des biens, remédié au défaut d'amortissement des subventions d'équipement et procédé aux écritures de transfert des immobilisations en cours et des frais d'études. Elle souligne néanmoins que ces actions devront se poursuivre jusqu'en fin d'année 2013 afin de régulariser l'ensemble des anomalies recensées.

Entre 2008 et 2012, l'encours de la dette s'est réduit de manière continue : il a diminué de 14 %, passant de 2 164 € à 1 908 € par habitant. Il demeurait, toutefois, nettement au-dessus de la moyenne de la strate (1 146 € en 2012). L'annuité de remboursement de la dette a diminué de 37 % entre 2008 et 2012 et à un rythme plus rapide entre 2010 et 2012. Quant aux charges financières, elles ont baissé de 24,7 % pendant la période sous revue.

La capacité d'autofinancement (Caf) brute a crû de 9 % au cours de la période sous revue. Sa valeur maximale a été atteinte en 2010. La Caf nette a été multipliée par 2,1 entre 2008 et 2012. Son point culminant a été atteint en 2011, année où les remboursements d'emprunts se sont révélés très inférieurs (7,3 M€⁽¹⁾) à ceux de 2010 (11,24 M€).

Au 31 décembre 2012, les services communaux comptaient 1 362 agents (dont 24 agents détachés, en reclassement, invalidité, longue maladie, etc.). Selon la commune, l'augmentation de plus de 7 %, entre 2008 et 2011, des effectifs globaux, est due au reclassement d'un certain nombre d'agents. Ces effectifs ont très faiblement diminué en 2012, essentiellement en raison de la baisse du nombre des agents titulaires (1 059 contre 1 039 agents), l'effectif des non-titulaires ayant augmenté de 17 agents au cours de l'exercice.

Le nombre total de jours d'absence du personnel permanent (titulaire et non titulaire) a augmenté de près de 21 % entre 2009 et 2012 (31 008 jours, en 2009, 37 499 jours, en 2012). Cette dérive a surtout touché le personnel titulaire (+ 23 %) du fait d'une recrudescence d'arrêts pour longue maladie (143 cas en 2012), dont certains liés à une maladie professionnelle (33 cas sur 143 en 2012).

Cinq associations bénéficient de personnels communaux mis à disposition par convention.

⁽¹⁾M€ : millions d'euros

RECOMMANDATIONS

Au terme de l'examen de la gestion auquel elle a procédé, la chambre recommande à la commune de :

Poursuivre la révision du processus d'engagement de ses dépenses.

OBSERVATIONS

1. PROCÉDURE

Le précédent examen de gestion de la commune de Gennevilliers, portant sur les exercices 1999 à 2005, avait donné lieu à un rapport d'observations définitives adressé le 5 novembre 2007 à la commune. Le présent contrôle a porté sur les exercices 2008 et suivants. Il a été ouvert le 28 janvier 2013.

L'entretien prévu par les dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu, le 11 juin 2013, avec M. Jacques Bourgoïn, maire de la commune.

La chambre a arrêté des observations provisoires, le 23 juillet 2013, transmises à l'ordonnateur le 2 août 2013. Par lettre en date du 19 septembre 2013, le maire de Gennevilliers a répondu au rapport d'observations provisoires. Lors de sa séance du 15 octobre 2013, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a arrêté les observations définitives suivantes.

2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE GENNEVILLIERS

Situé dans le département des Hauts-de-Seine, au nord-ouest de Paris, Gennevilliers est le plus important port fluvial d'Île-de-France. En 2010, la commune comptait 41 364 habitants. Elle est divisée en deux cantons (Gennevilliers-nord et Gennevilliers-sud), qui font partie de l'arrondissement de Nanterre. Les deux tiers de l'espace communal sont occupés par la zone industrielle et le port. Le contexte économique et social de la commune est tout à fait spécifique. Selon des éléments fournis par la commune :

- le taux de chômage à fin mars 2013 était estimé à 18,6 % ;
- 64 % des logements de la ville présentent un caractère social ;
- en 2012, 20,4 % des allocataires de la Caf perçoivent le revenu de solidarité active (RSA) à Gennevilliers (contre 17,8 % en Île-de-France et 13,9 % dans les Hauts-de-Seine).

3. SUITES DONNÉES AU CONTROLE PRÉCÉDENT

3.1. Concordance de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion

Dans le rapport d'observations définitives du 5 novembre 2007, il avait été relevé que la dette n'était pas comptabilisée pour le même montant au compte administratif et au compte de gestion. En conséquence, il avait été recommandé à la commune qu'à l'avenir la concordance des états de la dette soit vérifiée. Grâce à un travail de pointage effectué avec la direction générale des finances publiques (DGFip), deux régularisations, l'une de 1 980 128,36 € au budget principal et l'autre de 42 410,93 € au budget annexe de l'assainissement, ont pu être réalisées par écriture d'ordre sur l'exercice 2011.

3.2. Comptes de cumul d'emplois et de rémunérations

Dans le rapport d'observations définitives du 5 novembre 2007, il avait été relevé que les comptes de cumul d'emplois et de rémunérations n'étaient pas tenus, ce qui était irrégulier, en ce qui concernait deux agents percevant des rémunérations d'établissements rattachés. Depuis 2008, plus aucun agent ne se trouve en situation de cumul.

4. SITUATION FINANCIÈRE

4.1. Fiabilité des comptes

4.1.1. Etat de l'actif et amortissements

L'état de l'actif 2010 ne comportait pas les signatures réglementaires et ne retraçait pas les amortissements. Or, le défaut de suivi rigoureux des immobilisations en cours influe sur la charge des amortissements constatée annuellement, ce qui a pour effet de majorer indûment le résultat de fonctionnement et de minorer à tort celui d'investissement. Afin d'avoir une vision exacte de son patrimoine, la chambre note que l'ordonnateur a, en partenariat avec le comptable, fiabilisé l'état de l'actif à partir de l'inventaire des biens, remédié au défaut d'amortissement des subventions d'équipement et procédé aux écritures de transfert des immobilisations en cours et des frais d'études. Elle souligne néanmoins que ces actions devront se poursuivre jusqu'en fin d'année 2013 afin de régulariser l'ensemble des anomalies recensées.

4.1.2. Subventions d'équipement

Les subventions d'équipement versées à des tiers, qui constituent des immobilisations imputées au compte 204, doivent être obligatoirement amorties (débit du compte 6811 par le crédit du compte 2804). Or, aucune n'a fait l'objet d'un amortissement pendant la période sous revue. L'actualisation de la délibération sur les durées d'amortissement, inscrite à l'ordre du jour du conseil municipal du 26 juin 2013, devrait permettre de mettre fin à cette irrégularité.

4.1.3. Frais d'étude

Des frais d'études datant de 2007 et d'années antérieures demeurent toujours inscrits à l'état de l'actif de 2010 pour un montant de 516 885,21 €. Compte tenu de l'ancienneté de ces opérations, la plupart de ces montants auraient dû être transférés au compte 23, lors du lancement des travaux correspondants. Sur ce point, la chambre note que la commune s'est engagée à effectuer les régularisations nécessaires avant la fin de l'année 2013.

4.1.4. Immobilisations financières

Au 31 décembre 2012, le solde du compte 26 *Participations et créances rattachées à des participations* se montait à 1,6 M€. Il était, pour l'essentiel, composé des participations au capital de la société coopérative HLM de Gennevilliers (1,5 M€). Le compte 27 *Autres immobilisations financières* présentait un solde de 0,1 M€ correspondant à des créances sur des collectivités et sur des particuliers et autres personnes de droit privé. Le total de ces deux comptes représentait 1,3 % des produits de fonctionnement courant de l'exercice 2012, ce qui était inférieur au seuil d'alerte fixé à 5 %. Il a été constaté que le solde du compte 27633 *Créances sur les départements* et le solde du compte 2764 *Créances sur des particuliers* n'avaient pas évolué entre 2008 et 2012.

Il est à noter, à propos de ces créances, qu'un pointage avec les services de la trésorerie est en cours de réalisation et qu'il est prévu que son résultat soit pris en compte dans la décision modificative n° 2 qui sera votée en décembre 2013. Des recherches doivent, notamment, être menées pour identifier les bénéficiaires de participations antérieures à l'exercice 2000.

4.1.5. Rattachements

Dans son rapport d'observations définitives du 5 novembre 2007, la chambre avait recommandé de mettre en place un suivi informatique des rattachements des charges à l'exercice. Elle avait pris acte des décisions de la commune d'instaurer un seuil minimum de rattachement de 150 €, de supprimer les rattachements non mandatés l'année suivante et de contrôler systématiquement les demandes de rattachement. Depuis lors :

- tout engagement inférieur à 500 €, non soldé au 31 décembre de l'exercice, est soldé d'office, par la direction des affaires financières (Daf) ;
- pour les engagements compris entre 500 et 5 000 €, un état des engagements non soldés, compris entre 500 et 5 000 €, est transmis par la Daf aux gestionnaires déconcentrés des services pour qu'ils indiquent si ces engagements ont bien fait l'objet d'un service fait avant le 31 décembre de l'exercice ;
- pour chaque engagement supérieur à 5 000 €, une pièce justificative doit être produite : il peut s'agir d'un contrat réel, d'un bon de livraison pour les fournitures, du support matériel pour les prestations de service.

Quant aux engagements rattachés qui n'ont pas fait l'objet d'un mandatement au 30 juin de l'exercice suivant, ils sont automatiquement soldés et les crédits sont récupérés sur le budget de la Daf.

Pendant la période 2008-2012, le ratio moyen de rattachement des charges à l'exercice a été de l'ordre de 6 %, ce qui est dans la fourchette normale (5 % à 10 %).

4.1.6. Engagements hors bilan

En 2011, l'encours de la dette garantie s'élevait à 239 M€ et correspondait, après correction de l'annexe *ad hoc* au compte administratif, à un capital garanti de 316 M€. Aucune garantie d'emprunt n'a été mise en jeu pendant la période sous revue. Eu égard au montant des emprunts garantis, la chambre note que la commune s'est engagée à effectuer un suivi rigoureux pour assurer la fiabilité de l'annexe au compte administratif recensant les garanties accordées par la commune.

Par ailleurs, la commune n'a contracté aucun engagement sous la forme d'un crédit-bail.

4.1.7. Affectation du résultat et restes à réaliser

Selon l'instruction M14 (tome 2, titre 3, chapitre 5), pour la détermination du résultat à affecter, il n'est pas tenu compte des restes à réaliser de la section de fonctionnement. Seul le besoin de financement de la section d'investissement est corrigé des restes à réaliser de cette section, en dépenses et en recettes. Sur toute la période, la chambre a constaté que l'affectation du résultat était conforme aux dispositions de l'instruction M14 et qu'étaient bien pris en compte les restes à réaliser en investissement. Toutefois, l'examen d'un échantillon de restes à réaliser a révélé des montants indûment reportés, notamment en recettes. La commune s'est engagée à porter une attention particulière à cette question, afin que la sincérité des restes à réaliser ne fausse pas l'exactitude du besoin de financement.

4.1.8. Subventions d'investissement transférables

Il a été constaté que des subventions d'investissement et des fonds transférables subsistaient au bilan de la commune, faute d'avoir fait l'objet, chaque année, d'une reprise à la section de fonctionnement. La commune a pris bonne note qu'il lui incombait de corriger cette erreur avant la fin de l'année 2013.

4.1.9. Procédure de service fait et base des engagements pour l'année 2012

Le dispositif d'enregistrement des factures et le traitement des opérations de certification des travaux demeurent perfectibles puisqu'ils ne permettent pas à la commune de respecter le délai global de paiement des dépenses. Cette situation s'explique par un nombre important de gestionnaires déconcentrés suivant des pratiques différentes. En 2012, le délai était de 36,2 jours (24,4 jours pour l'ordonnateur, 11,8 jours pour le comptable), mais les montants des intérêts moratoires acquittés par la commune n'étaient pas significatifs. Néanmoins, il importe que les services communaux demeurent vigilants quant à la maîtrise de leur processus d'attestation du service fait, long et complexe car basé sur un circuit de pièces sous forme papier.

L'analyse de la base des engagements de l'année 2012 (environ 12 000 lignes) présente un nombre important d'anomalies. Afin de parvenir à fiabiliser leurs processus d'engagement, la chambre note que les services communaux se sont engagés dans la dématérialisation de leurs procédures avec le comptable public et vont conclure une convention de service comptable et financier avant la fin de l'année 2013. D'ores et déjà, la chambre prend acte des mesures récemment adoptées par la municipalité en vue de remédier aux dysfonctionnements identifiés (nouvelle procédure datant du mois de juin 2013, actions de sensibilisation menées auprès de l'ensemble des directeurs et d'une cinquantaine d'acheteurs).

Recommandation

La chambre recommande à la commune de poursuivre la révision du processus d'engagement de ses dépenses.

4.2. Analyse financière

L'analyse financière de la commune a été établie à partir des données figurant dans les fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) validées à la fois par les services communaux et le comptable public (cf. annexe). La commune se trouve dans la catégorie des communes de 20 000 à 50 000 habitants n'appartenant à aucun groupement fiscalisé.

4.2.1. Fonctionnement

En 2011, les produits de fonctionnement atteignaient 140 M€, soit 3 323 € par habitant (la moyenne de la catégorie étant de 1 684 €) et les charges de fonctionnement 115,6 M€, soit 2 746 € par habitant (la moyenne de la catégorie étant de 1 501 €). En 2012, les produits de fonctionnement s'élevaient à 159,9 M€, soit 3 795 € par habitant, et les charges de fonctionnement à 134,86 M€, soit 3 200 € par habitant.

4.2.1.1. Charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement ont augmenté de plus de 20,8 % durant la période sous revue. Si elles se sont réduites de 5,3 % entre 2010 et 2011, elles ont crû de manière importante (+ 16,6 %) entre 2011 et 2012, du fait des opérations d'ordre⁽²⁾.

Les charges de personnel ont augmenté de 13,5 % pendant la période sous revue, alors que les effectifs ont crû de 7,41 %. Leur part relative dans les charges de fonctionnement a baissé de 6 % sur la période.

Les achats et charges externes ont augmenté de manière continue entre 2008 et 2012 (+ 15,8 %), particulièrement :

- entre 2008 et 2009 : + 4,32 %, du fait des charges locatives et de frais de gestion payés au gestionnaire immobilier et des dépenses de fluides consécutives à la hausse du prix de l'énergie et à l'agrandissement du patrimoine communal ;
- entre 2010 et 2011 : + 6,93 %, du fait du paiement d'honoraires de programmation urbaine et de gestion d'immeubles, de la régularisation d'une facture d'enlèvement des ordures ménagères et de l'inflation des charges de fluides.

4.2.1.2. Produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement ont augmenté de 23,6 % entre 2008 et 2012. Leur croissance a été significative entre 2009 et 2010 (+ 7,63 %) et plus encore entre 2011 et 2012 (+ 14,2 %⁽³⁾), étant toutefois relevé que leur montant de 2011 était inférieur d'environ 4,6 % à celui de 2010.

La part des ressources fiscales dans les produits de fonctionnement a baissé depuis 2010. Après avoir augmenté de 7,9 % en 2010, le montant des ressources fiscales a diminué de 7,3 % en 2011, avant de croître de 13,75 % en 2012. Cette dernière augmentation est notamment liée à la progression de la taxe foncière sur les propriétés bâties (implantation d'entreprises importantes) et à la réforme de la taxe professionnelle qui a transféré aux communes la part départementale de la taxe d'habitation.

⁽²⁾ Amortissements (compte 6811), valeurs nettes comptables des immobilisations cédées (compte 675) et enregistrements des plus et moins-values (compte 676).

⁽³⁾ Progression expliquée par 11 cessions foncières imputées au compte 775 pour un total de 15 370 048 € en 2012.

Les impôts locaux ont crû en valeur d'environ 23 % sur la période, les évolutions étant très disparates suivant les taxes. Est à noter, par exemple, le quasi doublement du produit de la taxe d'habitation entre 2008 et 2012, qui est imputable à la réforme de la taxe professionnelle.

Depuis 2010, la contribution économique territoriale (CET) remplace la taxe professionnelle. La CET est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

En 2009, le produit de la taxe professionnelle était de 47,6 M€ ; en 2010, le produit de la compensation relais⁽⁴⁾ a été de 51,5 M€. En 2011, le montant des taxes et cotisations de remplacement s'est élevé à 50,7 M€. Il a atteint 51,9 M€ en 2012, dont 13,64 M€ au titre de la contribution foncière des entreprises et 9,71 M€ au titre de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises.

La réforme de la taxe professionnelle a conduit à une réforme du mode de calcul du potentiel financier. Ce dernier représente la masse de recettes que la commune serait en mesure de mobiliser si elle appliquait des décisions situées dans la moyenne de ce que font les autres communes en matière de fiscalité. La commune de Gennevilliers regrette, en conséquence, que cette réforme ait conduit à une forte augmentation du potentiel financier entre 2011 et 2012 (+ 26,3 %) laquelle, de fait, limite le montant des dotations de péréquation auxquelles elle peut prétendre.

4.2.1.3. Autofinancement

La capacité d'autofinancement (Caf) courant brute annuelle est constituée de l'excédent de fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursement de dettes, dépenses d'équipement). Elle est égale à la différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles. La Caf nette s'obtient en déduisant de la Caf brute les sommes consacrées au remboursement des emprunts.

La Caf brute a progressé de 9 % sur la période sous revue. Sa valeur maximale a été atteinte en 2010. La Caf nette a été multipliée par 2,1 entre 2008 et 2012. Son point culminant a été atteint en 2011, année où les remboursements d'emprunts se sont révélés très inférieurs (7,3 M€) à ceux de 2010 (11,24 M€).

4.2.2. Investissement

Le taux de réalisation des dépenses a fortement progressé entre 2010 et 2012. Le taux de réalisation des recettes a été, en revanche, plus irrégulier. Il a atteint un niveau historiquement bas, en 2011, du fait d'une baisse significative des cessions, des dotations et des subventions.

Bien qu'irrégulier sur la période, le niveau des dépenses d'investissement place la commune très au-dessus des valeurs de sa catégorie (1 218 € par habitant en 2012 contre 432 € pour la moyenne des communes de taille comparable). Après une phase de relative stabilité entre 2008 et 2010, ces dépenses ont subi une baisse notable, en 2011, puis une augmentation d'environ 60 %, en 2012, liée à la construction et à la rénovation d'équipements municipaux destinés au secteur de la santé, de l'éducation et au domaine sportif et culturel.

⁽⁴⁾ Compensation instaurée pour la seule année 2010, transitoire entre taxe professionnelle et CET.

4.2.2.1. Recours à l'emprunt

La commune a déclaré ne pas avoir eu de difficultés pour couvrir ses besoins de crédit à court ou à long terme, du fait de son éligibilité aux prêts *projets urbains* à taux bonifiés accordés aux collectivités signataires de la convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), dont elle fait partie. Par ailleurs, le rapprochement de la cadence des emprunts souscrits du calendrier de réalisation d'équipements divers, conduit à constater que la commune préfère, dans la mesure de ses possibilités, recourir à l'autofinancement.

4.2.2.2. Système autorisation de programme / crédits de paiement (AP-CP)

La commune a institué un régime d'AP-CP en 2009. Le jugement qu'elle porte sur cette pratique est globalement positif, puisque celle-ci lui permet de mieux planifier les grandes opérations d'investissement, tout en les associant aux enveloppes financières prévues pour les réaliser. Près de 70 % du budget d'investissement est soumis au régime des AP-CP, qui s'applique ainsi aux grandes opérations d'équipement et d'infrastructures, le reliquat étant constitué par les achats de matériels et de petit équipement.

4.3. Endettement

4.3.1. Généralités

La commune affirme être très vigilante en ce qui concerne le niveau de recours à l'emprunt, son montant étant calculé, chaque année, en fonction de celui des crédits de paiement. D'une manière générale, les investissements ont été financés par trois ressources également réparties : autofinancement, ressources propres (fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), subventions, etc.) et emprunt. Entre 2008 et 2012, l'encours de la dette s'est réduit de manière continue et a diminué de 14 %, passant de 2 164 € à 1 908 € par habitant. Il demeurait, toutefois, nettement au-dessus de la moyenne de la catégorie (1 146 € en 2012). L'annuité de remboursement de la dette a diminué de 37 % entre 2008 et 2012 et à un rythme plus rapide entre 2010 et 2012. Quant aux charges financières, elles ont baissé de 24,7 % pendant la période sous revue.

La capacité de désendettement est la durée nécessaire pour rembourser complètement la dette en y consacrant la totalité de la Caf. Mesurée en années, elle est égale au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et la Caf dégagée au cours de l'exercice considéré. A cet égard, la commune ne présente pas de signe de fragilité particulier puisque le ratio s'est réduit d'environ 21 % sur la période sous revue. Sa valeur moyenne a été de 3,6 années sur cette période et la légère augmentation de l'année 2012 s'explique par la baisse relative de la Caf brute.

Au 1^{er} janvier 2013, l'encours de la dette communale se montait à 79,36 M€, dont 3,37 M€ de dette structurée (4,25 % du total de l'encours).

4.3.2. Caractéristiques de la dette

La commune n'a entamé aucun processus de renégociation de sa dette au cours de la période 2008-2012. Entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2013, le capital restant dû s'est quasiment maintenu au même niveau pour les emprunts souscrits auprès d'organismes de droit public. Il a, en revanche, baissé de plus de 11 % pour les prêts contractés auprès d'institutions financières privées, notamment *Dexia CLF* (qui détient près de 46 % du capital restant dû au 1^{er} janvier 2013).

La commune a déclaré souscrire des emprunts sur une durée moyenne de 15 ans afin de mieux maîtriser le niveau des intérêts dont elle devait s'acquitter. Entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2013, l'évolution des annuités de remboursement des emprunts a révélé, en sus d'une réduction de l'encours global de la dette (passé de 87,2 M€ à 79,4 M€), un raccourcissement de la durée d'amortissement de plusieurs emprunts, la part de l'annuité de remboursement du capital entre 10 et 12 ans passant de 22,7 % en 2011 à 35,9 % en 2013.

Un produit structuré à barrière de 5 M€ a été contracté en 2008 (taux fixe bonifié de 3,98 %). Au 1^{er} janvier 2013, il représentait 4,25 % de l'encours de la dette. Cet emprunt était classé 3E par la charte *Gissler*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, qui établit une classification des produits structurés en fonction des risques auxquels ils sont exposés. Cette cotation associe, d'une part, l'indice utilisé (de 1 à 5) et, d'autre part, une lettre en fonction de la structure du prêt (de A à E). Plus le chiffre et la lettre sont élevés, plus le risque est important. Une dernière catégorie dite *hors charte* et identifiée 6F correspond aux produits les plus risqués, dont la charte interdit en principe la commercialisation⁽⁵⁾.

Tableau 1 : Les niveaux de risques de la charte *Gissler*

Indices sous-jacents		Structures	
1	Indices zone euro	A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel).
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices	B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
3	Écarts d'indices zone euro	C	Option d'échange (<i>swaption</i>)
4	Indices hors zone euro. Écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	D	Multiplicateur jusqu'à 3 : multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	Écart d'indices hors zone euro	E	Multiplicateur jusqu'à 5

Source : Charte *Gissler*

⁽⁵⁾ Il s'agit notamment de quatre types d'emprunts : les emprunts libellés en devises qui exposent à un risque supplémentaire de change, les produits indexés sur le change mais libellés en euros (la volatilité des cours de change peut, en effet, conduire à des taux d'intérêt élevés), les produits de courbe particulièrement soumis au risque de décorrélation, les produits cumulatifs pour lesquels le taux payé accumulé, échéance après échéance, l'écart entre un index et une barrière.

Le produit structuré souscrit en 2008 par la commune présentait les caractéristiques suivantes :

- année de fin : 2019 ;
- capital restant dû : 3 370 933,54 € au 31 décembre 2012 ;
- taux fixe de 3,98 %, si la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 2 ans est supérieure ou égale à 0,2 % ;
- si la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 2 ans est inférieure à 0,2 %, le taux est, alors, de $(5,96 \% - 5 \times \text{la différence entre les deux taux})^{(6)}$.

A cet égard, la chambre note que la commune s'est engagée à respecter, à compter du 1^{er} janvier 2014, les recommandations contenues dans l'avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012 du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), qui prévoit de compléter les règles de comptabilisation des emprunts structurés, de façon à mieux traduire comptablement les risques pris par les entités du secteur public local.

4.4. Audit et contrôle de gestion

4.4.1. Pilotage et contrôle de gestion

La commune ne dispose pas de contrôleur de gestion. Des tableaux de bord sont établis mensuellement et portent sur les thèmes suivants :

- dépenses de personnel ;
- dépenses de fournitures de bureau et de reprographie ;
- dépenses de téléphonie et d'affranchissement ;
- dépenses de location de cars ;
- suivi de chaque dossier de subvention d'investissement notifiée ou en cours de négociation.

Dans ce contexte, en vue d'assurer la cohérence du dispositif de pilotage, la chambre prend bonne note que la commune s'est engagée à instituer une fonction de contrôle de gestion dont la mise en œuvre effective est prévue au cours du premier semestre 2014.

Par ailleurs, des bilans d'activités sont établis chaque année par chaque direction. Ils sont soumis au mois de septembre au bureau municipal et constituent le point de départ de la procédure budgétaire annuelle.

4.4.2. Audit et contrôle interne

Il n'existe pas de structure spécifique responsable de l'audit interne dans l'administration communale. Selon les domaines, ce sont les directions qui sont en charge des contrôles légaux et réglementaires de tous ordres (audit financier, informatique, ressources humaines...). La chambre note, toutefois, l'existence de plusieurs rapports d'audit interne portant sur différents thèmes ; leur suivi inégal laisse cependant penser qu'ils sont d'un intérêt relatif pour les services communaux.

⁽⁶⁾ Différence aussi appelée *spread*.

5. FONCTION ACHATS

5.1. Organisation générale de la fonction *achats*

Rattaché à la direction administrative et juridique (DAJ), le service achats :

- coordonne et planifie les achats transversaux à l'ensemble des services municipaux (fournitures de bureaux, consommables informatiques, produits d'entretien, ramettes de papier et vêtements de travail) ;
- prépare et assure le suivi des marchés publics concernant ses propres achats et ceux de l'ensemble de la direction ;
- assure la gestion des stocks.

L'organisation retenue par la commune en matière de seuil est la suivante.

- a) Lorsque le besoin n'excède pas un montant fixé à 1 000 € HT, il n'y a aucune publicité ni mise en concurrence ; c'est notamment le cas :
 - lorsqu'un marché est déjà en cours d'exécution et qu'il apparaît nécessaire de le compléter, sans que le montant de l'achat complémentaire excède 50 % du montant initial ;
 - lorsque l'achat présente un caractère avéré d'urgence ;
 - lorsque les demandes de devis n'ont pas permis d'obtenir une offre acceptable.
- b) Les marchés compris entre 1 000 € HT et 15 000 € HT font l'objet d'une des deux mesures de publicité préalable suivantes :
 - soit la publication sur le profil d'acheteur ;
 - soit la demande de trois devis au minimum (exigence instaurée dans la charte d'achat du 17 novembre 2004 et reprise ensuite dans les procédures successivement mises en place).
- c) Entre 15 000 € HT et 90 000 € HT : des seuils indicatifs sont fixés, mais, en fonction de circonstances particulières (urgence, achat spécifique sur catalogue), il est possible de procéder à une publication des offres plus ou moins étendue pour permettre d'effectuer des achats plus rapidement.
- d) De 90 000 € à 200 000 € : avis d'appel public à la concurrence (journal d'annonces légales, bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP)) et mise en ligne de l'avis de marché et du dossier de consultation des entreprises sur le site internet de la commune.

5.2. Contrôle de marchés passés en 2011 et 2012

L'analyse des processus de la commande publique a porté sur 25 actes pris au hasard dans la base générale tenue à jour par les services communaux. Chaque dossier a fait l'objet d'un examen sur place, à partir des documents demandés aux différents services. Il s'agissait d'achats courants de fonctionnement de petit montant, compris entre 1 000 € HT et 10 000 € HT, qui devaient faire l'objet, selon les procédures internes en vigueur, d'une des deux mesures de publicité précédemment évoquées. L'échantillon étudié correspondait à 7,6 % du nombre et 1,5 % du montant des achats faits en 2012.

Dans quatre cas (dont deux appels d'offres ouverts) sur 25, les dispositions du code des marchés publics ont été respectées. Dans tous les autres cas relevant des dispositions de l'article 28-III⁽⁷⁾ du même code, la commune n'a pu justifier avoir procédé à la consultation sommaire de plusieurs fournisseurs, contrairement à l'esprit du code, d'une part, et de ses propres règles, d'autre part (charte des achats du 17 novembre 2004, notamment). Par ailleurs, la commune n'a pas institué de marchés centralisés pour plusieurs postes de dépense (maintenance des ascenseurs, achat d'appareils électroménagers, denrées alimentaires). Enfin, l'analyse des rejets de mandats et des mises en instance intervenus en 2012 a permis de recenser plusieurs cas de régularisation ayant permis de régler des fournisseurs en l'absence de marché ou en dépassement du seuil du marché à la suite de commandes, présentées comme imprévues, de la part des services.

Les anomalies constatées en matière d'achat ont mis en évidence :

- l'absence de processus de rationalisation des besoins de la collectivité (prévision, regroupement, formalisation en termes de spécifications techniques) ;
- la multiplication de marchés dont l'objet était très proche, voire identique ;
- l'absence de maîtrise de l'émission des bons de commande, qui peut avoir des conséquences dommageables au regard du respect des seuils des marchés ;
- une inadaptation de l'organisation mise en place, en particulier au niveau des gestionnaires déconcentrés.

À la suite de ces constats, la chambre prend note des actions d'ores et déjà engagées au sein des services municipaux et souligne qu'elles doivent s'inscrire dans la durée (actualisation de la nomenclature d'achat, refonte des procédures, nouveaux outils de suivi des actes en cours de passation, etc.).

6. RESSOURCES HUMAINES

Les orientations municipales en matière de politique des ressources humaines ont été définies en 2005. Dans le cadre d'une réorganisation de la direction des ressources humaines (DRHOM), elles font actuellement l'objet d'un audit mené par un cabinet externe.

6.1. Présentation générale de la fonction *ressources humaines*

La direction des ressources humaines est rattachée au directeur général adjoint chargé des ressources. Elle comprend 42 personnes en charge de 1 362 agents. Elle est composée de trois services : le service *recrutement*, le service *formation*, le service *gestion des carrières et des rémunérations*. Elle a fait l'objet d'une réorganisation importante en 2012 autour de trois grands axes :

- la réforme du service gestion-carrière-rémunération par l'instauration de la gestion intégrée des personnels, celle-ci comprenant le suivi individuel des carrières des agents, leur gestion quotidienne (absentéisme, retraite, accidents du travail, etc.) et leur rémunération ;

⁽⁷⁾ Article 28-III du code des marchés publics : « le pouvoir adjudicateur peut également décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si son montant estimé est inférieur à 15 000 € HT. Lorsqu'il fait usage de cette faculté, il veille à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin. »

- la fusion du service du recrutement et de la formation (chantier aujourd'hui en retard par rapport aux objectifs fixés) ;
- la création d'un service de reclassement au profit des agents communaux qui sont en situation d'inadaptation professionnelle.

Des fonctions spécifiques sont également directement rattachées au responsable de la DRHOM (psychologue, correspondant mutuelle, conseillers en organisation). Entre 2008 et 2012, la part de la gestion administrative s'est réduite au profit, notamment, de la gestion des carrières et du pilotage de la fonction *ressources humaines*. L'ancienneté moyenne des agents de la DRHOM (titulaires et non titulaires) était de 13 ans en 2012 (contre 12 ans en 2008).

6.2. Effectifs et masse salariale

Au 31 décembre 2012, les services communaux comptaient 1 362 agents (dont 24 agents détachés, en reclassement, invalidité, longue maladie, etc.). Selon la commune, les effectifs globaux ont augmenté de plus de 7 % entre 2008 et 2011 du fait du reclassement d'un certain nombre d'agents. Ils ont très faiblement diminué en 2012, essentiellement en raison de la baisse du nombre des agents titulaires (1 059 contre 1 039 agents), l'effectif des non-titulaires ayant augmenté de 17 agents au cours de l'exercice.

Tableau 2 : Effectifs communaux

Effectifs au 31/12	2008	2009	2010	2011	2012
Total	1 268	1 290	1 353	1 365	1 362
Dont non titulaires	230	247	293	306	323
Dont fonctionnaires	1 038	1 043	1 060	1 059	1 039
Stagiaires	ND	ND	ND	57	40
Titulaires	ND	ND	ND	1 002	999

Source : commune de Gennevilliers

Pendant la période sous revue, la masse salariale a crû de plus de 12 %. On note, toutefois, que ses variations n'ont pas toujours été cohérentes avec celles des effectifs, notamment du fait de l'effet glissement vieillesse-technicité (GVT) et des revalorisations successives du régime indemnitaire.

Tableau 3 : Masse salariale

	2008	2009	2010	2011	2012	Variation 2008-2012
Effectifs	1268	1290	1353	1365	1362	7,41 %
Variation des effectifs (en %)		1,74	4,88	0,89	- 0,22	
Masse salariale (en M€)	56,24	58,14	59,42	61,88	63,08	12,16 %
Variation de la masse salariale (en %)		3,38	2,20	4,14	1,93	

Source : commune de Gennevilliers

Le personnel communal est réparti entre 30 directions. Il s'agit d'une organisation complexe, hiérarchisée, dans laquelle se retrouvent fréquemment des fonctions d'adjoint à des responsables de services, eux-mêmes rattachés à des directions regroupées dans des pôles. Un récent audit externe en matière d'organisation et de fonctionnement des ressources humaines a été réalisé. La chambre souligne l'importance pour la commune de mettre en place les actions correctrices avant la fin de l'année 2013, après avoir recueilli l'avis du comité technique paritaire.

6.3. Taux d'emploi pourvu (TEP)

Le TEP mesure le nombre d'emplois occupés rapporté à l'ensemble des postes pourvus et vacants. Plus le taux est proche de 100, plus il montre que les postes sont actualisés en fonction des besoins. Il reflète donc la réactivité de la fonction *ressources humaines* dans la mise à jour des fiches de poste et la suppression des emplois devenus sans objet. Le taux d'emploi pourvu se situe à un niveau satisfaisant et a progressé entre 2008 et 2011. Cette situation s'explique par les mises à jour régulières du tableau des effectifs.

6.4. Recrutement

Selon la commune, la politique de recrutement permet de maintenir ses effectifs pour assurer le maintien de multiples services auprès de la population. Une place importante est également accordée aux jeunes demandeurs d'emplois (74 % des agents communaux sur postes permanents sont gennevillois). Depuis 2010, la municipalité renforce le recrutement de titulaires et s'engage parallèlement dans la résorption de la précarité. Enfin, le recrutement et l'accompagnement des travailleurs handicapés sont un axe prioritaire matérialisé par la signature d'une convention de partenariat avec le centre interdépartemental de gestion (Cig) sur le handicap et les reclassements professionnels. Entre 2008 et 2012, le taux d'emploi des travailleurs handicapés est passé de 3,41 % à 5 %.

A cet égard, la chambre note que la commune a décidé de procéder à une évaluation de la convention signée avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) au cours de l'année 2014.

6.5. Avancement et notation

6.5.1. Politique d'avancement et de notation

La collectivité a mis en place trois modèles de fiches d'évaluation des personnels selon les catégories A, B et C. L'évaluation est annuelle. L'entretien de notation a lieu avec l'encadrant direct. La fiche établie à cette occasion est visée par l'ensemble de la hiérarchie, du chef de service jusqu'au directeur général des services, avant d'être notifiée à l'agent pour qu'il en prenne connaissance et la signe. L'ensemble des fiches sont transmises au Cig pour que soit recueilli l'avis de la commission administrative paritaire (CAP) compétente.

6.5.2. Changement de grade

Le taux de promotion s'est révélé très variable au cours de la période sous revue.

Tableau 4 : État des promotions

	2008			2009			2010			2011			2012		
	Promouvables	Promus	Taux	Promouvables	Promus	Taux	Promouvables	Promus	Taux	Promouvables	Promus	Taux	Promouvables	Promus	Taux
Total	140	121	86 %	97	73	75 %	119	59	50 %	148	100	68 %	127	95	75 %

Source : commune de Gennevilliers

La très nette baisse du taux de promotion, en 2010, a eu des raisons statutaires. En effet, jusqu'à la fin de l'année 2009, les possibilités d'avancement aux grades d'adjoint administratif de 1^{ère} classe, d'adjoint technique de 1^{ère} classe et d'adjoint d'animation de 1^{ère} classe étaient exclusivement réservées aux lauréats de l'examen professionnel. A partir de 2010, les voies d'accès à ces grades ont été ouvertes à la nomination au choix, ce qui a eu pour effet une augmentation significative du nombre d'agents promouvables et, par contrecoup, une dégradation du *ratio*.

6.5.3. Avancement d'échelon

L'avancement des agents s'opère à la durée minimale, sauf circonstances exceptionnelles liées à la manière de servir de l'agent. Pendant la période sous revue, le nombre d'avancements à la durée maximale est resté globalement stable.

6.6. Mobilité interne et rotation du personnel

Le taux d'entrée et le taux de sortie indiquent respectivement l'importance du nombre de recrutements et du nombre de départs. Ils sont égaux au nombre de recrutements et au nombre de départs dans l'année rapportés aux effectifs totaux de début d'année et multipliés par 100. Ils sont logiquement beaucoup plus élevés pour le personnel non titulaire. Le taux de rotation est le rapport, exprimé en pourcentage, entre le nombre d'agents qui, au cours d'une année, ont quitté la commune et le nombre moyen d'agents communaux. Il est égal à la somme du taux d'entrée et du taux de sortie divisée par deux.

Tableau 5 : Mobilité du personnel

	2008	2009	2010	2011	2012
Arrivées de titulaires	42	52	66	50	43
Arrivées de non-titulaires	81	76	94	80	66
Départs de titulaires	55	47	49	51	63
Départs de non-titulaires	64	59	48	67	49
Effectifs des titulaires	1 038	1 043	1 060	1 059	1 039
Effectifs des non-titulaires	230	247	293 ⁽⁸⁾	306	323
Effectifs totaux au 31-12	1 268	1 290	1 353	1 365	1 362
Taux d'entrée des titulaires	4,0 %	5,0 %	6,2 %	4,7 %	4,1 %
Taux d'entrée des non-titulaires	35,2 %	30,8 %	32,1 %	26,1 %	20,4 %
Taux de sortie des titulaires	5,3 %	4,5 %	4,6 %	4,8 %	6,1 %
Taux de sortie des non-titulaires	27,8 %	23,9 %	16,4 %	21,9 %	15,2 %
Taux de rotation des titulaires	4,7 %	4,7 %	5,4 %	4,8 %	5,1 %
Taux de rotation des non-titulaires	31,5 %	27,3 %	24,2 %	24,0 %	17,8 %

Source : commune de Gennevilliers

⁽⁸⁾ L'augmentation constatée en 2010 s'explique par l'intégration de 35 médecins mensualisés, auparavant comptabilisés dans les effectifs bénéficiant de vacances.

6.7. Attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

L'évolution du nombre de NBI attribuées s'explique par le classement en zone urbaine sensible de certains quartiers de la commune. Le tableau ci-après retrace cette évolution au cours de la période sous revue :

Tableau 6 : Nouvelle bonification indiciaire

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de NBI	788	841	871	923	957

Source : commune de Gennevilliers

6.8. Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Entre 2008 et 2012, le nombre d'heures supplémentaires a augmenté de 79 %, alors que, sur la période 2009-2012, le taux d'absentéisme a progressé de plus de 23 % pour les agents titulaires. La chambre note par ailleurs que la commune se situe nettement en deçà du plafond légal d'heures travaillées (1 548 heures annuelles travaillées contre un plafond de 1 607 heures).

Tableau 7 : Indemnités versées au personnel

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre d'heures supplémentaires	22 258	26 988	31 167	37 290	39 793
Nombre d'astreintes	344	484	452	424	525

Source : commune de Gennevilliers

6.9. Bilans sociaux

Conformément aux dispositions du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 fixant les obligations des collectivités dans ce domaine, les rapports sur l'état de la collectivité (dits *bilans sociaux*) ont été présentés en 2009 et 2011 au comité technique paritaire.

6.10. Formation

Durant la période 2008-2012, la politique de formation a porté sur les axes suivants :

- soutien aux agents dans leur dynamique de préparation aux concours (préparation du CNFPT, actions d'accompagnement organisées par le service formation) ;
- mise en œuvre des formations obligatoires dans les domaines de la prévention et de la sécurité ;
- soutien aux agents en reclassement professionnel.

Ramené aux effectifs d'agents formés, le nombre de jours de formation a subi une baisse sensible (51 %) entre 2009 et 2012 (de 5,6 jours à 2,75 jours). Entre 2008 et 2012, indépendamment de l'inscription d'une ligne spécifique au budget primitif annuel et de la définition d'axes prioritaires d'intervention, la formation n'a pas fait l'objet de plans annuels. Sur ce point, la chambre note que la commune a adopté, le 13 mai 2013, le plan de formation de la collectivité pour les années 2013 et 2014.

Tableau 8

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de jours	3 875	3 984	3 698	2 994	1 546
Nombre d'agents formés	736	712	812	686	561
Nombre de jours par agent	5,27	5,6	4,55	4,36	2,75

Source : commune de Gennevilliers

6.11. Absentéisme

La commune a eu du mal à fournir les données relatives à l'absentéisme de son personnel, ses archives numérisées n'étant pas sauvegardées dans leur intégralité. Disposant de capacités de stockage réduites, elle est obligée de transférer ses données historiques, de manière glissante, sur des supports difficilement consultables par la suite. Cette situation la prive donc, mois après mois, d'une partie de son historique.

Le nombre total de jours d'absence du personnel permanent (titulaire et non titulaire) a augmenté de près de 21 % entre 2009 et 2012 (31 008 jours, en 2009, 37 499 jours, en 2012). Cette dérive a surtout touché le personnel titulaire (+ 23 %) du fait d'une recrudescence d'arrêts pour longue maladie (143 cas en 2012), dont certains liés à une maladie professionnelle (33 cas sur 143 en 2012).

Tableau 9 : Absentéisme du personnel (en jours)

	2009	2010	2011	2012
Jours d'absence des titulaires (1)	28 122	29 477	35 508	34 591
Variation (en %)	12,1	4,8	20,5	-2,6
Jours d'absence des non-titulaires (2)	2 886	2966	2967	2908
Variation (en %)	50,5	2,8	0	-2
TOTAL (3) = (1) + (2)	31 008	32 443	38 475	37 499
Part d'absentéisme des titulaires (1) / (3) (en %)	90,7	90,9	92,3	92,2
Part d'absentéisme des non-titulaires (2) / (3) (en %)	9,3	9,1	7,7	7,8

Source : commune de Gennevilliers

Tableau 10 : Absentéisme du personnel (en taux)

(en %)	2009	2010	2011	2012	Variation 2009-2012
Taux d'absentéisme du personnel titulaire	10,37	10,7	12,9	12,8	+ 23,43
Taux d'absentéisme du personnel non titulaire	4,49	3,89	3,73	3,46	- 22,93

Source : commune de Gennevilliers

6.12. Fiches de poste

Une fiche de poste a été établie pour 90 % des agents. Selon la commune, tous les agents devraient disposer d'une telle fiche en fin d'année 2013.

7. SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

7.1. Présentation générale

En 2012, le montant des subventions versées aux associations (compte 657) s'est élevé à 4,72 M€. Dix-neuf associations ont reçu des subventions supérieures à 23 000 € pour un montant total de 2,62 M€.

7.2. Organisation communale en matière de subventions aux associations

Le traitement des demandes de subvention présentées par les associations est assuré par le service de la vie associative. Des formulaires-types ont été établis et un contrôle est effectué à plusieurs étapes de la procédure. La commune propose également d'assister les nouvelles associations dans la rédaction des documents exigés pour toute allocation de subvention. La chambre relève que les services communaux se sont engagés à dématérialiser l'ensemble de la procédure avant la fin de l'année 2013.

7.3. Modalités d'attribution des subventions de plus de 23 000 €

La chambre a contrôlé le processus d'attribution de subventions aux 19 associations ayant reçu plus de 23 000 € chacune au titre de l'exercice 2012.

Tableau 11 : Associations ayant perçu une subvention supérieure à 23 000 €

Nom de l'association	Montant reçu en 2012 (en €)
CSMG Rugby	192 286
CSMG	514 255
Tennis club gennevillois	29 368
Gennevilliers Basket club	136 789
Club du Luth	26 570
Plein grès	256 000
L'étrier	23 679
Arccag	249 276
Vivre au Luth	317 343
OML	99 000
Agir	108 294
Otsi	127 000
Mission locale	348 225
Gennevilliers insertion	246 000
<i>Tamanoir</i>	74 330
Comité des œuvres sociales	289 359
Gennevilliers Boxing club	24 800
Judo Ju Jitsu club gennevillois	41 636
Syndicats CGT de Gennevilliers	32 310

Source : commune de Gennevilliers

La chambre a pu constater que la commune avait bien conclu avec chacune des associations concernées la convention prévue par les dispositions du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001. Toutefois, la transmission des conventions et des délibérations correspondantes a été parfois tardive. En outre, toutes les conventions n'ont pas été clairement datées.

Par ailleurs, la chambre a relevé l'existence d'une délibération du 27 février 2012 distincte de celle par laquelle le budget communal a été voté. Cette délibération recense, d'une manière exhaustive, toutes les subventions attribuées à l'ensemble des associations pour l'année 2012.

Enfin, en application de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, le maire a invité les conseillers municipaux à ne pas participer au vote des délibérations qui les concernaient, ce que confirme le compte rendu analytique des séances.

7.4. Prestations en nature et mises à disposition de personnels

7.4.1. Moyens en nature

La commune met à disposition des associations un certain nombre de locaux sans procéder à la valorisation de ces avantages. Or, bien que non obligatoire, la valorisation des équipements est vivement recommandée par l'annexe IV à la circulaire du 18 janvier 2010⁽⁹⁾ relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Aux termes de cette circulaire, « la valorisation budgétaire des “ contributions volontaires ” correspondant au bénévolat, aux mises à disposition gratuites de personnes ou de biens meubles (matériel, véhicules, etc.) ou immeubles est importante dans la mesure où elle constitue une ressource propre de l'association, permettant de diminuer *de facto* le taux de financement public. L'inscription en comptabilité n'est possible que si l'association dispose d'une information quantitative et valorisable sur ces contributions volontaires ainsi que de méthodes d'enregistrement fiables. Le plan comptable des associations, issu du règlement CRC⁽¹⁰⁾ n° 99-01, prévoit *a minima* une information (quantitative ou, à défaut, qualitative) dans l'annexe, et une possibilité d'inscription en comptabilité en engagements “ hors bilan ” et “ au pied ” du compte de résultat, dans les comptes spéciaux de classe 8. Lorsqu'elle est disponible, cette information doit donc être prise en compte (au dénominateur) pour le calcul du pourcentage de financement public de l'action et/ou de l'association ».

La chambre note que la commune a décidé de se conformer à cette recommandation à compter du 1^{er} janvier 2014.

7.4.2. Moyens en personnel

En 2012, cinq associations ont bénéficié de personnels communaux mis à disposition par convention. Si, contrairement aux stipulations des conventions conclues, deux associations ne remboursaient pas à la commune les rémunérations versées aux agents communaux mis à leur disposition, la chambre note que les sommes restituées ont été prises en compte lors du vote du budget supplémentaire du 26 juin 2013.

⁽⁹⁾ *Journal Officiel* n° 0016 du 20 janvier 2010, p. 1138.

⁽¹⁰⁾ CRC : comité de la réglementation comptable.

8. CENTRE MUNICIPAL DE SANTÉ

8.1. Le nouveau centre municipal de santé (CMS)

Le centre municipal de santé (CMS) est rattaché à la direction des services municipaux de santé et de prévention. Il assure des consultations de médecine générale et spécialisée ; il possède un service d'infirmier et un laboratoire d'analyses médicales. Selon la commune, sa construction, entre janvier 2011 et novembre 2012, était justifiée par :

- les exigences de mise aux normes de sécurité et d'hygiène des anciennes structures devenues obsolètes ;
- le déplacement de services situés en secteurs inondables ;
- l'amélioration des conditions de travail des équipes ;
- le principe de non-superposition de spécialités médicales ;
- la plus large diversité de soins ;
- l'ouverture d'une nouvelle offre de consultation de soirée entre 20 heures et minuit (avec accès sécurisé et tiers-payant depuis le début du mois d'avril 2013).

Cet investissement a coûté 14 M€ TTC (travaux, équipements médicaux et mobilier) ainsi financés :

- 9,6 % de subventions (région, département, agence régionale de la santé (ARS), etc.) ;
- 77,6 % d'autofinancement ;
- 12,8 % d'emprunt.

8.2. Objectifs du CMS

Le CMS dispose de deux sites (*Gatineau-Sailliant* et *Daniel Timsit*) orientés à la fois vers le diagnostic et les soins, mais aussi les actions de prévention. Selon la commune, l'étendue du territoire communal et l'afflux d'habitants ont rendu indispensable l'existence de deux complexes médicaux.

8.2.1. Diagnostic et soins

Il s'agit d'effectuer la prise en charge globale de la santé des patients, tout en :

- favorisant l'accès aux soins au cours d'une plage horaire élargie (le CMS est ouvert tous les jours - à l'exception des jours fériés - de 7 h 30 à 19 h 30 et, le samedi, de 7 h 30 à 17 h 00)⁽¹¹⁾ ;
- assurant la mixité sociale dans un système de droit commun (le CMS n'est pas un dispensaire et ses tarifs sont ceux de la Sécurité sociale) ;
- permettant un accès aux soins pour les patients aux revenus modestes, sachant que les conventions (250 en 2013) avec les mutuelles permettent un tiers payant intégral ;
- contribuant à la recherche médicale et de santé publique.

⁽¹¹⁾ A cet égard, la commune indique qu'elle sera prochainement en mesure d'établir quotidiennement le taux de fréquentation du CMS de manière à en tirer des éléments statistiques.

8.2.2. Actions de prévention

Les actions de prévention couvrent cinq domaines (dépistage du sida et prévention des maladies sexuellement transmissibles, vaccinations, dépistage du cancer du sein, bilans bucco-dentaires et accompagnement des personnes en surpoids). Leurs montants sont significatifs au cours de la période sous revue.

Tableau 12 : Montant des actions de prévention (en €)

	Montant global des actions de prévention
2008	134 102
2009	136 605
2010	152 513
2011	149 775
2012	148 968

Source : commune de Gennevilliers

8.3. Situation financière

8.3.1. Situation globale

Le tableau ci-dessous présente la situation financière du centre pendant la période sous revue :

Tableau 13 : Situation financière du CMS

(en €)	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses de fonctionnement	1 389 110	1 354 762	1 430 581	1 403 089	1 446 114
Dépenses d'investissement	222 640	9 737	60 955	40 505	1 063 099
Charges de personnel	6 629 118	7 054 536	7 189 312	7 470 046	7 292 411
Total dépenses	8 240 868	8 419 035	8 680 848	8 913 640	9 801 624
Evolution (en %)	ND	2,16	3,11	2,68	9,96
Vente de services (recettes curatives)	4 259 644	3 925 335	4 190 476	3 927 773	4 278 334
Subventions	1 688 913	2 293 651	2 703 916	2 513 431	2 629 637
Total recettes	5 948 557	6 218 986	6 894 392	6 441 204	6 907 971
Evolution (en %)	ND	4,55	10,86	-6,57	7,25
Résultat	-2 292 311	-2 200 049	-1 786 456	-2 472 436	-2 893 653
Evolution (en %)		4,02	18,8	-38,4	-17,04

Source : commune de Gennevilliers

La hausse des dépenses entre 2011 et 2012 a été consécutive à la construction du nouveau centre et au renouvellement nécessaire des matériels médicaux. La hausse des recettes entre 2009 et 2010 a été imputable aux remboursements du centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre, aux reliquats de subventions dues par le département des Hauts-de-Seine et à l'augmentation de la dotation du service des soins infirmiers à domicile pour les personnes âgées (SIADPA). La hausse des recettes entre 2011 et 2012 s'explique par la réduction des délais de règlement et le nombre important de relances effectuées auprès des organismes sociaux (caisses de sécurité sociale et mutuelles).

8.3.2. Origine des recettes

L'origine des recettes a peu évolué au cours de la période sous revue. Le tableau ci-dessous indique les sommes effectivement encaissées au cours de chaque exercice. Celles-ci correspondent à des actes effectués au cours de l'année ou au titre des années antérieures, eu égard au délai entre la réalisation des soins, leur facturation et l'encaissement effectif des fonds. D'une manière générale, les fonds provenant des organismes de sécurité sociale ont constitué au moins 60 % des recettes du CMS.

Tableau 14 : Recettes du CMS

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes issues des caisses de sécurité sociale	2,56	2,71	2,94	3,09	2,92
Recettes issues des organismes complémentaires	1,01	1	1,02	1,12	0,92
Recettes patients	0,53	0,56	0,5	0,49	0,48
TOTAL	4,1	4,27	4,46	4,7	4,32

Source : commune de Gennevilliers

8.4. Activité

8.4.1. Nombre d'actes

Le nombre total d'actes (médicaux, dentaires et de laboratoires) a crû de plus de 11 % durant la période sous revue (plusieurs actes pouvant être accomplis lors d'une même consultation).

Tableau 15 : Nombre d'actes du CMS

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre d'actes médicaux	68 116	79 647	89 021	89 565	92 753
Evolution (en %)		16,93	11,77	0,61	3,56
Nombre d'actes dentaires	19 728	19 171	19 679	19 991	22 434
Evolution (en %)		-2,82	2,65	1,59	12,22
Nombre de dossiers de laboratoire	58 492	56 528	57 734	54 475	47 438
Evolution (en %)		-3,36	2,13	-5,64	-12,92
Total	146 336	155 346	166 434	164 031	162 625
Evolution (en %)		6,16	7,14	-1,44	-0,86

Source : commune de Gennevilliers

8.4.2. Nombre de consultations par spécialités

L'ensemble des consultations médicales sur les deux sites du CMS a été recensé entre 2008 et 2012.

Au centre *Gatineau-Saillant*⁽¹²⁾, les consultations de médecine générale ont représenté 56 % de l'ensemble des consultations en 2012. Le nombre total des consultations (toutes spécialités confondues) a augmenté de 34 % entre 2008 et 2012.

Au centre *Daniel Timsit*⁽¹³⁾, les consultations de médecine générale ont représenté 74 % de l'ensemble des consultations en 2012. Le nombre total des consultations (toutes spécialités confondues) a crû de 57 % entre 2008 et 2012.

⁽¹²⁾ Cf. tableau n° 17, en annexe.

⁽¹³⁾ Cf. tableau n° 18, en annexe.

8.5. Patientèle

Le tableau ci-dessous a pour objet la fréquentation respective des deux établissements du CMS.

Tableau 16 : Patientèle

	2010	Part	2011	Part	2012	Part
Centre <i>Gatineau-Saillant</i>						
Nombre de patients gennevillois	15 513	52 %	15 997	53 %	16 836	62 %
Nombres de patients extérieurs	14 392	48 %	14 393	47 %	10 118	38 %
Nombre total de patients	29 905	100 %	30 390	100 %	26 954	100 %
Centre <i>Daniel Timsit</i>						
Nombre de patients gennevillois	2 983	80 %	3 555	80 %	4 156	80 %
Nombres de patients extérieurs	741	20 %	884	20 %	1044	20 %
Nombre total de patients	3 724	100 %	4 439	100 %	5 200	100 %

Source : commune de Gennevilliers

La hausse de la part des patients originaires de Gennevilliers, en 2012, au centre *Gatineau-Saillant* (62 %) a eu pour cause la diminution du nombre de patients extérieurs, notamment au niveau du laboratoire, imputable à la perte du marché de la commune de Saint-Ouen. Par ailleurs, entre 2010 et 2012, pour les deux centres confondus, le nombre annuel de patients bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU) s'est élevé à environ 11 % du nombre total des patients. La proportion des patients bénéficiant de l'aide médicale d'État (AMÉ) a été évaluée, chaque année et sur la même période, à 2 % des patients.

ANNEXE

Eléments financiers synthétiques

Fiscalité locale (en M€)	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	Evolution 2012/2008 (en %)
Produits foncier bâti	16,37	18,45	19,67	21,56	22,71	38,73
Produits foncier non bâti	0,16	0,16	0,16	0,17	0,20	26,58
Produits taxe d'habitation	4,77	4,97	5,14	8,04	9,12	91,19
Produits taxe professionnelle	43,80	47,59				Sans objet
Compensation TP + Cotisation foncière des entreprises			64,01	12,83	13,65	Sans objet

	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	Evolution 2012/2008 (en %)
Produits de fonctionnement (en M€)	129,38	136,41	146,82	139,99	159,90	23,59
<i>dont impôts locaux (en M€)</i>	65,88	71,22	76,84	71,25	81,05	23,02
part relative (en %)	50,92	52,21	52,34	50,90	50,69	-0,46
Charges de fonctionnement (en M€)	111,62	113,24	122,20	115,68	134,86	20,82
<i>dont charges de personnel (en M€)</i>	56,24	58,14	59,42	61,88	63,83	13,50
part relative (en %)	50,38	51,34	48,63	53,49	47,33	-6,05
<i>dont achats et charges (en M€)</i>	31,66	33,03	33,30	35,61	36,67	15,82
part relative (en %)	28,36	29,17	27,25	30,78	27,19	-4,13
<i>dont charges financières (compte 6611) (en M€)</i>	3,53	3,34	3,30	2,69	2,66	-24,71
part relative (en %)	3,17	2,95	2,70	2,33	1,97	-37,68
Résultat comptable (en M€)	17,76	23,17	24,62	24,31	25,04	41,01

Source : fiches AEF

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	Évolution 2012/2008 (en %)
Emprunts souscrits	16,23	6,80	9,77	2,50	4,72	-70,92
Annuité de la dette (capital remboursé)	16,80	15,67	14,51	10,00	10,55	-37,20
Remboursement d'emprunts	13,40	12,33	11,24	7,30	7,76	-42,09
Subventions versées	7,74	7,52	7,64	9,38	9,23	19,25
Dépenses d'équipement	37,45	43,86	41,82	31,54	50,63	35,19
Encours de la dette	92,48	86,97	85,44	82,61	79,37	-14,18
Fonds de roulement	6,28	0,51	2,94	6,10	7,00	11,46
Caf brute	20,16	25,30	26,77	26,46	22,04	9,33
Caf nette	6,76	12,97	15,53	19,16	14,28	111,24

Ratios	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	Evolution 2012/2008 (en %)
Encours de la dette/habitant (en €)	2 164	2 006	2 021	1 961	1 908	-11,82
Valeur de la strate (en €)	1 196	1 082	1 065	1 118	ND	Sans objet
Annuité de la dette/habitant (en €)	393	361	343	237	250	-36,31
Valeur de la strate (en €)	154	129	122	124	ND	Sans objet
Caf/charges de fonctionnement (en %)	18,06	22,34	21,91	22,87	16,34	-9,51
Caf/produits de fonctionnement (en %)	15,58	18,55	18,23	18,90	13,78	-11,54
Dette/Caf (en années)	4,59	3,44	3,19	3,12	3,60	-21,50

Tableau 17 : Consultations au centre *Gatineau-Saillant*

	2008	2009	2010	2011	2012
Médecine générale	13 039	14 023	15 748	19 579	19 740
Allergologie	258	268	283	291	257
Nutritionniste	414	400	358	448	431
Cardiologie	1 971	2 220	2 327	2 443	2 198
Chirurgie	272	264	390	333	225
Dermatologie	1 277	1 585	1 859	1 254	2 057
Gynécologie	1 223	1 571	1 553	1 663	1 910
Gastro-entérologie	301	379	479	455	381
ORL	725	726	741	808	1997
Pédiatrie	157	183	183	206	240
Pneumologie	351	416	388	329	372
Rhumatologie	1 293	1 375	1 506	2 024	1 557
Ophthalmologie	1 445	3 591	3 691	2 817	567
Urologie	327	264	318	307	337
Stomatologie	15	93	91	57	71
Psychiatrie	146	148	204	188	156
Psychologue	178	167	126	93	0
Phlébologie	810	1 007	999	1 058	1 113
Néphrologie	88	84	66	66	78
Endocrinologie	1 712	1 736	1 833	1 618	1 295
Diététique	256	229	292	153	119
Orthoptie	0	0	0	23	117
Total	26 258	30 729	33 435	36 213	35 218

Source : Commune

Tableau 18 : Consultations au centre *Daniel Timsit*

	2008	2009	2010	2011	2012
Médecine générale	6 810	7 827	8 087	8 468	9 557
Cardiologie	212	247	242	415	1 026
Chirurgie	0	0	0	85	179
Gynécologie	388	391	1 050	1 371	691
Gastro-entérologie	82	19	121	101	138
ORL	0	0	0	2	19
Rhumatologie	344	371	372	459	409
Endocrinologie	313	103	415	397	654
Diététique	36	37	37	133	188
Orthoptie	0	0	70	30	10
Total	8 185	8 995	10 394	11 461	12 871

Source : Commune

GLOSSAIRE DES SIGLES

AEFF	Analyse des équilibres financiers fondamentaux
AMÉ	Aide médicale d'État
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AP-CP	Autorisation de programme / crédits de paiement
ARS	Agence régionale de la santé
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
Caf	Capacité d'autofinancement
CAP	Commission administrative paritaire
CET	Contribution économique territoriale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
Cig	Centre interdépartemental de gestion
CMS	Centre municipal de santé
CMU	Couverture maladie universelle
CNOCP	Conseil de normalisation des comptes publics
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
Daf	Direction des affaires financières
DAJ	Direction administrative et juridique
DGFip	Direction générale des finances publiques
DRHOM	Direction des ressources humaines et de l'organisation et méthodes
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
GVT	Glissement vieillesse-technicité
HLM	Habitation à loyer modéré
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
RH	Ressources humaines
RSA	Revenu de solidarité active
SIADPA	Soins infirmiers à domicile pour les personnes âgées
TEP	Taux d'emploi pourvu