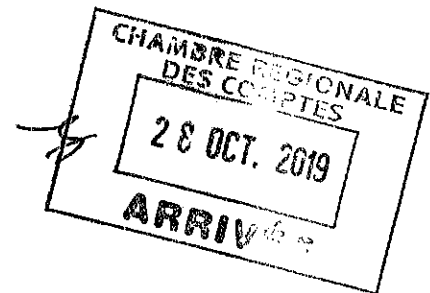


**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
AUVERGNE RHONE-ALPES**  
Madame la Présidente

124 bd Vivier-Merle  
CS 23624  
69503 LYON cdex 3



**Objet** : ROD 26 août 2019,  
notifié le 26 septembre 2019

Saint-Étienne, le 25 octobre 2019

Lettre recommandée avec AR

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec attention du rapport d'observations définitives, concernant la gestion de la commune de Saint-Étienne au cours des exercices 2012 à 2017, que la Chambre a décidé d'arrêter lors de sa séance du 26 août 2019 à l'issue de la procédure contradictoire prévue au code des juridictions financières.

J'ai bien noté, qu'au stade actuel de la procédure, ces observations restent encore strictement confidentielles et qu'elles ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une communication.

Conformément à l'article L 243-5 du Code des Juridictions Financières, je vous adresse les éléments de réponses ci-après afin qu'ils puissent être joints à votre rapport d'observations définitives.

Je tiens tout d'abord à souligner la densité de ce contrôle avec plus de 2 700 documents transmis par la Ville, en réponse à plus de 600 questions sur 12 questionnaires, avec 48 demandes complémentaires par mails et des entretiens sur place, traduisant l'important travail de collaboration entre nos deux institutions.

Je me dois aussi de rappeler que les relations entre la Ville de Saint-Étienne et le comptable public sont de qualité et qu'elles permettent aux comptes de gagner en fiabilité. Lors de la lecture des conventions signées, vous avez pu remarquer le partenariat entre la Direction Départementale des Finances Publiques et la Ville.

Je souhaiterais cependant apporter, ponctuellement par thèmes, quelques précisions de nature à éclairer le contenu de ces observations.

### **Titre 3 LES RELATIONS AVEC SAINT-ETIENNE METROPOLE, page 8/94**

Je tiens à rappeler que la Ville porte historiquement d'importantes charges de centralité, du fait du retard pris par le territoire dans l'intégration intercommunale. Les services ont évolué depuis le passage en Communauté Urbaine en 2016. La Chambre a observé page 9 que « *la Ville dispose par ailleurs de services supports conséquents pour les finances et le contrôle de gestion, le service juridique et des marchés ou encore la gestion des ressources humaines* ». Ces fonctions supports sont bien évidemment celles sur lesquelles on peut s'appuyer. Telle est la recommandation de la Chambre, le processus de mutualisation est bien appelé à se poursuivre avec des objectifs multiples : rationaliser les ressources dans un environnement économique de plus en plus contraint et fédérer les moyens pour développer une gamme de services plus étendus et plus intégrés au bénéfice du territoire, de ses communes et de ses citoyens. Toutes ces démarches doivent être conduites dans le respect de l'autonomie politique de l'une et l'autre de ces institutions.

Si la Chambre a relevé la montée en compétence de la Métropole, elle pointe néanmoins un transfert incomplet pour la compétence voirie. De même, elle recommande à la Ville page 15 « *de mener une réflexion sur le niveau d'exercice de la compétence culturelle la plus appropriée, à la faveur de la redéfinition récente du périmètre et des compétences de Saint-Étienne Métropole* ».

Le travail est loin d'être achevé. De nombreux groupements de commandes sont créés ou en train de l'être, des offres de services sont déployées à destination des communes, les convergences des outils et des méthodes sont engagées entre la Ville et sa Métropole.

Par ailleurs, la Ville de Saint-Etienne souhaite indiquer que la mutualisation n'a pas de caractère obligatoire et ne peut se faire que sur la base du volontariat de la part de l'EPCI Saint-Etienne Métropole et des communes membres de cette collectivité. En effet, l'article L.5211-4-2 du CGCT (notamment) dispose qu'« *en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs* ». La mutualisation nécessite ainsi un certain temps pour que les communes rejoignent les dispositifs mis en œuvre, sans qu'à ce stade l'État n'ait prévu (contrairement à ce qui a été un temps envisagé) de lier directement le niveau de dotations versées par l'État aux avancées réalisées en termes de mutualisation. En outre si le schéma de mutualisation obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre doit être adopté dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, il ne s'agit que d'un document incitatif qui ne présente aucun caractère juridiquement prescriptif.

### **Titres 4 et 5 – LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE ET LA SITUATION FINANCIERE, page 15/94**

En matière de charges, la Ville de Saint-Étienne souhaite apporter des précisions quant à l'analyse faite par la Chambre, page 26/94, de l'évolution des dépenses de personnel sur la période 2012-2017. En effet, la Chambre rapproche la diminution des effectifs (74 ETP sur cette période) de l'augmentation de la masse salariale de 6 %.

Or, il convient de rappeler que les 147.5 M€ de dépenses de personnels (CA 2017) intègrent :

- d'une part, la masse salariale des effectifs de la collectivité (permanents et non permanents) pour 142.6 M€,
- d'autre part, les autres charges de personnel (rémunération des intermittents de l'Opéra, remboursement des personnels mis à disposition, etc) pour 4.9 M€.

Ainsi, pour une analyse comparative précise et détaillée, il convient de rapprocher l'évolution des effectifs à la seule masse salariale des agents de la collectivité (permanents et non permanents). Sur la période 2012-2017, la masse salariale (effectifs permanents et non permanents) de la collectivité est passée de 135.6 M€ (CA 2012) à 142.6 M€ (CA 2017), soit une évolution de + 7 M€ en 6 exercices, représentant un taux d'évolution de + 5 % et non + 6 % tel qu'évoqué par la Chambre.

La Ville de Saint-Étienne prend acte du fait que la Chambre a pris en considération la diminution de - 0,6 % de la masse salariale entre 2017 et 2018, ce qui ramène le taux d'évolution de la seule masse salariale des agents de la collectivité (permanents et non permanents) à + 4,5 % pour la période élargie à 2012-2018.

Enfin, concernant « l'évolution divergente observée entre les effectifs et la masse salariale », la Ville de Saint-Étienne souhaite préciser que l'augmentation de la masse salariale résulte principalement des facteurs externes pris en considération par la Chambre, dont la hausse de la part patronale des cotisations sociales, le dispositif de parcours professionnels des carrières et rémunérations (PPCR), les réformes catégorielles, le retrait du jour de carence de 2014 à 2017, ou encore l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique en 2016 et 2017. En effet, en complément du GVT annuel évalué à 2.1 M€ sur la période 2012-2017, les impacts budgétaires des trois points identifiés par la Chambre (« politique d'avancement, revalorisation du régime indemnitaire et mise en place de la couverture complémentaire prévoyance ») ne sont pas significatifs, proportionnellement aux impacts budgétaires des mesures externes ci-dessus détaillées. A ce titre, ces trois points ne peuvent donc pas être affichés comme les principales explications d'évolution de la masse salariale.

Pour le tableau 19 présentée par la Chambre, concernant les charges de personnel et leur part dans les charges de fonctionnement, la Chambre a ôté des charges de personnel (chapitre 012) les recettes d'atténuations de charges (chapitre 013) et la part des charges est calculée par rapport aux charges de fonctionnement réelles et ordre. Sous ces conditions, les chiffres sont conformes. Les retraitements en 2016 correspondent aux mouvements liés à la convention de gestion transitoire qui apparaissent dans les rapports financiers.

La Ville de Saint-Étienne souligne qu'habituellement dans les communes, la part des charges de personnel s'entend par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement, exemple en 2012 : 57,24 %. Les dépenses d'ordre (mouvements calculés) sont généralement déduites des ratios. Selon l'article L. 2313-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, onze ratios obligatoires sont annexés aux documents budgétaires produits par la collectivité parmi lesquels le ratio 7 « dépenses de personnel / recettes réelles de fonctionnement », les dépenses d'ordre ne sont donc pas comptées.

Sur la situation financière, l'analyse de la Chambre a conduit cette dernière à résumer pages 4 et 42 une « *situation dégradée entre 2016 et 2017 avant de s'améliorer en 2018, la Ville étant historique endettée* ». J'ajouterai, que dans le cadre de sa gestion 2012 à 2017, la Ville, a comme de nombreuses communes, souffert des baisses de dotations d'État. La Ville rappelle qu'en ce qui concerne la diminution de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), en 2017 comme les années suivantes, la Ville perçoit environ 14.5 M€ de moins qu'en 2013. Ainsi, la perte de DGF cumulée entre 2014 et 2018 au titre de la CRFP (Contribution au Redressement des Finances Publiques) est d'environ 50 M€. De ce fait, la capacité d'autofinancement de la Ville a été la

première impactée par ce phénomène. Dès l'arrêt de la baisse de la DGF, et comme l'indique la Chambre, la situation s'améliore dès 2018 et est confirmée en 2019.

En matière de ressources, la Chambre a aussi remarqué, page 24, que « *les marges de manœuvre de la Ville en matière fiscale sont structurellement limitées, au regard de la faible capacité contributive de la population et d'une moindre richesse fiscale* ». À cet égard, elle souligne également, sur la même page, « *de 2012 à 2018, les taux d'imposition des contributions directes locales sont restés stables. Le taux communal est inférieur à la moyenne de la strate des collectivités de population comparable* ». Je compléterai par le principe appliqué par la Ville de Saint-Étienne selon lequel la politique fiscale doit être adaptée à la situation locale. C'est dans ce contexte que les efforts réalisés par la Ville depuis plusieurs années, avec une gestion rigoureuse mais certes difficile, commencent à se lire. Comme la Chambre l'analyse, tout au long du présent rapport, la situation financière 2018 montre des charges en baisse ou contraintes, un excédent brut d'exploitation et une capacité d'autofinancement améliorés, un endettement en forte diminution, sans pour autant négliger les investissements. Page 31, sur la période 2012 à 2017, la Chambre écrit « *les dépenses d'équipement par habitant à Saint-Étienne s'avèrent supérieures à la moyenne de la strate, avec un niveau de 334 € contre 325 € par habitant pour l'ensemble des communes comparables* ».

Avec un endettement historiquement plus important pour la Ville de Saint-Étienne que pour les autres communes de taille comparable, la dette est un sujet sensible sur lequel je souhaite m'attarder d'autant plus que la Chambre calcule et commente plusieurs ratios dont la dette par habitant, l'annuité par habitant, la capacité de désendettement.

Si je rejoins la Chambre dans ses conclusions sur la situation financière page 42 « *Par rapport à 2012, l'encours total de la dette, certes très supérieur à celui des communes comparables, a toutefois diminué* », je compléterai ses propos par une amélioration encore confirmée en 2018 avec une dette de 284.7 M€ contre 290.8 M€ fin 2017 après remboursement par Saint-Étienne Métropole de sa créance liée aux transferts de compétences et par l'État de celle liée au fonds de soutien des emprunts à risques.

Lorsque la Chambre indique aussi page 42 « *la dette était devenue difficilement soutenable en 2017* », je me permets de préciser que la Ville avait auparavant mesuré cette insoutenabilité. En effet, elle a pris, depuis plusieurs années, les mesures rigoureuses de gestion appropriées pour favoriser le désendettement. Dans le cas d'une situation financière tendue conditionnant l'avenir, une forte maîtrise de l'endettement est inéluctable.

Depuis le 31 décembre 2011, début de la période sous revue, et jusqu'au 31 décembre 2018, la Ville s'est désendettée de 67.5 M€.

Cette évolution positive a également été permise par la recherche active et l'obtention de cofinancements de nos partenaires institutionnels, par des renégociations de délégations de service public et plus globalement par toutes négociations de prestations. « *En 2018, la capacité d'autofinancement s'est améliorée par l'effet conjugué d'une hausse des produits et d'un recul des charges* » énonce la Chambre page 42.

Concernant la capacité de désendettement (ratio rapprochant l'encours de la dette de la capacité d'autofinancement brute), page 34, la Chambre note « *La capacité de désendettement du budget principal s'est améliorée de 2012 à 2013* » puis montre une « *dégradation depuis 2016 pour atteindre 13,9 ans en 2017, dépassant ainsi le plafond de référence de douze années (fixé par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022)* ». Même si la Chambre ne le précise pas expressément, je tiens à rappeler que la trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement ne figure pas dans le contrat entre l'État et la Ville de Saint-Étienne car la loi permettait d'apprécier le seuil de douze ans au regard de la capacité 2016 ou de la capacité moyenne sur trois ans 2014, 2015 et 2016. Or celle-ci était de 11,2 ans sur la période.

En tout état de cause, la Chambre remarque, page 34, l'inversion de la tendance en 2018 avec une capacité de désendettement à 9,9 ans. Dans le contexte de baisse des dotations d'État, comme expliqué précédemment, la capacité d'autofinancement brute s'était rétractée en 2016 et 2017 (24 M€ en 2017). En revanche en 2018, celle-ci s'est améliorée (32 M€) pour une prévision au budget de 28.2 M€. La tendance à la progression s'est confirmée au budget 2019 avec une capacité d'autofinancement prévue à 29.4 M€

Pour l'annuité de la dette (charges financières et remboursements en capital), les propos de la Chambre et son regard sur l'évolution de la charge annuelle, sont à nuancer. Avec tous les réaménagements de dette structurée signés en France, il est regrettable que pour faciliter la lisibilité et la comparabilité des exercices comptables, la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) n'aient pas retraité les écritures de réaménagements (notamment les écritures d'ordre) qui polluent, voire faussent les chiffres et les ratios sur lesquels s'appuient les analyses issues des données publiées par les Ministères. La Chambre a utilisé cette source d'information.

Je rappelle, à cette occasion que des éléments comparatifs portés à la connaissance de la Chambre démontrent que, pour les années de réaménagements de dette structurée, les analyses de comptes devaient être réalisées avec plus de finesse compte tenu de la complexité des écritures comptables.

Dans l'analyse de la Chambre, les charges financières comprennent les intérêts de la dette, les pertes de swaps et les indemnités payées sur l'exercice mais aussi d'autres éléments : de 2014 à 2017, les montants comptabilisés en écriture d'ordre pour la sortie des emprunts structurés avec les indemnités capitalisées l'année de leur capitalisation (4.900 M€ en 2014, 1.950 M€ en 2015 et 2.340 M€ en 2016) et les indemnités intégrées dans les taux des nouveaux emprunts liées aux sécurisations (8.770 M€ en 2015, 7.883 M€ en 2016 et 7.754 M€ en 2017).

Le tableau 21 page 29, amène la Chambre à commenter stricto sensu sur la même page « *le poids des charges financières lié aux remboursements des intérêts d'emprunts est structurellement élevé, deux à trois fois supérieur à celui de la moyenne de la strate. Il s'est encore alourdi depuis 2014, s'établissant en 2016 à 136 € par habitant contre 44 € pour la moyenne de la strate* ».

Cependant, après une analyse plus fine et un recalcul comme expliqué ci-après, les charges financières brutes par habitant pour la Ville de Saint-Étienne sont de 78 € en 2016 au lieu de 136 €. D'ailleurs, si la Chambre avait poursuivi l'exercice pour l'année 2018, où il n'y a plus de réaménagement de dette structurée, elle aurait annoncé 73 € de charges financières par habitant. Il semble utile de rappeler que les indemnités capitalisées, c'est-à-dire intégrées à l'encours de dette, ne constituent pas une charge financière l'année de leur capitalisation. Il en est de même des indemnités prises en compte dans les taux d'intérêts des emprunts issus de la sécurisation des encours structurés. Avec le simple respect de la réglementation, la Ville de Saint-Étienne se trouve aujourd'hui pénalisée par les conclusions de la Chambre.

Le tableau ci-dessous présente le calcul des charges financières :

en Millions d'euros	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018
Charges financières DGFIP et CRC, brutes	16,264	10,531	22,19	24,435	23,863	20,884	12,66
dont intérêts dette brute	11,92	10,826	12,595	10,476	10,782	10,778	10,92
dont ICNE	-0,506	-1,411	0,75	0,514	0,342	0,073	-0,23
dont pertes de swaps	4,849	1,115	2,9445	2,725	2,515	2,279	1,97
dont indemnités payées en 2014			1				
dont pénalités capitalisées (écriture d'ordre DF 668 RI 1641)			4,9	1,95	2,34		
dont Indemnités de réam intégrées dans les taux (écriture d'ordre DF 6882 RF 795)				8,77	7,883	7,754	
Population au 1er Janvier N	175 203	174 566	173 256	174 587	174 985	173 504	173 662
charges financières par habitant calculées par CRC	93	60	128	140	136	120	73
<b>Recalcul des charges financières brutes par VSE sans prise en compte Indemnités</b>	<b>16,263</b>	<b>10,53</b>	<b>17,2895</b>	<b>13,715</b>	<b>13,639</b>	<b>13,13</b>	<b>12,66</b>
<b>Recalcul charges financières brutes par habitant par VSE</b>	<b>93</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>79</b>	<b>78</b>	<b>76</b>	<b>73</b>
remboursement intérêts par SEM	0,197	0,144	0,113	0,857	0,877	0,760	0,653
charges financières nettes recalculées par VSE	16,066	10,386	17,176	12,858	12,762	12,370	12,012
<b>Recalcul charges financières nettes par habitant par VSE</b>	<b>92</b>	<b>59</b>	<b>99</b>	<b>74</b>	<b>73</b>	<b>71</b>	<b>69</b>

Un raisonnement similaire est conduit par la Chambre, pour l'annuité en capital dans le tableau 23 de la page 31. En conclusion intermédiaire sur la situation financière page 42, la Chambre relève « l'alourdissement du poids (multiplié par deux) des annuités en capital de la dette du fait des coûts de sortie anticipée de plusieurs emprunts structurés » comme un facteur de dégradation de la capacité d'autofinancement des années 2016 et 2017.

De plus sur la base du tableau 27 page 35, elle écrit page 34 « l'annuité de la dette brute par habitant de 33 % supérieure au niveau moyen en 2012 est sensiblement plus élevée en 2017, à raison de 322 € par habitant pour Saint-Étienne contre 148 € pour le niveau moyen ».

Pourtant en page 33, la Chambre a expliqué le coût des annuités en capital et énoncé, pour la période 2012 à 2017, « le coût cumulé des annuités en capital s'établit à..... 141.6 M€ ». Mais ce ne sont pas ces derniers chiffres qui ont servi de base aux ratios.

Le tableau ci-dessous présente la calcul de l'annuité de la dette :

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Annuité en capital de la dette (tableau 23 du ROP)	23,04	22,95	22,71	32,75	33,39	44,6
-Écriture de réaménagement / financement enregistré sur la nature 1641	0	0	0	9,43	9,36	18,71
= Annuité corrigée en capital de la dette brute	23,04	22,95	22,71	23,32	24,03	25,89
+ intérêts de la dette brute	11,92	10,826	12,595	10,476	10,782	10,778
+ ICNE	-0,506	-1,411	0,75	0,514	0,342	0,073
= annuité corrigée de la dette brute, écritures de réaménagement (capital + intérêts)	34,454	32,365	36,055	34,31	35,154	36,741
annuité corrigée de la dette brute par habitant	197	185	208	197	201	212
annuité de la dette brute par habitant(VSE) selon ROP	197	188	211	253	257	322
annuité de la dette par habitant (strate) au ROP	148	144	139	144	147	148
- capital et intérêts remboursés par SEM au titre des emprunts affectés (transferts de compétences)	1,69	1,18	1,03	0,88	5,81	5,33
annuité de la dette nette	32,77	31,19	35,03	33,43	29,34	31,41
Annuité de la dette nette par habitant	187	179	202	191	168	181

La dette brute est la référence de la Chambre tout comme celle qui figure sur le site de la DGFIP. Cependant, deux phénomènes sont en prendre en compte pour traduire la véritable dette de la Ville. Le premier, est lié aux transferts de compétences aux intercommunalités qui s'accompagnent de transferts de dettes en générant des créances envers ces structures. C'est le cas entre la Ville et sa Métropole. Le second, tient à l'aide versée par l'État au titre du fonds de soutien des emprunts structurés aux collectivités qui ont réaménagé des emprunts structurés dont la Ville de Saint-Étienne.

De ce fait, la Chambre reprend à juste titre, page 34, que c'est la dette nette des créances décrite ci-dessus qui reste, pour la Ville, à sa charge.

En poursuivant ce raisonnement, les charges financières, le remboursement du capital, l'encours de la dette doivent donc être étudiés après remboursement de ces créances. C'est pourquoi et en toute logique, la Ville raisonne en dette nette.

**La gestion des emprunts structurés** fait l'objet des pages 35 à 38.

La Chambre note le fort recul de l'encours structuré depuis plusieurs années (5,66 % de l'encours est structuré au 31 décembre 2017) et souligne la démarche menée par la collectivité pour réduire ses risques financiers.

Si la Ville partage expressément la recommandation formulée par la Chambre « *Adapter régulièrement la stratégie concernant le dernier emprunt à risque* », elle tient à apporter les précisions suivantes.

La Ville de Saint-Étienne et ses Cabinets conseils suivent régulièrement les indemnités du dernier emprunt à risques « Depfa ». Cet emprunt est en contentieux. Mais la Ville, souhaitant mettre un terme aux risques potentiels engendrés par la complexité de la formule de calcul des intérêts futurs, a tenté sans effet jusqu'à présent d'obtenir de la banque le montant des indemnités ainsi que des propositions de réaménagement. Par ailleurs, elle provisionne chaque année un montant d'intérêts depuis le début du dossier. Elle dispose ainsi en 2019 de 12.8 M€ de provisions. A ce titre page 22, la Chambre note « *dans le but de sécuriser la gestion de la dette structurée, la collectivité a inscrit régulièrement des dotations aux provisions pour risques et charges financières* ». Même si la Chambre et les ordonnateurs successifs s'accordent pour dire que les provisions semi-budgétaires constituées au titre des risques financiers liés aux emprunts structurés peuvent s'avérer sous-dimensionnées au regard des risques potentiels, la Ville s'est inscrite dans la démarche dès 2006, alors que ces provisions ont été rendues obligatoires par l'article 94 de la loi Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPAM) du 27 janvier 2014.

Le précédent ordonnateur a souhaité mettre en exergue la sécurisation du contrat Deutsche Bank en précisant « *au coût de sortie de 12.12 M€, prévu au contrat s'ajoutait le montant total des intérêts impayés soit 12.65 M€. Après négociation avec la banque, la Ville s'est finalement acquittée de seulement 3.4 M€ d'échéances impayées, ne supportant in fine que 44 % du coût contractuel global de désengagement* ».

## **Titre 6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, page 43/94**

Pour la gestion des ressources humaines, je tiens à compléter les remarques de la Chambre pour une information complète sur le sujet. Ces ajouts respecteront l'ordre chronologique adopté par la Chambre dans son rapport.

### L'évolution des effectifs, page 43

La Ville de Saint-Étienne a, sur l'ensemble de la période de contrôle, défini et mis en œuvre une politique de maîtrise de sa masse salariale, dans le cadre de la formalisation de lettres de cadrage budgétaires annuelles. Cette démarche est ainsi constitutive d'un pilotage porté par la collectivité.

Ces lettres de cadrage budgétaires annuelles successives ont fixé les contraintes d'évolution de la masse salariale par l'intermédiaire de taux d'évolution maximum, en pourcentage notamment. Ces derniers étant systématiquement inférieurs aux taux de Glissement Vieillesse Technicité (GVT) de la collectivité, cela induit donc mathématiquement une réduction des effectifs. L'affichage de cette maîtrise de la masse salariale qui conduirait à sa traduction en nombre de postes à supprimer ne relève d'aucune obligation légale ou réglementaire particulière.

### La gestion des carrières, page 43

La Chambre considère que la politique d'avancement de grades est « *particulièrement favorable aux agents* », avec un taux global de promotion de 62 % pour l'ensemble des filières. Il convient de souligner que nonobstant une ouverture des ratios d'avancement de grades à 100 % (avec au plan réglementaire une possibilité de définir des taux de promotion allant de 0 à 100 %), un taux global de promotion identifié à 62 % peut être considéré comme un taux moyen et non « *particulièrement favorable* ».

Concernant les avancements d'échelons, à l'instar des avancements de grades, la collectivité a respecté les dispositions légales et réglementaires en la matière compte tenu du fait que l'avancement à la durée minimale est prévu par les textes. En revanche, aucune disposition ne prévoit, dans la fonction publique territoriale, l'avancement à la durée intermédiaire.

### La publicité des vacances d'emploi, page 45

S'agissant des procédures de recrutements mises en œuvre en vue de pourvoir des emplois fonctionnels, la collectivité émet les remarques suivantes :

- sur le recrutement d'un DGAS en date du 04/02/2013, la collectivité prend acte des remarques de la Chambre
- sur les renouvellements de détachement des 3 DGAS intervenus respectivement le 25/05/2012, le 25/04/2013, le 01/10/2013 et le 12/03/2018, si la Chambre considère qu'ils n'ont fait l'objet d'aucune publicité, il convient de souligner que la collectivité a respecté ses obligations légales et réglementaires en effectuant systématiquement une déclaration de vacance auprès du centre de gestion de la Loire
- sur le renouvellement de détachement du DGS en date du 08/10/2013, si la Chambre considère qu'il n'a fait l'objet d'aucune publicité, il convient de souligner que la collectivité a respecté ses obligations légales et réglementaires en effectuant une déclaration de vacance auprès du centre de gestion de la Loire
- sur le recrutement d'un DGAS en date du 08/07/2014, la Chambre considère que ce dernier n'a fait l'objet d'aucune déclaration de vacance. Or, les visas de l'arrêté de détachement font mention d'une déclaration de vacance effectuée auprès du centre de gestion de la Loire sous le numéro 042 140 658 26.

Concernant le délai minimum prévu entre la déclaration de vacance et la nomination, la Chambre indique un délai minimum de 2 mois « *généralement* » retenu par le juge administratif. Il est à noter que les textes applicables en matière de recrutement des agents publics font référence à un délai raisonnable ; le délai de 2 mois évoqué par la Chambre étant généralement retenu par la jurisprudence pour les publicités diffusées en période estivale.

Enfin, sur les remarques relatives aux « *sept courriers d'observations à la collectivité, afin de lui rappeler les obligations à respecter en matière de publicité légale des vacances d'emploi* », portant sur la période 2012-2017, il convient de les mettre en perspective avec les 800 recrutements mis en œuvre sur cette même période, soit un taux représentant 0,88 % du volume de recrutements effectués.

### La composition du cabinet du Maire, page 47

La Chambre indique que :

- d'une part, la Ville de Saint-Étienne bénéficiant d'un arrêté préfectoral de surclassement au plan démographique, le cabinet du Maire peut être composé de 6 collaborateurs,
- d'autre part, l'arrêté préfectoral de surclassement ayant été abrogé le 12/06/2017, pour la période du 12/06/2017 au 24/05/2018, le cabinet du Maire ne pouvait compter que 5 collaborateurs de cabinet.

Or, la Ville de Saint-Étienne n'a été informée de cette abrogation, par les services de l'État, que par courrier en date du 12/03/2018. Désormais informée, la collectivité a immédiatement délibéré



le 23/04/2018 afin de solliciter un nouveau surclassement démographique. Surclassement qu'elle a obtenu par arrêté préfectoral n°151 du 24/05/2018.

La Ville de Saint-Étienne considère donc qu'elle a fait toute diligence dans ce dossier afin de se conformer à la réglementation.

Enfin, s'agissant de l'obligation, pour les collectivités territoriales de délibérer sur la création des emplois de cabinet, ainsi que sur l'enveloppe de crédit affectée à ces mêmes emplois, la Ville de Saint-Étienne prend acte du fait que la Chambre confirme que la collectivité a délibéré dans ces 2 domaines.

#### La rémunération des collaborateurs de cabinet, page 47

Concernant la situation du directeur de cabinet, son contrat de travail a été établi (traitement indiciaire et régime indemnitaire) dans les mêmes conditions que ses prédécesseurs Michel Royon (mandat Maurice Vincent 2008-2014) et Martine Falduzzi (mandat Michel Thiollière 2001-2008).

De plus et comme indiqué par la Chambre, dans son rapport d'observations définitives, la rémunération du directeur de cabinet dans sa globalité ne dépassait pas les plafonds légaux. Parallèlement, un avenant a été pris pour l'avenir pour régulariser les modalités de calcul de rémunération en distinguant la part relevant du traitement indiciaire du régime indemnitaire.

S'agissant du régime indemnitaire, la ville de Saint-Étienne précise qu'elle s'emploie actuellement à mettre en place le RIFSEEP qui concernera la plupart des agents municipaux et, par voie de conséquence, le directeur général des services ainsi que, par ricochet, le directeur de cabinet et l'ensemble des personnels de la collectivité.

A cet égard, il est important de porter à la connaissance de la Chambre que des groupes de travail comprenant des représentants syndicaux se sont déjà réunis dans le cadre du dialogue social qui doit précéder toute décision prise en ce domaine.

#### Les dispositions applicables au régime indemnitaire, page 49

La Chambre indique que le dispositif du RIFSEEP a été institué par le décret n°2014-513 du 20/05/2014, modifié par le décret n°2016-1916 du 27/12/2016. En outre, la Chambre précise que *« les collectivités territoriales et leurs établissements publics étaient tenus de délibérer, pour mettre en œuvre le RIFSEEP, au plus tard le 01/01/2017 pour leurs cadres d'emplois dès lors que les corps équivalents de la fonction publique d'État en bénéficient. »*

Or, la Ville de Saint-Étienne souhaite souligner que, par lettre-circulaire en date du 03/04/2017, adressée aux Préfets de région et de département ainsi qu'aux délégués du directeur général des finances publiques et aux directeurs régionaux et départementaux des finances publiques, la direction générale des collectivités locales (DGCL), rattachée au Ministère de l'aménagement des territoires, de la ruralité et des collectivités territoriales, a précisé les modalités de mise en place du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale et notamment la temporalité de cette mise en place.

Ainsi, concernant le calendrier de mise en œuvre du RIFSEEP, la DGCL pose comme principe que les collectivités territoriales doivent, pour instaurer le RIFSEEP, délibérer pour chaque cadre d'emplois *« dans un délai raisonnable à compter de la publication au JORF de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP pour le corps équivalent de la fonction publique d'État » ; « la notion de délai raisonnable étant appréciée au cas par cas ».*

La Ville de Saint-Étienne travaille actuellement à la mise en place du RIFSEEP en concertation avec ses organisations syndicales représentatives.

#### Le régime indemnitaire de la collectivité, page 50

La Chambre indique que le volume budgétaire alloué au régime indemnitaire représente 21.1 M€. La Ville de Saint-Étienne précise que ce montant intègre la prime de fin d'année. Or, cette

dernière doit être dissociée du régime indemnitaire versé par la collectivité car son régime juridique ne relève pas de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26/01/1984 (autorisant les collectivités territoriales à créer un régime indemnitaire pour leurs agents), mais de l'article 111 alinéas 1 et 2 de cette même loi, qui précise que les compléments de rémunération (dont fait partie la prime de fin d'année de la Ville de Saint-Etienne) mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n°84-53 sont maintenus au profit de l'ensemble des agents au titre des avantages collectivement acquis. Elle ne peut donc être intégrée dans le volume budgétaire alloué au régime indemnitaire de la collectivité.

Aussi, considérant les dispositions précitées, le volume budgétaire consacré au régime indemnitaire représente un montant annuel de 14.9 M€, soit 14,9 %, positionnant ainsi la collectivité en-dessous de la moyenne nationale de 16,2 % telle qu'indiquée par la Chambre.

S'agissant du caractère « *sous-évalué* » du niveau du régime indemnitaire, la Ville de Saint-Étienne précise que la part de régime indemnitaire affectée aux contractuels est bien comprise dans l'enveloppe de 14.9 M€.

#### Le régime indemnitaire lié au grade, page 50

Sur l'absence de délibération lors de la revalorisation du régime indemnitaire de grade intervenue au 01/01/2013, la Ville de Saint-Étienne prend acte de la remarque de la Chambre.

S'agissant des « *anomalies* » évoquées par la Chambre, ces dernières appellent de la collectivité les remarques suivantes :

- par nature, la mise en place et les évolutions d'un régime indemnitaire induisent la multiplicité de décisions et de délibérations.
- Même si cela n'apparaît pas de manière explicite dans le corps des bulletins de paie, le régime indemnitaire de grade (RIG) est bien défini en respectant les principes de parité et de transposabilité avec les corps de la fonction publique de l'Etat.
- Si les dispositions réglementaires autorisent une modulation individuelle au titre du versement de l'IFTS ou de l'IAT, la Ville de Saint-Étienne a fait le choix d'appliquer un taux identique à tous les agents susceptibles d'en bénéficier.

#### Le régime indemnitaire lié à la fonction, page 50

La Ville de Saint-Étienne prend acte du fait que la Chambre constate que la dernière délibération de mise à jour du régime indemnitaire lié à la fonction date du 17/09/2012.

Sur le fond, la collectivité souhaite apporter 2 éléments de réponse :

- d'une part, et comme le souligne la Chambre, la mise en place d'un régime indemnitaire lié à la fonction avait pour objectif de prendre « *notamment en considération les contraintes imposées à l'agent dans l'exercice de ses fonctions* ». La collectivité indique que cette démarche n'est pas incohérente avec l'autorisation donnée aux collectivités territoriales, par l'article 88 de la loi n°84-53 du 26/01/1984, de délibérer sur la mise en place de leur régime indemnitaire.
- D'autre part, si les typologies de 25 primes sur 28 ne correspondent pas aux intitulés des primes et indemnités référencées pour les corps de l'État correspondant, ces dernières ont été construites à partir des primes et indemnités autorisées dans la fonction publique territoriale et permettant de venir valoriser et compenser des sujétions particulières (IAT, IHTS, IFTS, prime de rendement, ...). Il s'agit donc d'intitulés de primes choisis par la collectivité au plan local afin de valoriser certaines fonctions ou sujétions qui, de ce fait, ne les rendent pas pour autant illégales.

#### La prime transitoire, page 51

La Ville de Saint-Étienne prend acte des remarques de la Chambre, tout en apportant les compléments de réponse suivants :

- d'une part, si initialement l'instauration par délibération en date du 07/04/2003 d'un complément de régime indemnitaire avait pour objectif principal de valoriser l'investissement des agents ayant accepté, pour une période transitoire, une charge de travail supplémentaire, la Ville de Saint-Étienne a progressivement souhaité utiliser ce levier indemnitaire afin de compenser les pertes salariales induites par certains changements d'affectation, et faciliter la mobilité interne au sein de ses effectifs.
- D'autre part, à l'instar du régime indemnitaire de grade et du régime indemnitaire lié à la fonction, la prime transitoire est construite à partir des primes et indemnités dont peuvent bénéficier les agents relevant des statuts particuliers de la fonction publique territoriale.

En tout état de cause, la Ville de Saint-Étienne clarifiera le régime applicable à cette prime transitoire dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP

#### La prime informatique, page 51

La Ville de Saint-Étienne prend acte des remarques de la Chambre. Ceci étant, la collectivité souhaite préciser qu'aucune définition de l'expression « *centres automatisés de traitement de l'information* » n'est apportée par les textes de loi. Une définition en avait été proposée par le Sénat lors de débats parlementaires ; elle n'a pas été retenue, mais fournit des éléments d'interprétation de la loi informatique et libertés de 1978 : « *tout ensemble composé d'une ou plusieurs unités de traitement, de mémoire, de logiciel, de données, d'organes d'entrées-sorties et de liaisons, qui concourent à un résultat déterminé, cet ensemble étant protégé par des dispositifs de sécurité* ». A ce titre, la Direction des Systèmes d'Information et du Numérique de la Ville de Saint-Étienne constitue bien un « *centre automatisé de traitement de l'information* ».

Par ailleurs, sur l'absence d'examen de vérification d'aptitude des agents bénéficiant de cette prime, et comme cela a déjà fait l'objet de réponses de la collectivité, cette dernière confirme que cette vérification a lieu au moment du recrutement des agents au regard des conditions de diplôme.

#### La prime de fin d'année, page 52

La prime de fin d'année doit être dissociée du régime indemnitaire versé par la collectivité car son régime ne relève pas de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26/01/1984 (autorisant les collectivités territoriales à créer un régime indemnitaire pour leurs agents), mais de l'article 111 alinéas 1 et 2 de cette même loi, qui précise que les compléments de rémunération (dont fait partie la prime de fin d'année de la Ville de Saint-Etienne) mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 sont maintenus au profit de l'ensemble des agents au titre des avantages collectivement acquis. Elle ne peut donc être intégrée dans le volume budgétaire alloué au régime indemnitaire, et ne peut donc « *absorber 29 % de l'enveloppe budgétaire affecté au régime indemnitaire* ».

En tout état de cause, la Ville de Saint-Etienne clarifiera le régime applicable à cette prime dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP.

#### Une durée du temps de travail inférieure à la durée légale, page 55

La Ville de Saint-Etienne prend acte des remarques formulées par la Chambre. Toutefois, s'agissant des 2 jours de congés annuels (CA) supplémentaires (27 jours au lieu de 25) et des 6 jours de congés exceptionnels (CEX), ils viennent pour partie compenser le dépassement hebdomadaire de la durée du travail ; les agents à temps complet de la collectivité effectuant 37 heures et non 35 heures par semaine.

Aussi, sur une base de 37 heures hebdomadaires, le nombre de jours ARTT devraient être de 12,5 jours et non 9 comme actuellement (8 jours ARTT + 1 jour au titre de la journée de solidarité). En conséquence, le nombre de jours d'absence dépassant le cadre légal s'élève à 4,5 jours, selon le calcul suivant : [ 12,5 jours ARTT – (6 CEX+2 CA) = 4,5 jours ]

Concernant la valorisation financière effectuée par la Chambre de l'écart entre la durée annuelle légale de travail et la durée théorique, la Ville de Saint-Étienne est donc en désaccord sur les 3 points suivants :

- compte tenu des précisions ci-dessus, et selon les modalités de calcul établies par la Chambre au sein du tableau n°40 de la page 55/94, le « *sureffectif théorique* » est porté à 67,5 ETP et non 99 ETP comme initialement calculé par la Chambre,
- le coût moyen annuel chargé d'un agent de la collectivité s'élevant à 38 159 €, la valorisation pour 67,5 ETP s'élève donc à 2.6 M€ (et non 4 M€ comme précisé en page 55 pour 99 ETP)
- il convient de préciser que ce point financier s'entend comme une valorisation financière sur la base du coût moyen d'un agent de la collectivité, et non comme « *un surcoût budgétaire annuel* » tel que précisé par la Chambre.

#### Les congés supplémentaires accordés avant départ à la retraite, page 56

La Ville de Saint-Étienne prend acte des remarques formulées par la Chambre.

Toutefois, comme précédemment, la collectivité est en désaccord avec la valorisation financière effectuée par la Chambre de ces congés supplémentaires, sur les 2 points suivants :

- le coût moyen annuel chargé d'un agent de la collectivité s'élevant à 38 159 €, la valorisation pour 24,5 ETP s'élève donc à 0.93 M€ et non 1 M€ comme précisé en page 56,
- il convient de préciser que ce point financier s'entend comme une valorisation financière sur la base du coût moyen d'un agent de la collectivité, et non comme « *un coût annuel* » tel que précisé par la Chambre.

#### Les autres congés, page 56

La Ville de Saint-Étienne prend acte des remarques formulées par la Chambre.

Toutefois, comme précédemment, la collectivité est en désaccord avec la valorisation financière effectuée par la Chambre de ces congés supplémentaires, sur les 2 points suivants :

- le coût moyen annuel chargé d'un agent de la collectivité s'élevant à 38 159 €, la valorisation pour 1,72 ETP s'élève donc à 65.6 K€ et non 73.5 K€ comme précisé p. 56,
- il convient de préciser que ce point financier s'entend comme une valorisation financière sur la base du coût moyen d'un agent de la collectivité, et non comme un « *coût annuel* » tel que précisé par la Chambre.

#### L'absence de contrôle automatisé du temps de travail, page 60

S'agissant du déploiement des dispositions de réduction du temps de travail, la Chambre considère que la mise en place d'un contrôle automatisé en constitue la condition première. Or, ni les lois de 1998 et de 2000, ni leurs décrets d'application n'imposent cette condition.

En outre, la Chambre indique que l'article 2 1 2° du décret 2002-60 du 14/01/2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires « *subordonne le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux fonctionnaires à la mise en œuvre, par leur employeur, de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies* ». Or, ce même article précise par la suite que « *s'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir ces indemnités est inférieur à 10, ce qui est le cas de la majorité des agents de la collectivité percevant des IFTS.*

### Le dépassement du plafond mensuel de 25 heures, page 61

Sur les dépassements constatés du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires concernant plusieurs situations, la Ville de Saint-Étienne prend acte des remarques formulées par la Chambre, en indiquant néanmoins qu'il s'agit bien d'heures effectivement réalisées et donc rémunérées après service fait.

### Des heures supplémentaires forfaitaires, page 61

La Ville de Saint-Étienne prend acte des remarques formulées par la Chambre, en indiquant néanmoins qu'il s'agit bien d'heures effectivement réalisées et donc rémunérées après service fait.

**En conclusions sur les ressources humaines, page 62,** la Ville de Saint-Étienne prend acte des remarques formulées par la Chambre, et souhaite apporter les compléments suivants :

- sur la réduction des effectifs stéphanois, la Chambre souligne que la collectivité s'est effectivement engagée dans cette démarche depuis plusieurs années.
- Sur la méconnaissance des obligations en matière de publicité légale des vacances d'emploi, la collectivité rappelle que les anomalies constatées portent sur seulement 0,8 % des emplois déclarés vacants sur la période de contrôle. A ce titre, ce taux n'étant pas significatif, voire nul, il ne peut être conclu que « *la gestion des ressources humaines manque de rigueur* ».
- Sur le régime indemnitaire, la collectivité a engagé une démarche de mise en place du RIFSEEP dans un délai « raisonnable », comme le prescrit la DGCL.
- sur le niveau d'information et de consultation des élus sur la gestion des ressources humaines, qualifié « d'insuffisant », la collectivité rappelle qu'elle répond à son obligation légale en présentant au conseil municipal lors des votes des budgets et comptes administratifs annuels, une annexe relative à la gestion des ressources humaines, indiquant de manière précise et détaillée l'évolution des postes et effectifs de la collectivité (notamment suppressions et créations d'emplois).

## **Titre 7 LA GESTION DE LA RESTAURATION COLLECTIVE page 62/94**

Comme la Chambre a pu le relever, la collectivité mène de plus de dix ans une démarche ambitieuse et efficace en matière de restauration collective avec notamment les approvisionnements en aliments issus de l'agriculture biologique et issus de circuits courts afin de proposer une alimentation saine. La préoccupation du développement durable est également au cœur de la démarche menée depuis 2014.

La Chambre préconise d'établir un plan de lutte contre le gaspillage, de collecte et de tri des déchets pour l'ensemble de la restauration collective. Pour autant, elle conclut sur la restauration collective page 85 « *la collectivité a développé les dispositifs de lutte contre le gaspillage alimentaire et de gestion des déchets....* ».

La toute dernière action a été celle de l'installation d'une table de tri des déchets début juillet 2019, au restaurant municipal de la Terrasse. Ainsi, la Ville connaîtra parfaitement le volume des déchets organiques et pourra travailler à les réduire, Les déchets récupérés seront valorisés par une société à des fins de compostage et de réemploi. Les déchets ménagers seront réduits et par voie de conséquence, la taxe sur les ordures ménagères payée.

Toutefois un bémol est souligné par la Chambre avec la faible fréquentation des cantines scolaires par les élèves stéphanois au regard de la fréquentation dans les autres villes malgré les nombreuses dispositions prises pour les accueillir. Jusqu'à présent, la Ville, « *malgré les efforts accomplis et la diversification de l'offre de menus* » reconnus par la Chambre page 85, n'a pas réussi à augmenter la fréquentation. Le contexte local, rappelé par la Chambre en page 8, est pour l'instant le seul à pouvoir expliquer ce phénomène.

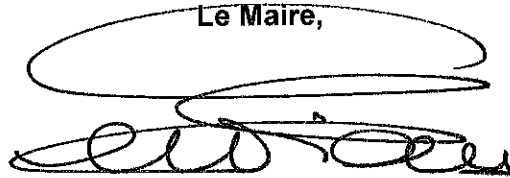
## En conclusion

Au titre du suivi du précédent contrôle (rapport d'observations définitives du 30 novembre 2010), la Chambre précise page 8, « *plusieurs observations ont été prises en compte, en matière de retour progressif à une structure de dette moins risquée, d'information du Conseil Municipal sur la gestion de la dette, de recours à des prestations de services de sociétés de conseil dans le cadre de marchés publics, ou quant à la nécessité de contenir le dynamisme de la masse salariale ou le niveau de l'endettement* ».

C'est dans cette même démarche de suivi des préconisations que souhaite s'inscrire la Ville pour les années à venir

Enfin, force est de constater que si la gestion de la collectivité demeure sur certains aspects perfectibles, de nombreux progrès ont été enregistrés..

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Le Maire,  


Gaël Perdriau