



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

COMMUNE DE VAULX-EN-VELIN
(Métropole de Lyon)

Exercices 2013 à 2018

Observations définitives
délibérées le 15 octobre 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME.....	9
2- LA POLITIQUE DE SECURITÉ ET DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE	10
2.1- La politique de sécurité de la commune.....	10
2.1.1- Le contexte.....	10
2.1.2- La délinquance sur le territoire communal.....	11
2.1.3- Les objectifs de la collectivité en matière de sécurité et de prévention de la délinquance	12
2.2- La prévention de la délinquance	13
2.2.1- Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.....	13
2.2.2- Les prestations externalisées de sécurité.....	14
2.2.3- Les autres axes d'intervention.....	15
2.2.4- Le coût de la prévention de la délinquance	16
2.3- Les personnels de la police municipale	18
2.3.1- Les missions de la police municipale.....	18
2.3.2- L'effectif : évolution et principales caractéristiques	18
2.3.3- La rémunération et les avantages des personnels de la police municipale.....	20
2.3.4- Le renouvellement des agents	20
2.3.5- Les absences au travail des agents de la police municipale	21
2.3.6- Le recours aux heures supplémentaires	22
2.3.7- L'organisation du travail	22
2.3.8- Le suivi de l'activité de la police municipale.....	22
2.3.9- La formation.....	23
2.4- Les moyens de la police municipale	26
2.4.1- Les locaux	26
2.4.2- Les véhicules.....	26
2.4.3- Les tenues.....	26
2.4.4- L'armement.....	26
2.4.5- L'informatique et la consultation des fichiers de police	28
2.4.6- L'équipement radio	29
2.4.7- Les caméras piétons individuelles.....	29
2.4.8- L'équipe cynophile	29
2.4.9- La brigade équestre	30
2.5- Le centre de supervision urbaine (CSU).....	30
2.5.1- Les missions du CSU	30
2.5.2- L'organisation du centre de supervision urbaine	33
2.5.3- La rénovation du CSU.....	33
2.5.4- La coordination avec les forces de l'État	35
2.6- Conclusion intermédiaire.....	35
3- LE PLANÉTARIUM	36
3.1- Présentation de l'équipement	36
3.2- Fréquentation.....	36
3.3- Situation financière.....	37
4- LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS.....	39
4.1- Les enjeux.....	39
4.2- L'instruction des demandes	40
4.2.1- Le règlement défini par le conseil municipal.....	40
4.2.2- L'examen des demandes de subventions	41
4.3- Le dispositif conventionnel.....	42
4.3.1- La passation des conventions d'objectifs.....	42
4.3.2- Le suivi de l'activité des organismes subventionnés	43

4.4-	Le comité des activités sociales et culturelles	44
5-	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</u>	46
5.1-	L'évolution des effectifs.....	46
5.1.1-	Une hausse substantielle des agents non titulaires	46
5.1.2-	Un plan de suppression de postes	47
5.2-	Les conditions de recours aux contractuels.....	48
5.3-	L'emploi de personnes handicapées dans le personnel	49
5.4-	L'évaluation des agents	49
5.5-	La composition du régime indemnitaire.....	50
5.5.1-	Le cadre général	50
5.5.2-	Le versement d'une prime annuelle	51
5.5.3-	La mise en place du RIFSEEP	52
5.5.4-	La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	53
5.6-	Les logements de fonction	54
5.7-	Le temps de travail	55
5.7.1-	L'obligation annuelle du temps de travail.....	55
5.7.2-	Les heures supplémentaires	56
5.8-	Les absences au travail.....	57
5.9-	Les indemnités des élus	58
6-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	58
6.1-	L'organisation de la commande publique	58
6.2-	La mise en œuvre des procédures.....	59
6.2.1-	La passation des marchés	59
6.2.2-	Les achats hors marchés.....	61
7-	<u>L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES</u>	64
7.1-	La qualité de l'information budgétaire.....	64
7.1.1-	La structure budgétaire.....	64
7.1.2-	La programmation budgétaire	65
7.1.3-	Les annexes aux comptes administratifs	67
7.1.4-	L'information extra budgétaire	68
7.2-	La fiabilité des comptes.....	69
7.2.1-	Les restes à réaliser	69
7.2.2-	Le rattachement des charges et des produits	69
7.2.3-	Les opérations patrimoniales	70
7.2.4-	La politique de provisionnement.....	72
8-	<u>L'ANALYSE FINANCIÈRE</u>	74
8.1-	Le contrat de maîtrise de l'évolution de la dépense locale	74
8.2-	L'évolution comparée des produits et des charges	75
8.3-	Les produits de gestion.....	75
8.3.1-	Evolution générale	75
8.3.2-	La fiscalité.....	76
8.3.3-	Les ressources d'exploitation.....	79
8.3.4-	Les dotations et participations.....	79
8.4-	Les charges de gestion	81
8.4.1-	L'évolution générale	81
8.4.2-	Les charges à caractère général.....	81
8.4.3-	Les charges de personnel	82
8.4.4-	Les subventions de fonctionnement versées aux tiers.....	83
8.4.5-	Les autres charges de gestion.....	84
8.5-	Le financement des dépenses d'investissement.....	84
8.5.1-	L'autofinancement	84
8.5.2-	Le financement propre disponible.....	85
8.5.3-	Les dépenses d'équipement	86
8.6-	L'analyse du bilan	87
8.6.1-	L'encours de la dette	87

8.6.2-	Le fonds de roulement et la trésorerie.....	88
8.7-	Conclusions sur la situation financière et la prospective	88
<u>9-</u>	<u>ANNEXES.....</u>	<u>90</u>
9.1-	ANNEXE 1 : Glossaire	90
9.2-	ANNEXE 2 : Indemnités des élus.....	91
9.3-	ANNEXE 3 : Cadre juridique des polices municipales	92
9.4-	ANNEXE 4 : Cadre juridique applicable au CLSPD.....	93
9.5-	ANNEXE 5 : Régime statutaire applicable aux agents de police municipale.....	94
9.6-	ANNEXE 6 : La coordination avec les forces de la police nationale grâce à une convention.....	95
9.6.1-	La nature et les lieux des missions de la police municipale.....	95
9.6.2-	Des réunions périodiques de coordination entre la police municipale et la police nationale.....	95
9.6.3-	La mise à disposition des agents et de moyens de la police municipale	96
9.7-	ANNEXE 7 : Liste des infractions au code de la route constatable par vidéo-verbalisation.....	98

SYNTHÈSE

La commune de Vaulx-en-Velin est située au nord-est de Lyon et fait partie de la Métropole de Lyon. En 2016, sa population atteignait 48 497 habitants, en progression de 13,5 % depuis 2011. Le revenu médian (15 208 €) y était inférieur de près de 25 % à la moyenne régionale et nationale. Il s'explique par un taux de chômage communal élevé, particulièrement dans les trois quartiers prioritaires de la politique de la ville, où habite près de la moitié de sa population.

L'analyse financière que la chambre a effectuée avant la crise sanitaire liée au Covid-19 n'intègre pas son impact budgétaire pour la collectivité. La chambre n'est pas en mesure pour l'instant de le quantifier.

La situation financière communale s'est globalement consolidée pendant la période sous revue. Ses produits de gestion (78,9 M€ en 2018) ont augmenté de 9,7 %. La commune a ainsi perçu 31,7 M€ de dotations en 2018, soit près de 4 M€ supplémentaires par rapport à 2013. Portés par la démographie communale, les produits fiscaux ont quant à eux augmenté de 10,6 %, pour atteindre 25,5 M€. Les charges de gestion (69,9 M€ en 2018) se sont accrues à un rythme similaire à celui des produits, malgré la forte hausse des effectifs communaux et des dépenses de personnel (+ 7 M€ depuis 2013). L'excédent brut de fonctionnement et l'autofinancement se sont appréciés pour atteindre respectivement 9 M€ et 7,5 M€ en 2018.

La situation reste toutefois contrainte et ne s'est améliorée qu'en fin de période, dans le cadre du contrat de maîtrise des dépenses de fonctionnement conclu avec l'État. L'autofinancement net s'est dégradé de 30 % en cinq ans. Ce dernier n'a représenté que 9 M€ pour l'ensemble de la période examinée. Pour financer ces dépenses d'équipement, principalement réalisés en matière scolaire, de rénovation du patrimoine et de sécurité, à hauteur de 99,7 M€, la commune a utilisé son autofinancement net, soit 9 M€, auquel se sont ajoutés 42,2 M€ de subventions et près de 37,4 M€ de nouveaux emprunts, majorant son endettement de 16,9 % depuis 2013. Son encours de dette a atteint 70,3 M€ en 2018 et sa capacité de désendettement 9,4 années.

La maîtrise des charges de gestion apparaît donc essentielle pour préserver, à l'avenir, la situation financière communale ainsi que les capacités à investir au profit d'une population jeune et croissante.

La gestion des ressources humaines constitue un élément important en vue d'optimiser les moyens d'action de la collectivité. L'effectif communal a augmenté de 5,7 % de 2013 à 2018 pour atteindre 1 341 agents, soit 966 équivalents temps plein. Depuis 2018, la commune exerce un contrôle plus rigoureux des embauches afin de limiter les dépenses de personnel qui représentent 64 % des dépenses de fonctionnement. L'évaluation des agents n'est cependant pas mise en œuvre et elle n'est pas prise en compte dans l'attribution du régime indemnitaire. La durée annuelle du temps de travail est inférieure au seuil légal de 1 607 heures, en raison de l'attribution d'un nombre de jours de congés supérieur au contingent légal.

La commune mène une politique active de soutien au tissu associatif en versant annuellement près de 5 M€ de subventions. Leurs conditions d'attribution et de suivi restent perfectibles, malgré une amélioration. Si la collectivité a conclu des « conventions financières » pour les subventions supérieures à 23 000 €, leur contenu reste imprécis et non conforme à la réglementation. L'absence de critères explicites de répartition des subventions pour les associations non sportives ne garantit pas une transparence satisfaisante des attributions.

La politique de sécurité représentait, en 2019, une dépense de fonctionnement de 2,8 M€ contre 1,5 M€ en 2013. Depuis 2015, la commune a mis en place une politique globale pour renforcer la protection des Vaudais. Elle a modernisé le centre de supervision urbaine (CSU), étendu le système de vidéo protection, triplé et armé l'effectif de la police municipale, redynamisé le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, pérennisé le recours à des entreprises de sécurité privée et développé la médiation. Compte tenu de sa mise en œuvre récente, les effets ne sont pas encore mesurables et les outils d'évaluation restent à déployer.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : fiabiliser l'inventaire du patrimoine communal.

Recommandation n° 2 : intégrer les immobilisations en cours, au patrimoine communal et leur appliquer les règles d'amortissement en vigueur.

Recommandation n° 3 : revoir la politique de provisionnement en procédant à la passation des provisions obligatoires pour risques et charges.

Recommandation n° 4 : améliorer les relations contractuelles et la qualité des conventions passées avec les partenaires associatifs, de même que le suivi des conventions, notamment en regard de la réglementation.

Recommandation n° 5 : évaluer annuellement l'ensemble des agents conformément aux dispositions législatives.

Recommandation n° 6 : mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Recommandation n° 7 : mettre à jour les attributions de la NBI afin de se conformer aux textes réglementaires en vigueur.

Recommandation n° 8 : attribuer les logements de fonction conformément à la réglementation en facturant notamment les fluides aux bénéficiaires.

Recommandation n° 9 : appliquer le régime légal du temps de travail de 1607 heures.

Recommandation n° 10 : mettre en place des outils de suivi pluriannuel de l'activité de la police municipale.

Recommandation n° 11 : améliorer le suivi des formations des agents de la police municipale.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Vaulx-en-Velin pour les exercices 2013 à 2018, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 9 août 2019, adressée à Mme Hélène Geoffroy, maire de la commune. M. Bernard Genin, maire de la commune du 1^{er} mars 2013 au 30 mars 2014, et M. Pierre Dussurgey, maire du 24 mars 2016 au 4 juillet 2017, ont également été informés par courrier du même jour.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la police municipale ;
- le planétarium ;
- les relations avec les associations ;
- les ressources humaines ;
- la commande publique ;
- la qualité de l'information financière et comptable ;
- la situation financière.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 février 2019 avec Mme Hélène Geoffroy, maire en fonction, ainsi que M. Pierre Dussurgey. En revanche, M. Bernard Genin a décliné la demande d'entretien de fin de contrôle.

Lors de sa séance du 11 mars 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 2 juin 2020 à M. Hélène Geoffroy, ainsi que, pour celles les concernant, à M. Pierre Dussurgey, M. Bernard Genin et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 15 octobre 2020, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME**Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières
au 31 décembre 2018**

Population	47 746	Effectifs (ETP)	969,1
Recettes de fonctionnement (en K€)	79 176	Recettes d'investissement (en K€)	26 623
Charges de fonctionnement (en K€)	73 528	Dépenses d'investissement (en K€)	27 462
Dont charges de personnel (en K€)	46 576		
Résultat de fonctionnement (en K€)	5 648		

Source : *collectivites-locales.gouv.fr/*

La commune de Vaulx-en-Velin est située au nord-est de Lyon entre la commune de Villeurbanne et celle de Décines-Charpieu. Commune essentiellement urbaine, elle comporte néanmoins une partie du parc de Miribel-Jonage sur son territoire. Elle est connectée au centre-ville de Lyon par la ligne de métro A et la ligne de tramway T3, dont les terminus desservent la zone d'activité de la Soie.

La commune de Vaulx-en-Velin fait partie de la métropole de Lyon, qui a succédé à la communauté urbaine de Lyon depuis le 1^{er} janvier 2015. La métropole est notamment compétente en matière de transports, de voirie, de logement social, d'eau, d'assainissement et de gestion des déchets en lieu et place de ses membres.

La commune adhère également au syndicat intercommunal des technologies de l'information pour les villes (SITIV), au syndicat rhodanien de développement du câble (SRDC)¹, au syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY) et au syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion de l'île de Miribel-Jonage.

En 2016, sa population atteignait 48 497 habitants, en progression de 13,5 % depuis 2011. La croissance démographique de Vaulx-en-Velin s'est établie à près de 2,6 % par an contre 0,5 % par an en moyenne sur l'ensemble du territoire national.

Ce dynamisme démographique s'accompagne d'une population jeune : la part des moins de 30 ans représentait ainsi 48 % de la population communale en 2015, les moins de 15 ans représentant à eux seuls près de 27 % de la population contre 18 % environ au niveau national.

En 2016, le revenu médian des Vaudais s'élevait à 15 208 €. Ce montant est nettement inférieur à la moyenne régionale (21 231 €) et nationale (20 300 €) recensée par l'INSEE à la même période. Il s'explique notamment par un taux de chômage communal élevé. Ce dernier était ainsi de 22,5 % au sein de la commune contre près de 10 % au niveau national à la même période.

Selon une étude socio-économique², Vaulx-en-Velin est la 19^{ème} commune de plus de 20 000 habitants la plus pauvre de France. Elle est également la ville de plus de 20 000 habitants la plus pauvre du Rhône selon cet indicateur, avec un taux de pauvreté de 31,8 %. Dans deux quartiers, le taux dépasse même 50 %.

¹ Son objet est d'autoriser l'établissement d'un réseau distribuant par câble ou par tout autre support technologique tous services de radiodiffusion sonore et de télévision ainsi que tous services interactifs.

² Cf. comparateur de territoires en partenariat avec *La Gazette des communes* et l'Observatoire des Inégalités.

Compte-tenu de ces spécificités, la commune de Vaulx-en-Velin bénéficie de dispositifs de soutien propres à la politique de la ville. Elle compte trois quartiers prioritaires de la politique de la ville (Grande Ile³, Sud, Terrailon-Chénier), représentant près de 24 000 habitants, soit près de la moitié de sa population.

Les caractéristiques socio-économiques locales s'avèrent donc prégnantes. Elles sont de nature à limiter les ressources fiscales (seuls 35 % des ménages sont imposés) tout en accroissant le besoin d'investissement au profit d'une population jeune et défavorisée.

Trois ordonnateurs se sont succédé pendant la période sous revue :

Tableau 2 : Ordonnateurs successifs

Début de mandat	Fin de mandat	Nom	Commentaire
1 ^{er} janvier 2013	30 mars 2014	Bernard Genin	
30 mars 2014	24 mars 2016	Hélène Geoffroy	Démissionnaire à la suite de sa nomination en tant que secrétaire d'État à la politique de la ville (11 février 2016 – 10 mai 2017)
24 mars 2016	04 juillet 2017	Pierre Dussurgey	
4 juillet 2017	En cours	Hélène Geoffroy	

Source : Commune de Vaulx-en-Velin

2- LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

2.1- La politique de sécurité de la commune

2.1.1- Le contexte

Avec une superficie de quelques 2 000 hectares et 48 497 habitants, la commune de Vaulx-en-Velin fait partie de la première couronne lyonnaise, sur la rive gauche du Rhône avec deux secteurs distincts de part et d'autre du canal de Jonage⁴.

Après les émeutes d'octobre 1990, une profonde rénovation urbaine a été engagée en 1993 avec la réalisation d'un nouveau centre-ville et la disparition du centre commercial du Grand Vire. A partir de 1995, les questions liées à la délinquance et à l'insécurité revêtent une importance accrue. La première « *charte d'action Ville État pour la paix publique* », ancêtre des contrats locaux de sécurité est signée en mars 1997, confortée par un contrat local de sécurité (CLS) signé en juin 1998 et l'installation d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) en novembre 2004. En 2005, la première convention est signée avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Successivement, en complément du centre-ville, le réaménagement des quartiers de Grolières, de Thibaude, d'Ecoin-sous-la Combe, de Vernay-Verchères, de Grappinière est engagé. Au cours de cette période de restructuration urbaine entre 2006 et 2015, la population vaudaise a augmenté de 7 000 habitants, soit environ 17 % en dix ans.

³ Le quartier Grande-île comprend le secteur dénommé « Mas du Taureau ».

⁴ La partie Nord est la plus dense en nombre d'habitants avec le Village comme cœur historique de la ville. On y retrouve l'ex-ZUP construite dans les années 70, plusieurs secteurs pavillonnaires, une zone maraîchère et des zones industrielles aménagées. Plus au nord encore, une grande partie du grand parc de Miribel-Jonage et la zone de captage des eaux. Au sud, « la Côte » est caractérisée par un tissu urbain divisé en zones commerciales, zones pavillonnaires et grands ensembles, avec aujourd'hui le Carré de Soie.

Vaulx-en-Velin est une ville très jeune⁵, avec un taux de chômage élevé⁶ et un faible niveau de qualification. Elle se caractérise aussi par diverses formes de précarité⁷, un parc d'habitat majoritairement social⁸ et un fort taux de familles monoparentales⁹. La commune accueille l'Ecole nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Lyon (ENSAL) ainsi que d'autres établissements spécialisés. Elle dispose d'un nombre important de groupes scolaires, de cinq collèges et deux lycées mais aussi d'un centre culturel, d'un planétarium, d'un conservatoire, d'une maison des jeunes et de la culture (MJC) et de plusieurs bibliothèques de quartier. La hausse de sa population l'oblige à adapter constamment son offre d'équipements.

Quatrième ville la plus peuplée de l'agglomération lyonnaise, Vaulx-en-Velin a développé un partenariat dense avec la communauté urbaine de Lyon et aujourd'hui avec la métropole de Lyon mais aussi avec l'État. En matière de prévention et de sécurité, elle a été l'une des premières à évoquer la « *coproduction de sécurité publique* ». La « *vidéoprotection* » et le suivi des situations individuelles ont été mis en place très tôt. Début 2013, la zone de sécurité prioritaire (ZSP) de Vaulx-en-Velin couvre les quartiers de la Grappinière, du Mas du Taureau, du centre-ville, de Vernay, d'Ecoin, de Thibaude et de Verchères à l'Est, soit 60 % du territoire de la commune.

2.1.2- La délinquance sur le territoire communal

En 2019, le taux de délinquance générale était de 89,43 faits pour 1000 habitants, contre 94,54 faits en 2016. Toutefois, il reste le 2^{ème} taux le plus élevé de la circonscription de sécurité publique (CSP) de Lyon. Ce taux se situe cinq points au-dessus de la moyenne de la CSP.

La délinquance de proximité, les atteintes volontaires à l'intégrité physique (notamment les violences physiques non crapuleuses incluant les coups et blessures volontaires, les violences, mauvais traitements et abandons d'enfants, les violences à dépositaire de l'autorité) et les infractions révélées par l'action des services (infractions à la législation des stupéfiants, recel, port et détention d'armes prohibées) sont supérieures à la moyenne de la CSP de Lyon.

Les atteintes aux biens représentent 61,8 % de la délinquance générale.

En 2019, le taux d'élucidation des crimes et délits s'élevait à 32,9 % contre 31,8 % en 2016.

L'effectif de la police nationale au sein du commissariat de Vaulx-en-Velin, selon les données transmises par ce dernier, a diminué de 7,5 % entre 2018 et 2020. Le Préfet souligne sur ce point que d'autres forces de l'ordre provenant de la Métropole peuvent être ponctuellement déployées à Vaulx-en-Velin.

Tableau 3 : Effectif du commissariat de la police nationale au 1^{er} janvier

	2018	2019	2020	Variation
Nombre d'agents	93	89	86	- 7,5 %

Source : commissariat de Vaulx-en-Velin

De 2017 à 2019, les faits constatés par les agents du commissariat de Vaulx-en-Velin connaissent une baisse de 3,2 % avec une forte hausse des violences urbaines de 48,5 %.

⁵ Un tiers des habitants a moins de 20 ans et 47 % moins de 30 ans selon le recensement de la population de 2014.

⁶ 22,9 % des 15 à 64 ans selon le recensement de 2014.

⁷ Le taux de pauvreté s'élevait à 31,9 % en 2013.

⁸ Le taux de logements sociaux atteignait 58 % selon le PLU de 2015.

⁹ 13,5 % des ménages selon le recensement de 2014.

Tableau 4 : Faits constatés par le commissariat de Vaulx-en-Velin au 31 décembre

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2017/2019
Faits constatés	3 739	3 543	3 312	3 793	NC	4 589	4 526	4 441	- 3,2 %
dont indicateur de pilotage des services (IPS) ¹⁰	1 775	1 561	1 443	1 690	NC	2 133	1 936	1 825	- 14,4 %
dont atteinte volontaires à l'intégrité physique des personnes (AVIP) ¹¹	509	547	601	613	NC	854	837	911	6,7 %
dont infractions économiques et financières	286	269	205	248	NC	383	383	366	- 4,4 %
dont infractions révélés par l'action des services (IRAS) ¹²	509	517	335	491	NC	379	395	382	0,8 %
dont violences urbaines ¹³	226	187	311	355	NC	239	298	355	48,5 %

Source : données police nationale – état 4001

L'outil statistique utilisé par la police nationale depuis avril 2015 concerne le ressort de la commission (lieu du fait commis) et non plus le ressort de l'enregistrement (lieu du dépôt de plainte). Il intègre la totalité des faits dès lors que la plainte est déposée dans un commissariat de police.

En raison du changement des modes de comptabilisation des infractions, les données des années 2016 et suivantes ne peuvent être comparées avec celles des années précédentes.

2.1.3- Les objectifs de la collectivité en matière de sécurité et de prévention de la délinquance

En dépit de son ancienneté¹⁴, l'organisation de la police municipale a peu évolué jusqu'à une période récente. En 1999, elle était constituée de deux policiers municipaux et d'un responsable de service. Jusqu'en 2013, elle comptait sept agents effectuant ses missions traditionnelles.

A partir de 2014, la collectivité s'est fixée pour objectif de développer les moyens de protection des vaudais, une des priorités centrales de son action. A cette fin, elle a décidé de renforcer le rôle de la police municipale, du centre de supervision urbaine, du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance et des agents de prévention.

Ainsi, les services contribuant à la sécurité de la ville sont placés au sein de la direction prévention sureté sécurité urbaine dirigée par un directeur, ayant le grade d'attaché.

Le maire est membre de la commission consultative des polices municipales. Cette commission, qui réunit des représentants de l'État, de l'association des maires de France (AMF) et des syndicats, est chargée d'examiner les textes touchant la profession et de faire des propositions de réformes.

¹⁰ L'IPS comprend les vols à mains armés, vols avec violence, cambriolages, vol à la tire, vols de véhicules, vols de 2 roues, vols à la roulotte, vols accessoires auto, incendies, dégradations.

¹¹ Les AVIP comprennent les violences physiques non crapuleuses, les violences physiques crapuleuses, violences sexuelles, menaces et chantages.

¹² Les IRAS comprennent le recel, les infractions à la législation sur les stupéfiants, les délits de la police des étrangers, les infractions à la législation du travail, les faux documents, et autres faits.

¹³ Les violences urbaines comprennent les feux de véhicules, les incendies de biens publics, les feux de poubelles, les jets de projectiles et l'occupation des halls d'immeubles.

¹⁴ Une délibération de 1926 a acté la démission du garde champêtre devenu trop vieux pour accomplir ses missions et le recrutement de son remplaçant. La délibération du 16 mai 1942 a supprimé les emplois de garde champêtre suite à l'étatisation de la police communale. En 1948, les agents ont été classés gardiens de police municipale et rurale.

2.2- La prévention de la délinquance

2.2.1- Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

Présidé par le maire, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) « *constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans les communes* ». Le CLSPD a été créé par le décret du 17 juillet 2002 et consacré par l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui l'a rendu obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible. Un décret d'application du 23 juillet 2007 a fixé les compétences et la composition du CLSPD. Ces dispositions ont été codifiées aux articles D. 132-7 à D. 132-10 du code de la sécurité intérieure (CSI)¹⁵.

La délibération du conseil municipal du 14 mai 2003 a créé le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance de la commune de Vaulx-en-Velin. L'arrêté du 25 juin 2014 en désigne les membres.

Les membres de l'assemblée plénière sont regroupés au sein de collèges : État, collectivités locales, associations et citoyens. Le CLSPD se réunit à l'initiative de son président en formation plénière au moins une fois par an et de plein droit à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres. La formation plénière permet de présenter les évolutions de la délinquance dans la commune, faire le bilan des actions conduites, définir les perspectives locales en matière de prévention de la délinquance et valider les orientations prises en formation restreinte.

Sa composition est arrêtée par le maire soit au cas par cas en fonction des situations à traiter, soit de manière fixe. Le CLSPD de la commune de Vaulx-en-Velin se réunit en plénière une fois par an. Il élabore un diagnostic, fixe des objectifs, arrête un bilan et prévoit des actions pour les cinq groupes de travail thématiques. Un compte rendu est produit pour chaque réunion.

Le CLSPD en formation restreinte de la commune de Vaulx-en-Velin se réunit à la demande pour suivre la mise en œuvre d'actions précises au sein de groupes de travaux thématiques. Des comptes rendus sont également établis.

L'article L. 132-5 du CSI dispose que le CLSPD peut constituer un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique. La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a ajouté la possibilité pour ces groupes de traiter, à la demande de l'autorité judiciaire, des questions relatives à l'exécution des peines et à la prévention de la récidive.

Le CLSPD de la commune de Vaulx-en-Velin a constitué six groupes de travail thématique, réunissant des praticiens, sur les problématiques de proximité suivantes :¹⁶

- jeunes exposés à la délinquance ou la récidive ;
- violences faites aux femmes, violences intrafamiliales et aides aux victimes ;
- tranquillité publique ;
- tranquillité résidentielle - bailleurs ;
- prévention de la radicalisation ;
- cellule de traitement opérationnel et de suivi des situations individuelles.

¹⁵ Cf. Annexe 4.

¹⁶ Ils peuvent le cas échéant également mettre en place des suivis individualisés.

La circulaire du 30 juillet 2012 relative à la mise en œuvre des zones de sécurité prioritaires prévoit qu'une cellule de coordination opérationnelle du partenariat (CCOP) des zones de sécurité prioritaires peut être constituée sous la forme d'un groupe de travail et d'échange d'informations du CLSPD, afin de conduire des actions de prévention de la délinquance privilégiant une approche de traitement spécifique des situations individuelles. La CCOP est en sommeil au sein de la commune de Vaulx-en-Velin, qui a concentré son action au sein du seul CLSPD.

Les actions du CLSPD ont été formalisées dans un plan local d'actions de prévention de la délinquance pour la période 2015-2017. Il s'inscrit dans les orientations de la stratégie de prévention de la délinquance et constitue un volet du contrat de ville 2015-2020. Ce plan a été renouvelé et mis à jour pour la période 2018-2020. Il comprend un diagnostic local de sécurité complet, définit des objectifs stratégiques, des objectifs intermédiaires et des actions.

Le suivi et l'évaluation du plan sont réalisés par le biais de fiches objectifs-actions, qui mesurent les résultats obtenus à partir d'indicateurs. L'évaluation du plan d'actions s'effectue selon deux temporalités différentes : une évaluation annuelle des actions pour un suivi opérationnel continu et une évaluation globale triennale destinée à faire le bilan du dispositif, à apprécier l'opportunité de son renouvellement et les adaptations nécessaires.

Si l'évaluation annuelle est réelle et porte sur les indicateurs de l'année, en revanche l'évaluation triennale n'est pas réalisée. Le CLSPD ne dispose pas d'indicateurs chiffrés sur une période de trois à cinq ans, notamment avant 2015. La chambre invite la commune à suivre sur le moyen et long terme les actions menées à l'aide d'indicateurs afin de mesurer les évolutions structurelles.

Par ailleurs, les indicateurs reposent essentiellement sur la comptabilisation annuelle du nombre d'actions menées sans permettre de mesurer leurs effets sur la sécurité publique.

2.2.2- Les prestations externalisées de sécurité

Depuis 2015, le conseil municipal a constitué un groupement d'achat avec l'association Vaulx-en-Velin entreprise (VVE), qui propose à ses adhérents, dans les zones d'activité économique de la commune, des prestations parmi lesquelles la surveillance des entreprises volontaires. En raison d'intérêts réciproques et convergents, la commune de Vaulx-en-Velin et l'association VVE ont souhaité se regrouper pour l'achat de prestations de gardiennage. L'objectif recherché est de parvenir à une plus grande efficacité dans la sécurisation des patrimoines de la ville et des entreprises adhérentes par une globalisation des interventions en matière de surveillance, effectuées par un seul et même prestataire.

La convention constitutive du groupement de commandes précise les modalités et caractéristiques du groupement. La commune de Vaulx-en-Velin est le coordonnateur du groupement de commandes qui est chargé de la passation de l'appel d'offres, de la signature et de la notification marché. La commission d'appel d'offres est celle de la commune de Vaulx-en-Velin. Chaque membre s'assure de la bonne exécution du marché pour ses propres prestations.

La commune contracte avec des entreprises de sécurité pour répondre à deux besoins exprimés chacun dans un lot distinct :

- la surveillance mobile : rondes aléatoires et levées de doute hors rondes, au bénéfice des bâtiments communaux et de sites d'activité économique. Ce besoin fait l'objet d'un groupement de commande avec VVE. Son montant minimum annuel est de 140 000 € HT ;

- la surveillance statique : d'immeubles, de matériels à l'occasion de manifestations organisées par la ville, de la Maison des fêtes et familles lors de certaines activités, réjouissances populaires ou d'évènements culturels ou sportifs organisés par la ville, occasionnant des rassemblements de personnes. Son montant minimum annuel est de 40 000 € HT.

La même société de vigiles effectue les surveillances de certains bâtiments de la ville à des heures complémentaires au profit de la commune et de l'association. Elle n'exerce toutefois pas de mission de surveillance générale de la voie publique.

Sur la période 2013-2019, les dépenses liées à l'emploi de société de gardiennage restent stables.

Tableau 5 : Dépenses des prestations externalisées de surveillance

€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prestations externalisées de sécurité	168 446	164 512	178 868	188 674	179 283	168 759	167 716

Source : commune de Vaulx-en-Velin

L'exécution du marché ne soulève pas d'observation particulière. Selon la commune, la prestation délivrée répond effectivement aux attentes des entreprises privées en matière de sécurisation de leurs implantations. Elle constitue selon la collectivité un complément utile à l'action des services de police.

2.2.3- Les autres axes d'intervention

2.2.3.1- La lutte contre les extrémismes

Par contrat de partenariat, la commune de Vaulx-en-Velin a intégré pour les années 2019 et 2020 le projet « *BRIDGE-Renforcer la résilience pour réduire la polarisation et la montée de l'extrémisme* », cofinancé par l'Union européenne - Fonds police pour la sécurité interne, visant à soutenir des projets sur la prévention et la lutte contre la radicalisation, en particulier des groupes vulnérables¹⁷ (tels que les enfants, les jeunes, etc.).

Ses objectifs généraux consistent à sensibiliser les acteurs locaux et à renforcer leur capacité à réduire la vulnérabilité individuelle et collective à la radicalisation, tout en atténuant le phénomène de polarisation.

En outre, des objectifs spécifiques sont définis :

- renforcer les outils de détection et de gestion de la polarisation au niveau local ;
- aider les autorités locales à développer des actions pour répondre aux tensions et aux troubles sociaux ;
- promouvoir des initiatives au niveau local qui impliquent une coopération entre différents services publics et acteurs privés ;
- réunir les autorités locales européennes et les experts désirant se saisir des problématiques de polarisation au niveau local.

¹⁷ Ce projet est coordonné par le Forum européen pour la sécurité urbaine (EFUS). Les autres partenaires institutionnels sont l'Institut royal Elcano (Espagne), UFUQ. (Allemagne), le Département du Val d'Oise (FR), Rotterdam (NL), Terrassa (ES), Igoumenitsa (GR), Genk (BE), Region Umbria (IT), Louvain (BE), Stuttgart (DE), BRAVVO (BE), Fondazione Mondinsieme (IT), Generalitat de Catalunya (ES).

Pour atteindre ces objectifs, la commune mène un audit local sur la polarisation en utilisant la méthodologie développée dans le cadre de BRIDGE. Elle a conçu et mis en œuvre une action locale liée à la prévention de la polarisation et rédigé une fiche pratique.

Cet audit d'un coût total de 23 005 € a été financé pour 20 704,50 € par l'EFUS et 2 300,50 € par la commune.

2.2.3.2- L'intégration des contraintes de sécurité à l'urbanisme

La commune de Vaulx-en-Velin cherche à intégrer la dimension sécuritaire dans les aménagements et la gestion des espaces publics et privés. Elle entend concevoir, réaliser et faire fonctionner les équipements et aménagements d'espace afin qu'ils concourent à la sécurité publique.

A cette fin, en juin 2019, la commune a élaboré une charte opérationnelle, construite sur l'expérience et les bonnes pratiques vaudaises. Ce document présente 59 préconisations qui ont été élaborées en lien avec la métropole de Lyon, la ville de Vaulx-en-Velin, les bailleurs vaudais via ABC HLM, la police nationale, le service départemental et métropolitain d'incendie et de secours, le syndicat de transport de l'agglomération lyonnaise (Sytral) et Keolis Lyon.

Ce document à vocation opérationnel énumère des mesures pour mettre en œuvre :

- des techniques générales de prévention situationnelle ;
- la prévention des jets de projectiles et barricades ;
- la prévention des incendies volontaires (poubelles, véhicules...) et propagations ;
- la prévention des rodéos ;
- la prévention des occupations des parties communes et trafics ;
- la prévention du street-pooling et des piscines sauvages ;
- la vidéo protection ;
- la tranquillité et la sécurité dans l'environnement des transports en commun ;
- la prévention d'attaques terroristes.

Chaque projet de construction ou d'aménagement doit participer à améliorer la sécurité. Les bénéfices recherchés sont multiples : prévention des violences urbaines (affrontements, jets de projectiles, incendies volontaires...), limitation des interventions en urgence, surcoûts des réaménagements, qualité de travail des personnels, bon fonctionnement des équipements, respect du parti architectural ou conceptuel, qualité de service au public, bien-être des utilisateurs et des habitants.

Une cellule de traitement opérationnel et de suivi des territoires (CTOT) se réunit tous les deux mois. Chaque année, la CTOT évalue l'évolution du nombre de sites répertoriés sur la ville comme participant à la dégradation d'une situation d'insécurité et/ou provoquant une demande « *anormale* » d'intervention policière ou nuisant à l'efficacité de celle-ci. L'objectif est de tendre vers une diminution de ces espaces.

2.2.4- Le coût de la prévention de la délinquance

Grâce à la mise en place d'une comptabilité analytique, la commune suit l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à la sécurité au sein de la ville.

Elle a ainsi consacré 15,1 M€ (investissement et fonctionnement confondus) pour la sécurité des vaudais pendant la période sous revue.

De 2013 à 2019, ces dépenses de fonctionnement ont augmenté de 86,80 %.

Tableau 6 : Dépense de fonctionnement en matière de sécurité

€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses de fonctionnement de la direction	1 492 856	1 510 944	1 809 646	2 050 514	2 425 151	2 338 111	2 788 701
dont masse salariale	1 128 143	1 160 402	1 466 815	1 677 552	2 004 250	1 890 170	2 323 125
dont CSU - administration du service	6 400	14 467	4 881	5 740	7 831	5 191	5 880
dont DPSSU - administration du service	4 425	3 148	1 641	3 844	36 871	36 300	11 715
dont police municipale – adm. du service	7 706	7 804	2 992	4 590	6 786	8 521	43 215
dont actions CLSPD	5 645	5 664	5 764	5 664	28 529	27 751	27 292
dont prestations externalisées de sécurité	168 446	164 512	178 868	188 674	179 283	168 759	167 716
dont soutien aux victimes (subvention)	22 000	22 000	22 000	22 000	22 000	22 000	22 000
Prestations fourrière / enlèvement des épaves / fourrière animale	143 955	101 166	108 246	119 111	102 139	170 250	111 724
Autre (salubrité, location local, fluides)	6 136	31 782	18 438	23 340	37 463	9 168	76 033

Source : commune de Vaulx-en-Velin

De 2013 à 2019, les dépenses d'investissement ont été multipliées par 30 pour progresser de 25 k€ à 726 k€, traduisant l'effort de la commune pour disposer d'infrastructures conformes à ses ambitions en matière de sécurité.

Tableau 7 : Dépenses d'investissement en matière de sécurité (en €)

Equipement / Projet	Opération	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vidéo protection	Travaux de vidéo protection	25 234	38 035	5 702	15 929	201 626	321 436	461 438
	Matériel CSU		2 978	5 710	3 825	2 227		12 880
	Etude vidéo protection			13 860	9 360	4 800	7 097	16 843
	Logiciel déport d'images							25 070
	Total vidéo protection	25 234	41 013	25 273	29 115	208 653	328 533	516 232
Police municipale	Acquisition RDC COPERNIC pour nouveau poste				802 800			
	Aménagement nouveau poste de PM (études et travaux)					430 986	11 586	8 048
	Véhicules					29 161		97 265
	Matériel et équipement					76 103	36 213	59 945
	Antenne au Village							45 000
	Total police municipale	0	0	0	0	536 251	47 799	210 257
TOTAL		25 234	41 013	25 273	29 115	744 903	376 332	726 489

Source : commune de Vaulx-en-Velin

L'ensemble de ces données financières a été agrégé à la demande de la chambre. Cette présentation synthétique n'est pas directement communiquée aux élus municipaux ou aux citoyens. Si le budget et le compte administratif comportent une présentation de la fonction sécurité, cette dernière ne recouvre que très partiellement les charges et recettes dédiées à la prévention et à la lutte contre la délinquance. De plus, elle ne permet pas d'identifier précisément la nature des investissements comptabilisés.

Compte-tenu des ambitions affichées et des moyens dédiés à la sécurité et à la prévention de la délinquance, l'ensemble des dépenses et recettes afférentes à cette politique, tant en fonctionnement qu'en investissement, pourraient être retracées au sein de tableaux de bord.

2.3- Les personnels de la police municipale

2.3.1- Les missions de la police municipale

La police municipale n'assure pas les mêmes missions que la police nationale ou la gendarmerie nationale. Dans le cadre juridique applicable aux polices municipales (cf. annexe), elle veille à l'application des décisions du maire dans la cadre de son pouvoir de police, en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Elle est également investie de prérogatives spécifiques en matière de police de la route. En revanche, elle n'est pas compétente en matière de maintien de l'ordre ou de répression des infractions à la législation applicable en matière de stupéfiants.

Dans les faits, elle assure des missions de natures diverses :

- contrôle du respect des arrêtés du maire en vertu de ses pouvoirs de police ;
- surveillance de l'ensemble du territoire communal ;
- gestion de l'accueil des Vaudais en matière de sécurité ;
- protection des équipements communaux (surveillance des bâtiments communaux, de l'hôtel de ville) ;
- encadrement de manifestations publiques (cérémonies, fêtes, manifestations sportives et culturelles...) ;
- surveillance des foires et marchés (marché du Mas du Taureau, marché de l'Ecoin, et marché du village) ;
- surveillance de la circulation et du stationnement (voies publiques, parcs de stationnement, secteur du marché aux puces, opérations d'enlèvement de véhicules...) ;
- renfort ponctuel des agents de prévention scolaire aux entrées et sorties des établissements scolaires communaux ;
- gestion en lien avec la SPA, des animaux en divagation et l'application de la législation sur les chiens dangereux ;
- constats d'hygiène ;
- prise en charge des objets trouvés.

2.3.2- L'effectif : évolution et principales caractéristiques

Les missions de police sur la voie publique d'une commune peuvent être assurées par des policiers municipaux, des gardes champêtres et des agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Les policiers municipaux et les gardes champêtres constituent les deux cadres d'emploi de la police municipale.

La commune de Vaulx-en-Velin a fait le choix de constituer son service de sécurité avec des policiers municipaux et des ASVP.

Les ASVP sont des agents communaux qui n'appartiennent pas à un cadre d'emplois particulier de la fonction publique territoriale. Ils peuvent être des agents titulaires ou des contractuels qui ont notamment en charge la verbalisation des infractions aux règles d'arrêt et de stationnement des véhicules, aux dispositions des règlements sanitaires relatives à la propreté des espaces et voies publics et à certaines dispositions contenues dans le code des assurances. Dotés de prérogatives moindres que les policiers municipaux, ils n'en restent pas moins assimilés par les usagers à la communauté des forces chargées d'assurer le respect de la réglementation.

Le cadre d'emploi des policiers municipaux comprend des agents de police, des chefs de service de police municipale et des directeurs de police municipal. Les policiers municipaux sont des

fonctionnaires territoriaux nommés par le maire. Ils reçoivent un double agrément du préfet et du procureur de la République et prêtent serment devant le tribunal d'instance de leur ressort.

L'effectif de la police municipale de la commune de Vaulx-en-Velin connaît une forte croissance sur la période 2014-2019. Au 31 décembre 2019, elle comptait 30 agents.

Tableau 8 : Effectif de la police municipale au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Nombre d'agents	10	13	10	15	19	30	200 %

Source : commune de Vaulx-en-Velin

Pour une population de 48 497 habitants, la commune compte 6,2 policiers municipaux pour 10 000 habitants. Au cours de la prochaine mandature, la municipalité souhaite porter les effectifs de la police municipale à un agent pour 1 000 habitants, voire un agent pour 500 habitants, ce qui représenterait près de 100 policiers municipaux.

Actuellement, la filière sécurité de la fonction publique territoriale comprend trois cadres d'emplois pour les policiers municipaux (cf. annexe n° 5).

Les agents de police municipale, de catégorie « C », régis par le décret du 17 novembre 2006, appartiennent aux grades de gardien-brigadier ou de brigadier-chef principal. Les brigadiers chefs principaux sont chargés, lorsqu'il n'existe pas de directeur de la police municipale ou de chef de service de la police municipale, de l'encadrement des gardiens et des brigadiers.

Les chefs de service de police municipale, classés en catégorie « B », régis par le décret du 21 avril 2011, appartiennent aux grades de chef de service, de chef de service principal de 2^{ème} classe ou de chef de service principal de 1^{ère} classe.

Les directeurs de police municipale, classés en catégorie « A », régis par le décret du 17 novembre 2006, appartiennent aux grades de directeur de police municipale ou de directeur principal de police municipale.

Tableau 9 : Effectif de la police municipale par grade en ETP au 31 décembre

Catégorie	Grade	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A	Directeur de police municipal	0	0	0	0	0	0
	Directeur principal de police municipal	0	0	0	0	0	0
Total A		0	0	0	0	0	0
B	Chef de service de police municipale	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
	Chef de service de PM principal de 2 ^o classe						
	Chef de service de PM principal de 1 ^o classe						
Total B		0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
C	Brigadier	3,0	2,6	0,1	0,5	0,0	0,0
	Brigadier-chef principal	5,0	4,9	5,2	5,3	5,5	8,4
	Chef police municipale ¹⁸ (prov)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	Gardien	0,6	2,3	4,1	1,8	0,0	0,0
	Gardien-brigadier	0,0	0,0	0,0	3,0	6,7	15,1
Total C		9,6	10,8	10,4	11,6	13,2	24,5
Total général		9,6	10,8	10,4	12,6	14,2	25,5

Source : commune de Vaulx-en-Velin

¹⁸ Le cadre d'emplois des agents de police municipale comprend, à titre transitoire, le grade de chef de police municipale lorsqu'il n'existe pas d'emploi de directeur de police municipale ou de chef de service de police municipale.

La police municipale de la commune de Vaulx-en-Velin compte 96 % d'agents de catégorie C.

L'encadrement des 30 agents de la police municipale de la commune de Vaulx-en-Velin est assuré par un seul agent de catégorie B qui a le grade de chef de service de police municipale. La commune indique être consciente de la nécessité de renforcer l'encadrement de la police municipale, notamment dans la perspective d'une poursuite de l'augmentation des effectifs.

2.3.3- La rémunération et les avantages des personnels de la police municipale

La délibération du 28 juin 2005 fixant le régime indemnitaire des agents de la commune de Vaulx-en-Velin détermine celui des agents de la police municipale qui bénéficient de trois indemnités cumulables¹⁹.

En 2016, afin de mettre en œuvre l'augmentation de l'effectif de la police municipale, la commune a décidé de recruter un chef de la police municipale. La délibération du 9 décembre 2016 fixe son régime indemnitaire²⁰.

Par délibération du 30 mars 2017, la commune a revalorisé le régime indemnitaire des agents de la police municipale pour faire face aux difficultés de recrutement et de fidélisation. Ainsi, pour le grade de gardien, brigadier, brigadier-chef, l'indemnité spéciale mensuelle de fonction a été portée au montant maximum de 20 % du traitement mensuel brut.

Au sein de la police nationale, pour les grades de gardien de la paix, brigadier et brigadier-chef, le montant de l'indemnité de sujétion spéciale police (ISSP) est de 28 % du traitement mensuel brut. Pour les grades d'officier de police, le montant est de 28 % pour les indices brut inférieur ou égal à 583 et de 23 % pour les indices bruts supérieurs.

Les délibérations de 2005 et 2017 ne fixent cependant pas pour l'IAT, pour chaque grade, le montant du coefficient multiplicateur d'ajustement compris entre 0 et 8. Le conseil municipal ne détermine pas non plus le crédit global de l'IAT, pour chaque grade, soit dans le cadre d'une délibération spécifique ou dans le cadre de l'adoption du budget.

Les agents de la police municipale bénéficient également de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Par délibération du 14 novembre 2001, le conseil municipal a mis en place le système de majoration inscrit à l'article 1^{er} du décret n° 91-711 qui permet aux attributaires de la NBI pour l'exercice en zones urbaines sensibles (ZUS) de bénéficier d'une majoration maximale de 50 %. La commune a choisi d'attribuer la majoration maximale de 50 % à l'ensemble des agents. Le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 ayant été abrogé le 1^{er} août 2006, l'article 2 du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 permettrait à la commune de maintenir la majoration par une délibération nouvelle.

2.3.4- Le renouvellement des agents

Le renouvellement des agents est important avec un taux de rotation compris chaque année entre 25 % et 55 % sur la période.

¹⁹ Indemnité d'administration et de technicité (IAT) ;

- indemnité spéciale mensuelle de fonction (ISMF) avec un montant de 18 % du traitement mensuel brut ;
- indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHVS) limitées à un contingent de 25 heures par mois par agent sauf demande expresse de la collectivité.

²⁰ Indemnité d'administration et de technicité (IAT) pour le chef de la police municipale avec le coefficient maximum de 8 ;

- indemnité spéciale mensuelle de fonction pour le chef de service de la police municipale avec un montant maximum de 30 % du traitement mensuel brut.

Tableau 10 : Entrées et sorties dans l'effectif de la police municipale

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Effectifs fin décembre année n-1	9	10	13	10	15	19
Nombre de sorties	2	1	6	3	6	0
Nombre d'entrées	3	4	3	8	10	11
Effectifs fin décembre année n	10	13	10	15	19	30
Taux de rotation²¹	27,8 %	25,0 %	34,6 %	55,0 %	53,3 %	28,9 %

Source : commune de Vaulx-en-Velin

La forte mobilité des agents s'explique par deux facteurs. D'une part, la commune a mis en œuvre une politique de recrutement afin de tripler l'effectif de la police municipale. D'autre part, la ville a été confrontée au départ de nombreuses recrues à l'issue de leur formation initiale. En effet, pour faire face au manque de policiers municipaux, les communes se livrent à une concurrence et recrutent fréquemment les agents formés par d'autres collectivités.

La commune de Vaulx-en-Velin a toujours connu des difficultés pour conserver ses policiers municipaux. Dans ce contexte, elle a pris plusieurs mesures pour attirer et conserver des policiers municipaux. Par délibération du 30 mars 2017, la commune, comme indiqué précédemment, a revalorisé leur régime indemnitaire. Le maire a décidé d'armer la police municipale²². Enfin, la commune a confié à ses agents l'ensemble du spectre des missions autorisées par le cadre légal. Ces mesures semblent avoir eu des effets positifs, aucune sortie n'ayant été constatée en 2019.

2.3.5- Les absences au travail des agents de la police municipale

La police municipale assure le suivi de l'absentéisme de ses agents.

Tableau 11 : Nombre de jours d'absence des agents de la police municipale

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'agents PM au 31/12	9	10	13	10	15	19	30
Nombre de journée d'absence	712	668	992	707	820	1082	886
<i>dont MO</i>	222	295	454	285	488	803	741
<i>dont Maladie longue durée</i>		270	360	197			
<i>dont Longue maladie</i>	360	90			232		
<i>dont AT</i>	119	13	36	17	100	153	145
<i>dont Congé pat/mat</i>	11		142	174		112	
<i>dont Pathologie</i>				34		14	
Nombre de jours d'absence par agent	79,1	66,8	76,3	70,7	54,7	57,0	29,5

Source : commune de Vaulx-en-Velin

De 2013 à 2019, le nombre de jours d'absence par agent connaît une baisse de 79,1 à 29,5 jours d'absence par agent et par an. En 2013, chaque agent était, en moyenne, absent plus de deux mois et demi par an. La situation s'est nettement améliorée en 2019, grâce notamment au recrutement de nouveaux agents et à l'abaissement de la moyenne d'âge des personnels de la police municipale. Ces derniers demeuraient néanmoins absents en moyenne un mois par an.

²¹ Taux de rotation = (nombre de départs + nombre d'arrivées/2) / effectif total fin décembre n-1.

²² La décision d'armer la police municipale relevant de la compétence du maire, le conseil municipal n'a pas délibéré sur le sujet.

2.3.6- Le recours aux heures supplémentaires

Sur la période 2013-2018, le nombre d'heures supplémentaires a été multiplié par 2,6 et la dépense par 3,2.

L'augmentation des heures supplémentaires est due à l'activité du samedi et du dimanche, liée respectivement aux mariages et au marché aux puces. La commune indique qu'elle résulte du dimensionnement actuel du service et que la hausse des effectifs devrait à terme permettre une organisation du travail nécessitant moins d'heures supplémentaires.

Tableau 12 : IHTS versées aux agents de la police municipale

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'heures supplémentaires réalisées	854	929	847	1 084	1 802	2 260
Montant en euros	15 028	17 013	16 349	21 439	41 447	48 621

Source : commune de Vaulx-en-Velin

Le plafond des 25 heures supplémentaires, prévu par l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, demeure en général respecté sauf, de manière ponctuelle, en raison d'évènements exceptionnels.

2.3.7- L'organisation du travail

La commune cherche à assurer une présence optimale sur la voie publique des policiers municipaux au regard de l'effectif disponible. La police municipale engage simultanément trois patrouilles de jour et deux patrouilles de nuit dont l'équipe cynophile. Dans le même temps, une patrouille de la police nationale intervient dans la ville en journée. Pour parvenir à ce niveau de présence sur la voie publique, le chef du service de la police municipale a organisé son unité en six groupes.

La police municipale assure donc une présence continue de 6 h30 à minuit chaque jour de la semaine. Compte tenu des effectifs engagés, la police municipale assure la mission de contrôle de la zone, et la police nationale procède aux interventions et engage les procédures judiciaires.

2.3.8- Le suivi de l'activité de la police municipale

Chaque patrouille de la police municipale donne lieu à une fiche de travail qui constitue un compte rendu des missions effectuées au cours de la journée ou de la nuit, en indiquant le nom des agents engagés, les lieux et les actions menées.

De 2013 à 2017, la commune ne disposait pas d'indicateurs fiables et détaillés de suivi de l'activité de sa police municipale, à l'exception d'un comparatif entre l'année 2016/2017.

Depuis 2018, suite à l'achat d'un logiciel, la police municipale est en mesure de suivre son activité.

La verbalisation représente respectivement 83 % et 75 % de l'activité de la police municipale en 2018 et 2019. La forte progression de l'effectif de la police municipale entre 2018 et 2019 peut expliquer la progression des infractions relevées, sans qu'il soit possible de tirer des conclusions sur l'évolution de la délinquance au sein de la commune.

Afin, d'une part, d'informer les Vaudais et les élus sur l'évolution de l'activité de la police municipale et, d'autre part, de disposer d'un outil de réflexion pour orienter le service des agents en fonction de la délinquance constatée, cette bonne pratique mérite d'être pérennisée.

Tableau 13 : Activité de la police municipale

Nature de l'infraction	2018	2019	Variation 2019/2018
Verbalisation	7 997	8 988	12,39 %
Sécurisation de site	409	1 493	265,04 %
Fourrière	778	853	9,64 %
Contrôle routier	23	131	469,57 %
Transport collectif lyonnais	18	102	466,67 %
Déclenchement alarme	93	89	- 4,30 %
Incendie	0	90	-
Trouble à l'ordre public	20	100	400,00 %
Tapage	16	77	381,25 %
Regroupement d'individus	29	194	568,97 %
Accident VP	41	77	87,80 %
Délit routier	5	70	1 300,00 %
Rodéo	9	58	544,44 %
Vol	24	51	112,50 %
Dépôt d'immondices	30	49	63,33 %
Découverte de véhicule volé	14	41	192,86 %
Dégradation de bien public	14	21	50,00 %
Mécanique sauvage	5	24	380,00 %
Rixe	8	19	137,50 %
Jet de projectiles	3	32	966,67 %
Constatation urbanisme	6	22	266,67 %
Secours victime	7	21	200,00 %
Assistance	22	0	- 100,00 %
Violences	10	17	70,00 %
Ivresse publique et manifeste	7	18	157,14 %
Infraction à la législation sur les stupéfiants	3	12	300,00 %
Non-respect d'un arrêté municipal	5	11	120,00 %
Constat d'insalubrité	5	7	40,00 %
Individu dangereux	9	32	255,56 %
Recel de vol	0	3	-
Outrage	4	3	- 25,00 %
Rébellion	2	1	- 50,00 %
Chien dangereux	2	54	2 600,00 %
Total	9 618	12 760	32,67 %

Source : commune de Vaulx-en-Velin

2.3.9- La formation

La formation des policiers municipaux est assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui est financé par les collectivités territoriales qui lui versent 0,9 % de leur masse salariale afin d'assurer la formation initiale et une redevance de 125 €/jour/stagiaire au titre de la formation continue obligatoire. La tarification des formations à l'armement est modulée en fonction des situations locales (présence d'un moniteur au maniement des armes, présence d'un stand de tir aux normes...).

Selon le CNFPT, depuis plusieurs années près de 10 % de son activité de formation est dédiée aux policiers municipaux qui représentent 1,2 % des effectifs des agents territoriaux.

La formation des policiers municipaux, eu égard aux missions qui leur sont confiées, est destinée aux agents recrutés sur une liste d'aptitude à l'issue d'un concours et à ceux recrutés par la voie du détachement.

La formation des agents des polices municipales comprend une formation initiale, une formation continue et une formation préalable à l'armement.

2.3.9.1- La formation initiale

L'article 2 du décret du 25 octobre 1994 relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires prévoit que les gardiens-brigadiers suivent une formation initiale d'une durée²³ de 210 jours qui représentent une absence de plus de six mois après leur recrutement par la collectivité. Les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie intégrant la police municipale suivent, aussi, une formation initiale d'une année en dépit de l'expérience professionnelle déjà acquise. La durée de la formation est de neuf mois pour les emplois de chefs de service et de directeurs de police municipale.

La formation initiale des agents des cadres d'emploi de la filière police municipale doit permettre aux nouveaux agents, y compris ceux bénéficiant d'une expérience dans la police ou la gendarmerie nationale, d'appréhender leur nouvel environnement professionnel et les missions spécifiques de cette filière.

Depuis le décret du 19 septembre 2014, un avis de fin de formation qui porte une appréciation sur les compétences et aptitudes dont le stagiaire a fait preuve, est systématiquement transmis au préfet chargé de délivrer l'agrément. Le double agrément du préfet et du procureur de la République et l'attestation délivrée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) sont nécessaires à l'agent pour exercer les fonctions de policier municipal.

La commune estime que cette formation est trop théorique et pas assez concrète pour permettre une application directe sur la voie publique. Elle la juge inadaptée aux agents provenant de la police nationale, la gendarmerie nationale, des armées ou de l'administration pénitentiaire.

Toutefois, l'article 60 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique prévoit une dispense totale ou partielle de formation obligatoire pour les policiers et les gendarmes intégrant la police municipale. Dès la parution des décrets d'application, les agents nommés dans le cadre d'emplois de policier municipal pourront « être dispensés de tout ou partie, de cette formation [initiale] à raison de la reconnaissance de leurs expériences professionnelles antérieures ».

En outre, la formation initiale n'intègre pas la formation à l'armement, le CNFPT justifiant ce choix par le fait que toutes les polices municipales ne sont pas armées. Les policiers municipaux armés doivent donc suivre des formations spécifiques complémentaires onéreuses ce qui conduit à des absences supplémentaires.

Enfin, la commune constate que la formation dispensée est inégale en fonction de l'antenne départementale du CNFPT sollicitée. Le chef de la police municipale souhaiterait le regroupement des centres de formation avec des formateurs permanents issus des rangs de la police municipale afin de dispenser un même niveau de formation adapté aux missions quotidienne des policiers municipaux. Le CNFPT a fait le choix de créer plusieurs infrastructures spécifiques, animés par des formateurs occasionnels, recrutés parmi les professionnels de terrain, pour former les policiers municipaux dont le site de Montpellier qui accueille, depuis fin 2019, les stagiaires de la région Auvergne-Rhône Alpes et de la région Occitanie.

²³ Elle est composée de 76 jours de sessions d'enseignement théorique, 24 jours de stages pratiques d'application en collectivité et de 20 jours de stages pratiques d'observation au sein de structures partenaires (gendarmerie nationale, police nationale, administration des douanes, administration pénitentiaire, sapeurs-pompiers, services sociaux, tribunal de police, maison de justice, etc.).

2.3.9.2- *La formation continue*

Outre la formation initiale, les fonctionnaires mentionnés à l'article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure reçoivent une formation continue dispensée en cours de carrière et adaptée aux besoins des services, en vue de maintenir ou parfaire leur qualification professionnelle et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont amenés à exercer (article L. 511-6 du code de la sécurité intérieure).

La formation continue obligatoire s'effectue tout au long de la carrière et permet le maintien ou le perfectionnement de la qualification professionnelle des agents et leur adaptation à l'exercice de leurs fonctions en tenant compte de l'évolution de l'environnement juridique, social, culturel et technique des missions qui leur sont dévolues.

Elle est composée d'un tronc commun lié aux fondamentaux du métier et de stages de spécialités en réponse à la diversité des missions. Le tronc commun doit permettre aux agents d'acquérir des connaissances liées à la forte évolution du cadre professionnel. Elles sont adaptées au niveau de responsabilité et d'encadrement des agents. Les modules de spécialités, quant à eux, prennent en compte la diversité des prérogatives des policiers municipaux au travers de stages spécifiques regroupant plus de soixante thèmes différents.

La commune est satisfaite de la formation continue qui est plus adaptée aux différents métiers des agents.

2.3.9.3- *La formation préalable à l'armement*

La formation initiale ne comprend pas la formation à l'armement. Les agents suivent ainsi des formations complémentaires pour chaque arme avant de pouvoir les utiliser. Compte tenu de la multiplicité des armes en service et d'un nombre insuffisant de moniteurs, le CNFPT n'arrive pas à répondre à la demande. L'absence d'un armement standard comme pour les forces de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes et de l'administration pénitentiaire, multiplie les types d'armes utilisées et les formations associées. Une rationalisation des modèles utilisés par les polices municipales permettrait de réduire le nombre des formations. L'accès par les communes au marché d'acquisition des armes de poing des services de l'État grâce à des marchés subséquents, contribuerait à un continuum dans l'emploi et le maniement des armes.

2.3.9.4- *Le suivi de la formation par la commune de Vaulx-en-Velin*

Le suivi des formations est en principe assuré par le service des ressources humaines. Toutefois, ce suivi n'est effectif que depuis l'exercice 2019, au cours duquel 480 jours de formation ont été recensés.²⁴ Le responsable de la police municipale doit vérifier par ailleurs que l'ensemble de ses agents est à jour des formations.

Le processus de suivi des formations ne garantit cependant pas que l'ensemble des agents de la police municipale soient à jour des formations nécessaires pour exercer leur mission sur la voie publique. En cas de problèmes lors d'un engagement d'un agent, non formé ou avec une formation non renouvelée dans les délais, la responsabilité du maire pourrait être engagée.

La chambre invite la commune à mettre en œuvre un processus garantissant la formation des agents de la police municipale dans les délais réglementaires.

²⁴ La commune n'a pu fournir l'historique des formations des agents de la police municipale de 2013 à 2018.

2.3.9.5- Le coût de la formation

Sur la période 2013-2018, la commune n'a qu'une connaissance partielle des dépenses engagées pour la formation des agents de la police municipale.

Tableau 14 : Coût de la formation des agents de la police municipale

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépense de formation	NC	NC	4 250	NC	5 650	9 583

Source : commune de Vaulx-en-Velin

Les recrutements réalisés par la commune en 2017 et 2018 se traduisent par une hausse des dépenses de formations.

2.4- Les moyens de la police municipale

2.4.1- Les locaux

En 2013, le poste de la police municipale était situé au sein des étages de la mairie et n'était pas adapté aux missions des agents et peu accessible aux habitants de la commune.

A compter de 2017, des locaux dédiés ont été aménagés au centre-ville pour accueillir un effectif de 20 policiers municipaux. Si le nouveau poste de police de la commune est adapté aux missions des agents et parfaitement visible par la population, il est devenu, dès 2019, exigu pour un effectif dépassant les 30 agents. Cette difficulté illustre une carence de planification des moyens nécessaires.

Depuis début 2020, un poste de police situé au sein du quartier du village assure une permanence de quelques heures par jour pour faciliter son accès aux vaudais.

La perspective de porter l'effectif de la police municipale à 100 agents lors de la prochaine mandature, impose à la commune de mener une réflexion globale en amont sur l'implantation des locaux de la police municipale et de la CSU au regard des missions confiées aux agents.

2.4.2- Les véhicules

De 2017 à 2019, la police municipale est dotée de véhicules légers, de motos et de vélos tout terrain pour intervenir à la fois dans les espaces urbains et ruraux du territoire de la commune.

2.4.3- Les tenues

La commune fournit les tenues aux agents de la police municipale. A cette fin, le marché « *vêtement de travail* » de 2016 comprend un lot dédié à l'équipement des agents de la police municipale pour un montant maximum de 24 000 €. Il n'existe pas de groupement d'achat ou de contrat cadre au niveau régional ou national permettant une rationalisation des tenues des policiers municipaux et des économies d'échelle.

2.4.4- L'armement

L'armement des policiers municipaux est facultatif. La loi du 21 juillet 2016 prolongeant l'application de l'état d'urgence (article 16) a supprimé la condition de l'examen des circonstances et de la nature des interventions des policiers municipaux préalablement à la délivrance des autorisations de port d'armes par le préfet. Sur demande du maire, le préfet délivre l'autorisation d'armement à l'agent, sous réserve qu'il remplisse les conditions individuelles d'aptitude et d'honorabilité (art. L. 511-2 du CSI) et que la commune ait signé

une convention de coordination avec les forces de sécurité de l'État compétentes localement. L'obligation de convention préalablement à l'armement n'a pas seulement un caractère formel, elle permet de justifier le choix opérationnel qui justifie le niveau d'armement.

La gamme d'armement prévue à l'article R. 511-12 du CSI a été étendue aux pistolets de calibre 9 mm par le décret n° 2016-1616 du 28 novembre 2016, alignant l'armement individuel des policiers municipaux sur celui des policiers nationaux et des gendarmes. Le maire de la commune a choisi d'équiper les policiers municipaux avec l'ensemble des armes autorisées par la réglementation.

Un seul incident de tir a lieu de 2013 à 2019 avec un pistolet à impulsion électrique (PIE) lors de la mise en service de l'arme. Un compte rendu est systématiquement établi.

Les policiers municipaux sont autorisés à porter les armes uniquement dans l'exercice de leur fonction et revêtus de leur uniforme, à la différence des policiers nationaux et des gendarmes, sauf s'ils se rendent à un entraînement de tir (art. R. 511-27 du CSI). Ils peuvent faire usage de leur arme dans le seul champ de la légitime défense (art. 122-5 du code pénal). La loi leur permet de riposter à une agression avec leur arme sous la réserve de respecter les deux conditions de proportionnalité et de simultanéité.

Par ailleurs, l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure, créé par l'article 1^{er} de la loi du 28 février 2017, pose des règles d'usage des armes communes aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie qui, pour son premier alinéa s'applique également aux policiers municipaux. En effet, l'article L. 511-5-1 du CSI, dispose que « *les agents de police municipale autorisés à porter une arme selon les modalités définies à l'article L. 511-5 peuvent faire usage de leurs armes dans les conditions prévues au 1^{er} alinéa et dans les cas prévus au 1^o du même article L. 435-1* ». Toutefois, ce texte est susceptible d'entraîner des difficultés d'interprétation dans la mesure où il fait référence à l'article L. 211-9 du CSI relatif aux « *opérations de maintien de l'ordre* » qui sont, en principe, hors du champ de compétence des polices municipales.

A ce jour, les agents de la police municipale de la commune de Vaulx-en-Velin n'ont jamais fait usage de leur pistolet semi-automatique dans le cadre de leur compétence de police administrative générale.

L'emploi des armes est maîtrisé au sein de la commune grâce en parti à un recrutement d'agents issus des armées, de la gendarmerie, de la police nationale ou des gardiens d'établissements pénitentiaires. De 2014 à 2019, le lanceur de balle de défense (LBD) a été employé avec ouverture du feu à cinq reprises dans le cadre de violences urbaines à l'occasion de manifestations de lycéens et de la coupe d'Afrique des nations. Chaque ouverture du feu a donné lieu à un compte rendu qui vise l'article 122-5 du code pénal (légitime défense) pour des interventions évoluant en opération de maintien de l'ordre lors de violences urbaines.

L'actuel maire a indiqué lors de l'entretien préalable que la police municipale avait désormais pour instruction explicite de ne pas recourir au LBD dans le cadre d'opération de maintien de l'ordre.

L'usage des armes par les agents de la police municipale lors d'une opération de maintien de l'ordre imprévue et due à des violences urbaines subites fait courir un risque juridique aux agents qui blesseraient un émeutier dans une manœuvre de désengagement. En effet, la loi n'a pas prévu l'engagement des policiers municipaux dans des opérations de maintien de l'ordre, même fortuit, aux côtés des forces étatiques. Le recours aux policiers municipaux dans le cadre d'émeutes ou de violences urbaines est interdit. En outre, l'usage des armes pour se désengager lors de violences urbaines ne relève pas d'une situation de légitime défense.

2.4.5- L'informatique et la consultation des fichiers de police

Les traitements de données à caractère personnel sont encadrés par la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés sous le contrôle de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et du juge administratif. Dans sa décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012 sur la loi relative à la protection de l'identité, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée* ». Une personne ne peut donc légalement consulter un fichier que si cette consultation est nécessaire et proportionnée à raison de ses attributions.

Le décret du 24 mai 2018 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules permet aux policiers municipaux d'accéder directement au fichier national des permis de conduire (SNPC) et au système d'immatriculation des véhicules (SIV). Aujourd'hui, le service d'accès direct n'est pas offert par le ministère de l'intérieur. Pour pouvoir accéder directement aux fichiers depuis les ordinateurs de la police municipale, les policiers municipaux devront disposer d'un certificat numérique sécurisé individuel que la commune devra acquérir.

Les postes informatiques de la police municipale permettent d'assurer la gestion de l'unité et de produire les procédures attachées à la compétence des agents sans accès à la consultation des fichiers de police.

Un accès direct des policiers municipaux au fichier des objets et des véhicules signalés (FOVeS) n'est pas prévu par l'arrêté du 7 juillet 2017 encadrant la mise en œuvre de ce traitement. Ce fichier a « *pour finalités de faciliter les recherches et les contrôles de la police, de la gendarmerie et des douanes dans le cadre de leurs attributions respectives pour la découverte et la restitution des véhicules volés, la découverte et la restitution des objets perdus ou volés et la surveillance des véhicules et objets signalés* ».

Pour des raisons similaires, les dispositions de l'article 5-2-3° du décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatives au fichier des personnes recherchées (FPR²⁵) prévoient que les policiers municipaux peuvent être rendus destinataires d'informations issues de ce fichier sous certaines conditions et notamment afin de parer à un danger pour la population.

Actuellement, les agents de la police municipale de Vaulx-en-Velin, interrogent par radio un agent de la police nationale. Ce dernier accède, après authentification grâce à sa carte d'agent, aux fichiers centraux par informatique et transmet la réponse, par radio, à l'agent de la police municipale. L'agent de la police nationale note sur un registre la date, l'identification de l'agent de la police municipale et le fichier consulté. La consultation de ce registre montre des inscriptions parcellaires. L'agent en poste, présent dans l'unité depuis deux ans, ignorait son existence. Le dispositif mis en place ne permet donc pas de contrôler si la consultation est nécessaire et proportionnée à raison des attributions de l'agent de la police municipale.

²⁵ Le FPR recense les personnes faisant l'objet d'une mesure de recherche ou de vérification de leur situation juridique. Il comprend 21 catégories selon le motif de l'inscription au fichier (recherche de personne disparue, recherche de police judiciaire, débiteur du Trésor public, mineur en fugue, etc.).

Le dispositif mis en place ne permet donc pas d'assurer une authentification et une traçabilité des accès des policiers municipaux aux fichiers SNPC, SIV, FOVeS, FPR, nécessaires à leurs missions quotidiennes.

En outre, aucun organisme ne procède au contrôle des accès aux fichiers par les policiers municipaux alors que l'accès à ces fichiers par les gendarmes et les policiers nationaux est contrôlé respectivement par l'IGGN et l'IGPN.

La police municipale de Vaulx-en-Velin ne trace pas les consultations aux fichiers centraux et n'est donc pas capable de chiffrer le nombre des interrogations et les résultats obtenus.

2.4.6- L'équipement radio

La police nationale propose une offre²⁶ de prêt de postes radio ACROPOL aux polices municipales. Toutefois, la commune de Vaulx-en-Velin n'a pas souscrit à cette offre en raison, selon elle, d'un coût trop élevé au regard du service rendu. En effet, la solution proposée met à disposition une conférence de groupe qui permet aux forces de la police nationale d'écouter les communications de la police municipale alors que cette dernière n'a pas accès aux communications de la police nationale. La police municipale reçoit uniquement les messages que lui adresse la police nationale.

La commune a donc équipé les agents de la police municipale et du centre de surveillance urbain (CSU) de postes radio indépendants. Elle prête un poste au centre de commandement de la police nationale pour permettre l'interopérabilité entre les forces de police.

2.4.7- Les caméras piétons individuelles

Depuis 2017, les agents de la police municipale sont équipés de caméras piétons individuelles. Les caméras sont activées à l'initiative des agents lors d'interventions tendues. L'utilisation des caméras individuelles permet, sur des situations conflictuelles, de calmer les esprits. En cas de suite judiciaire, les enregistrements permettent d'amener des éléments de preuves dans les procédures.

Un registre des extractions judiciaires est tenu par la police municipale et contrôlé par l'officier de police judiciaire territorialement compétent (OPJ TC). En 2019, 17 extractions d'images ont été réalisées.

2.4.8- L'équipe cynophile

La loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ne contient pas de disposition relative à l'usage de chiens par les agents de police municipale. Toutefois, deux décrets font référence aux unités cynophiles. Le décret du 30 janvier 2004 relatif à la tenue des agents de police municipale prévoit une tenue pour les agents exerçant la spécialité de brigade cynophile. Le décret du 2 janvier 2012 relatif aux conventions-types de coordination en matière de police municipale cite ces brigades comme l'une des unités spécialisées susceptibles d'être mise en œuvre par le maire pour renforcer les moyens de la police municipale.

Un des agents de la police municipale possède un chien de défense qu'il emploie dans le cadre d'une convention établie avec la commune. La convention, d'une durée de trois ans renouvelable, prévoit l'emploi du chien, son entretien et sa formation. Le gardien est accompagné, en fonction du service et après accord de sa hiérarchie de son chien dans le

²⁶ Note de service DCSP/SD-RHL/UA n°00028 du 14 décembre 2012 relative au prêt de moyens radio ACROPOL.

cadre de l'exercice de ses missions. L'activité du chien au sein de la brigade cynophile s'effectue sous la seule surveillance de son maître²⁷.

2.4.9- La brigade équestre

Depuis 2016, pendant l'été, la commune en partenariat avec la société publique locale gestion des espaces publics du Rhône amont (SPL SEGAPAL) diligente une patrouille équestre constituée de deux cavaliers pour assurer une veille préventive sur les secteurs du village et de la Rize. Sa mission est de signaler les dépôts sauvages, les feux aux sols, les dégradations de mobilier urbain et les conduites déviantes des deux roues.

Elle est composée de deux cavaliers de la SEGAPAL qui assurent habituellement des missions de surveillance au sein du Grand Parc Miribel Jonage, espace de 2 200 hectares de nature aux portes de Lyon. Dans le cadre de leur mission communale, les agents précités exercent leur rôle de prévention et d'information en lien avec la police municipale et le centre de supervision urbain de la ville ²⁸.

La ville verse 220 € HT pour une patrouille sur le secteur du Village et 330 € HT pour une patrouille sur le secteur de la Rize. Les agents du SEGAPAL communique un rapport succinct sur leur activité au profit de la commune.

Tableau 15 : Activité équestre

Années	2016	2017	2018	2019
Nombre de patrouilles	14	14	NC	14
Distance parcourue en Km	155	150	NC	125
Nombre d'heures de ronde	NC	NC		28

Source : commune de Vaulx-en-Velin

La ville de Vaulx-en-Velin ne mesure pas les effets de la mise en œuvre de ce dispositif qui, selon elle, est apprécié par les Vaudais.

2.5- Le centre de supervision urbaine (CSU)

Depuis août 1997, la Ville de Vaulx-en-Velin s'est dotée d'un centre de supervision urbaine (CSU), après une autorisation préfectorale du 18 juin 1997.

2.5.1- Les missions du CSU

Le CSU assure trois missions : la veille, la télésurveillance et la vidéo protection.

²⁷ L'animal reste la propriété de l'agent. En dehors des horaires de service, le propriétaire du chien en est seul responsable. Il est également en charge de l'entretien du chien afin que celui-ci reste en bonne santé et en bonne forme physique pour assurer ses missions dans les meilleures conditions. Le propriétaire fait suivre la formation et l'entraînement de « Chien de travail voie publique » à l'auxiliaire canin auprès d'un organisme habilité.

La ville verse au gardien une indemnité correspondant aux frais d'entretien et de vétérinaire de 250 € par mois. L'équipement spécifique de l'auxiliaire canin nécessaire à la réalisation de ses missions (muselière, attache, collier...) est fourni par la ville. La commune prend en charge la formation auprès d'un centre de dressage spécialisé dans la formation des chiens de défense. Elle souscrit une assurance aux fins d'une couverture responsabilité civile pendant l'activité professionnelle dans le cadre de dommages causés par le chien. Les soins vétérinaires nécessités par des blessures ou maladies contractées en service par l'auxiliaire canin sont pris en charge par la ville.

²⁸ La convention entre la commune et la SEGAPAL prévoit les conditions d'emploi des cavaliers comme suit :

- plages horaires : de 15h à 19h en semaine ou le week-end ;
- fréquences : Deux jours par semaine, à partir du 7 juillet jusqu'au 31 août soit 14 interventions.

2.5.1.1- La veille

L'opérateur gère toutes les demandes suite à un appel reçu ou un constat via les caméras de vidéo. Il alerte les services d'astreinte chargés d'intervenir pour un événement relevant de leur champ de compétence²⁹.

Depuis 2016, la commune assure le suivi des appels dont la majorité concerne des dysfonctionnements techniques au niveau de l'éclairage public (en moyenne 32 % des appels), des bâtiments municipaux (en moyenne 25 %) et des dégradations du mobilier urbain (en moyenne 14 % des appels).

Tableau 16 : Origine des appels au CSU

MOTIFS	2016	%	2017	%	2018	%
Eclairage public	87	30,85 %	85	31,37 %	79	34,35 %
Bâtiments municipaux	66	23,40 %	68	25,09 %	61	26,52 %
Dégradations mobilier urbain	41	14,54 %	40	14,76 %	32	13,91 %
Atteintes à la tranquillité et à la salubrité (tapages, animaux, détritiques)	15	5,32 %	10	3,69 %	7	3,04 %
Dégradations abribus	21	7,45 %	21	7,75 %	14	6,09 %
Incendies VL, Motos, Poubelles, Fourrières	22	7,80 %	19	7,01 %	12	5,22 %
Atteintes aux biens (vols, vandalisme)	11	3,90 %	14	5,16 %	13	5,65 %
Fuites gaz/inondation	17	6,03 %	12	4,43 %	10	4,35 %
Incendies habitations	2	0,71 %	1	0,37 %	2	0,87 %
Camp de Roms	0	-	1	0,37 %	0	-
TOTAL	282	-	271	-	230	-

Source : commune de Vaulx-en-Velin

2.5.1.2- La télésurveillance

Le C.S.U. assure depuis sa création une activité de télésurveillance, au profit des bâtiments municipaux, ainsi qu'au profit de locaux dont les gestionnaires ont souhaité bénéficier de ce service.

A ce jour, le C.S.U. assure la gestion de 77 émetteurs provenant des différents équipements municipaux, 15 émetteurs de sites commerciaux (principalement en centre-ville), 4 émetteurs d'organismes publics et parapublics, 22 émetteurs de locaux associatifs, 4 émetteurs de locaux d'entreprises et une moyenne surface alimentaire, soit un total de 123 sites.

Cette activité de télésurveillance fait l'objet de contrats passés avec ces divers partenaires (collectivités, administrations, associations, sociétés). Les différents contrats de prestation de télésurveillance représentent une recette annuelle de 23 000 € HT. Ce service est assujéti à la T.V.A. et fait l'objet d'une comptabilité particulière au sein du budget annexe « CSU ». Par délibération du conseil municipal du 7 mars 2018, la commune a arrêté le tarif de ces prestations et un contrat de télé surveillance.

²⁹ • Astreinte de décision : astreinte Elu, Astreinte D.G ;
 • Astreinte d'exploitation : astreinte technique, astreinte D.D.S.V.A. pour la SFF ;
 • Astreinte de décision et de coordination : astreinte des sports ;
 • Intervenants extérieurs : Grand Lyon Métropole, SDIS, Enédis, Engie.

Lors d'un déclenchement d'alarme, l'opérateur alerte les rondiers de la société de surveillance qui est liée contractuellement à la commune. La police municipale et/ou la police nationale peuvent également être sollicitées sur place, en fonction de la nature des faits.

En complément de l'activité de télésurveillance, le CSU coordonne l'action partenariale avec VVE concernant la levée de doute sur les alarmes des entreprises adhérentes à leur dispositif de sécurité.

Depuis 2014, la commune assure un suivi des appels relatifs à la télé surveillance.

Tableau 17 : Traitements des appels de la télésurveillance

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de déclenchements	11 957	12 052	6 972	15 263	14835
Nombre d'interventions	937	771	619	994	1042
Nombre d'effractions ou d'agressions ou d'incendies	21	23	8	14	17

Source : commune de Vaulx-en-Velin

Environ 10 % des déclenchements donne lieu à une intervention.

2.5.1.3- La vidéo protection

Les opérateurs du CSU assurent la sécurité publique à l'aide de l'ensemble des caméras installées sur le territoire communal.

Le centre-ville, le village, les abords des commerces, les établissements scolaires, les équipements sportifs, les parkings ou encore les zones dites sensibles sont régulièrement « balayées » et font l'objet d'une attention particulière de la part des opérateurs.

Les images vidéos enregistrées par le centre de surveillance sont sauvegardées sur un serveur situé dans les locaux techniques du centre. Les images sont conservées pendant deux semaines. Dans le cadre d'une procédure judiciaire, l'officier de police judiciaire territorialement compétent, demande l'accès aux enregistrements sous la forme de réquisitions.

Le nombre de réquisitions a fortement chuté de 2011 à 2017 pour connaître une forte croissance à compter de 2018.

Tableau 18 : Nombre de réquisitions vidéo

Années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de réquisitions	41	21	26	26	12	10	7	58	127

Source : commune de Vaulx-en-Velin

La hausse constatée en fin de période tient à la modernisation du réseau de caméras et tend à démontrer leur utilité pour les services de la police nationale. La recherche des images, leur extraction et leur gravure sont effectuées par le responsable du CSU ou son adjoint, seules personnes habilitées à réaliser ces tâches afin que soit assurée la confidentialité exigée. Les modalités d'exploitation des images enregistrées sont précisées dans le règlement intérieur, en date du 21 mai 2019, non signé, dont est doté le CSU.

Les agents du CSU assurent une visualisation dynamique des écrans recevant les images des caméras. Ils exercent ainsi :

- une fonction préventive à l'égard des éventuelles atteintes à la sécurité et à la tranquillité publique ;

- une fonction de détection d'un évènement sur la vidéo puis d'alerte du service compétent en fonction de la nature de l'évènement ;
- une sécurisation des équipages de la police municipale ou nationale en intervention.

Lorsque les équipages sont en intervention, la visualisation du secteur d'intervention participe à leur sécurité en permettant la communication d'informations précises sur le secteur et notamment les personnes présentes et leur comportement.

En cas d'atteintes à l'intégrité physique des agents (violences ou menaces), les images servent d'éléments de preuve qui sont utilisés par les enquêteurs pour identifier les auteurs et établir leur degré de responsabilité.

Des fiches-réflexes, mises à la disposition des opérateurs, fixent la conduite à tenir dans les différents cas de figure rencontrés.

La commune envisage de mettre en œuvre la vidéo verbalisation pour constater les infractions au stationnement et celles prévues à l'article R.121-6 du code de la route.

2.5.2- L'organisation du centre de supervision urbaine

Le centre de supervision urbaine est un service de la direction de la prévention, de la sûreté et de la sécurité urbaine (D.P.S.S.U.). Il est placé sous l'autorité hiérarchique du directeur.

Le CSU est situé au 7^{ème} et dernier étage de l'hôtel de ville dans des locaux qui ont été entièrement rénovés avec un accès sécurisé et règlementé (accès par un SAS avec badge magnétique).

Le centre est armé 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Le service est composé de six opérateurs dont un opérateur dit « *volant* ». L'agent est seul en poste à chaque vacation. Toutefois, l'opérateur dit « *volant* » peut se rajouter à certaines vacations.

2.5.3- La rénovation du CSU

Si le CSU de la ville de Vaulx-en-Velin date de 1997, sa configuration actuelle est le fruit d'une rénovation et d'une extension décidées en 2015. La ville de Vaulx-en-Velin a décidé de rénover et d'étendre son dispositif de vidéo protection pour contrer les risques de malveillance sur son territoire³⁰ en se fixant les objectifs suivants :

- la dissuasion, reconnaissance et identification (preuve judiciaire) ;
- la gestion des flux de circulation et constatation des infractions aux règles de la circulation ;
- la protection des bâtiments.

Pour réaliser ses objectifs, la commune a conduit une réflexion en concertation avec la police nationale sur le choix de l'implantation des caméras. Pour que le dispositif de vidéo protection soit efficace, les sites d'implantation ont été retenus en fonction de deux idées maitresses :

- les lieux connus ou se manifestent des d'actes d'insécurité ;
- les axes d'entrées et des sorties du territoire de la commune.

³⁰ La rénovation du CSU concerne :

- la rénovation de l'outil central de supervision ;
- la mise à niveau du réseau radio dédié au rapatriement des images au CSU ;
- la mise à niveau du réseau fibre optique (FO) afin d'optimiser les débits de transmission ;
- reprendre, corriger et moderniser les implantations de caméras existantes ;
- étendre le dispositif au niveau de la ZSP, et couvrir les secteurs les plus « sensibles » (Quartier Est, le Mas) ;
- compléter l'existant par des implantations supplémentaires, en fixant les entrées / sorties de secteurs.

Le déploiement a été découpé en deux zones :

- 25 caméras à rénover et 27 extensions en ZSP, soit 52 implantations ;
- 10 caméras à rénover et 17 extensions hors ZSP, soit 27 implantations.

66 % du projet est situé en zone de sécurité prioritaire (ZSP).

En outre, la commune a décidé de transmettre les images exploitées par le CSU à l'Hôtel de police de Lyon au centre d'information et de commandement (CIC) de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP 69). Ce déport d'images consiste en une visualisation en temps réel par les services de la police nationale de 16 flux vidéo en simultané sur la totalité des caméras de la ville de Vaulx-en-Velin. Cet outil d'aide à la décision, dont la mise en œuvre est régie par une convention Ville-État, permet à la Direction départementale de la sécurité publique d'adapter les interventions des effectifs de police à la situation sur le terrain.

Le coût du projet comprenant la fourniture et l'installation des nouveaux équipements a été estimé à 1 009 230 € TTC dont :

- 710 934 € TTC, en zone de sécurité prioritaire ;
- 298 296 € TTC, sur le reste de la commune.

Les prestations de fournitures et d'installation des éléments techniques ont fait l'objet d'un financement par le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), dans la limite de 50 % du montant HT en zone de sécurité prioritaire et de 40 % du montant HT pour le reste de la commune. Le FIPD³¹ a contribué au projet pour 296 222 € en zone de sécurité prioritaire et 99 432 € sur le reste de la commune, soit un total de 395 654 €. Le financement du déport des images vers le CIC a été financé à 100 % par le FIPD pour un montant de 51 600 €.

Tableau 19 : Dépenses du projet vidéoprotection (en €)

Opération	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Travaux de vidéo protection	25 234	38 035	5 702	15 929	201 626	321 436	461 438
Matériel CSU		2 978	5 710	3 825	2 227		12 880
Etude vidéo protection			13 860	9 360	4 800	7 097	16 843
Logiciel déport d'images							25 070

Source : commune de Vaulx-en-Velin

Une procédure d'appel d'offres ouvert a été lancée le 2 janvier 2017. La consultation comportait deux lots : la rénovation du système d'exploitation des réseaux de communication et des caméras existantes avec l'extension des points de vidéo-protection et les travaux de génie civil pour l'implantation des nouvelles installations, y compris les supports spécifiques.

En 2020, à l'issue du déploiement, la commune n'a pas passé de marché de maintien en condition opérationnelle pour assurer la pérennité du système de vidéo protection. Elle compte utiliser la garantie qui risque d'être insuffisante compte tenu des destructions enregistrées, dont le nombre exact n'a pas été communiqué par la collectivité.

³¹ Un fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) a été institué par la loi 2007-297 du 5 mars 2007, qui permet de financer les projets de vidéo protection soutenus par les collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne les zones sensibles. La participation financière de l'État peut intervenir pour les travaux ainsi que pour les études préalables.

La commune déclare avoir programmée la passation de deux marchés pour assurer la pérennité du système de vidéo-protection : un marché de maintenance et un marché pour la fourniture et la pose de matériels auquel il sera fait appel en cas de vandalisme ou de destruction.

2.5.4- La coordination avec les forces de l'État

La convention communale de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'État qui encadre la coopération entre les acteurs de la sécurité sur le territoire de la commune de Vaulx-en-Velin a été signée le 29 juillet 2019 par le préfet délégué à la sécurité et le maire.

Le chef du commissariat de sécurité publique de Vaulx-en-Velin et le responsable de la police municipale sont chargés de la mise en œuvre de la convention.

La convention, en premier lieu, fixe la nature et les lieux d'interventions de la police municipale (cf. annexe n° 6).

La police municipale assure ses missions de surveillance sur l'ensemble du territoire communal, dans les créneaux horaires suivants :

- du lundi au vendredi de 6h30 à 00h00 ;
- le samedi de 6h30 à 13h30 ;
- le samedi après-midi, notamment à l'occasion des cérémonies de mariage.

Ensuite, la convention institue des réunions périodiques de coordination entre la police municipale et la police nationale pour coordonner les actions des forces.

Enfin, elle définit les modalités d'échanges d'informations entre la police municipale et la police nationale, les mises à disposition d'agents et des moyens de la police municipale.

2.6- Conclusion intermédiaire

Depuis 2015, la commune de Vaulx-en-Velin développe une approche globale pour assurer la protection des vaudais. A cette fin, elle a modernisé le centre de supervision urbaine (CSU), étendu le système de vidéo protection, armé et triplé l'effectif de la police municipale, redynamisé le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, pérennisé l'emploi des entreprises de sécurité privée et développé les agents de médiations.

La politique de sécurité représentait, en 2019, une dépense de fonctionnement de 2,8 M€. Compte tenu de sa mise en œuvre récente, les effets ne sont pas encore mesurables et les outils d'évaluation restent à déployer.

La volonté de la commune de porter l'effectif de la police municipale à 100 agents au cours de la nouvelle mandature nécessitera une réflexion en amont intégrant le dimensionnement et la localisation du ou des locaux dédiés à la police municipale, le suivi rigoureux de la formation et de l'activité des policiers municipaux ainsi qu'un suivi du coût complet de la politique de sécurité.

La consultation des fichiers de police, l'emploi de sociétés privées pour assurer des missions de surveillance devront être réalisées conformément au cadre légal.

Enfin, l'engagement de fait de policiers municipaux dans des opérations de maintien de l'ordre, interdit à ce jour, fait courir un risque juridique à la commune et à ses agents.

3- LE PLANÉTARIUM

3.1- Présentation de l'équipement

Le planétarium de Vaulx-en-Velin est un équipement culturel scientifique dédié à la vulgarisation des sciences de l'univers, plus particulièrement dans les domaines de l'astronomie et de l'astrophysique. Il est, avec le planétarium de Saint-Etienne³², l'un des deux équipements structurants de cette nature dans la région Auvergne-Rhône-Alpes.

La commune de Vaulx-en-Velin considère le planétarium comme un instrument de sa politique éducative ainsi que de son rayonnement dans la région.

Construit en 1995, il dispose d'un planétaire de 15 mètres de diamètre d'une capacité d'accueil de 152 places. Il a connu plusieurs réaménagements dont l'un s'est achevé en 2013, avec la construction de deux bâtiments en complément de la salle de projection. Cette extension a porté la surface du planétarium à environ 4 000 m² qui permet d'accueillir une boutique, des espaces d'accueil et d'exposition.

Le musée du planétarium dispose désormais d'une collection permanente qui recouvre 900 des 1 200 m² d'exposition. Il accueille également des expositions temporaires, louées à d'autres planétariums (planétarium de la Villette, Cité des sciences et de l'espace notamment).

En 2016-2017, des travaux de modernisation ont suivi l'acquisition d'un nouveau simulateur numérique 8K³³ et permis la réalisation d'un jardin astronomique muni d'un observatoire. Cette opération, d'un montant de 2,2 M€, avait pour objectifs de mettre à jour les capacités techniques du planétarium et de pérenniser le niveau de fréquentation.

3.2- Fréquentation

Le planétarium de Vaulx-en-Velin comptabilisait près de 86 000 visiteurs par an pour la saison 2018-2019. Ce niveau de fréquentation fait du planétarium le quatrième équipement de ce type au niveau national, après ceux de Paris et de Toulouse.

Le nombre de visiteurs est en baisse de 4,1 % depuis le début de la période sous revue. Toutefois, la commune souligne que l'année 2013-2014 constitue une année atypique conjuguant la réouverture après une période de travaux et la mise en service d'équipements dont la nouveauté a ponctuellement stimulé la fréquentation.

La hausse de 4 % de la fréquentation entre l'année 2014-2015 et l'année 2018-2019 témoigne d'une réelle attractivité de l'équipement. Elle répond à l'objectif communal de stabiliser la fréquentation entre 80 000 et 90 000 visiteurs par an, ayant justifié les opérations de modernisation.

Tableau 20 : Fréquentation annuelle

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Variation
Nombre de visiteurs	89 822	82 845	83 435	83 082	83 358	86 146	- 4,1 %

Source : données communales

³² Le planétarium de Saint-Etienne, de taille plus réduite, dispose d'une salle de projection composée d'un dôme de 12 mètres, pouvant accueillir 82 personnes. Sa fréquentation est de l'ordre de 30 000 visiteurs par an.

³³ Résolution 8K : 25 millions de pixels.

Les visiteurs du planétarium se répartissent en quatre grandes catégories :

- le grand public (près de 50 % des visiteurs) ;
- les scolaires (28 % des visiteurs) ;
- les groupes (8 % des visiteurs) ;
- les participants à des événements (14 %) ³⁴.

Les perspectives de développement de la fréquentation à 90 000 visiteurs/an sont réalistes à moyen terme. La commune estime par ailleurs que les moyens matériels et humains du planétarium devraient lui permettre d'accueillir environ 100 000 visiteurs sans mesure de réorganisation.

Si deux projets de construction de Planétariums sont à l'étude en Auvergne-Rhône-Alpes ³⁵, ils ne sont pas finalisés et seraient implantés dans des secteurs géographiques éloignés, sans impact potentiel sur le public fréquentant le planétarium de Vaulx-en-Velin.

Selon les données 2018, le public visiteur est composé à près de 75 % de rhodaniens. Les Vaudais représentaient quant à eux 8 % des visiteurs dits « *grand-public* » (hors scolaires) contre 55 % pour les autres communes de l'agglomération lyonnaise. Ces données attestent de la dimension métropolitaine de l'équipement. Compte tenu de l'origine des usagers et du rayonnement du planétarium, le maintien d'une gestion communale interroge alors que la métropole de Lyon est compétente en matière éducative et culturelle.

La collectivité précise qu'elle souhaite une plus grande coopération, notamment financière, avec la métropole de Lyon et entretient une discussion active avec cette dernière sur le sujet. Selon la métropole de Lyon, la commune n'a jamais formellement demandé la délégation de la gestion du Planétarium prévue par l'article L. 3633-4 du CGCT, issu de la loi MAPTAM.

3.3- Situation financière

Le planétarium est géré en régie directe, depuis sa mise en service. Initialement intégré au budget principal, cet équipement fait l'objet depuis 2015 d'un suivi budgétaire spécifique au sein du budget annexe. L'analyse de la situation du planétarium porte sur la période 2015-2018 afin de garantir une identité de périmètre financier.

Son budget de fonctionnement était de l'ordre de 1,3 M€ en 2018 en baisse de près de 10 % par rapport à 2015.

Le financement du budget annexe du planétarium est assuré pour plus de la moitié par une subvention d'équilibre du budget principal de la ville. En effet, les recettes propres de l'équipement (billetterie, locations de salle etc.) et la participation versée par la région Auvergne-Rhône-Alpes (près de 90 000 € par an) ne permettent pas d'équilibrer les dépenses annuelles de l'équipement.

Ce mode financement est conforme au statut d'établissement public administratif, qui par la nature de son activité ne peut viser au financement par les recettes d'exploitation.

La commune perçoit à titre accessoire des participations d'autres partenaires publics (ville de Lyon notamment) dans le cadre de l'organisation d'expositions ou de manifestations ponctuelles.

³⁴ Cette dernière catégorie comprend à la fois les privatisations de salles et les événements proprement dits.

³⁵ Les deux projets évoqués sont à Vulcania en Auvergne et à Grenoble.

Tableau 21 : Produits et charges de gestion du planétarium

en €	2015	2016	2017	2018	Variation
Produits de gestion (A)	1 503 527	1 371 215	1 346 038	1 356 196	- 9,8 %
<i>dont ressources d'exploitation</i>	<i>390 749</i>	<i>492 584</i>	<i>443 346</i>	<i>509 226</i>	<i>30,3 %</i>
<i>dont subvention d'équilibre communale</i>	<i>970 364</i>	<i>785 352</i>	<i>799 289</i>	<i>723 678</i>	<i>- 25,4 %</i>
Charges de gestion (B)	1 505 286	1 378 491	1 346 042	1 358 827	- 9,7 %
Charges à caractère général	592 391	543 391	539 439	522 869	- 11,7 %
Charges de personnel	889 833	809 205	804 824	812 336	- 8,7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	- 1 759	- 7 275	- 4	- 2 631	

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Les ressources d'exploitation ont augmenté de plus 30 % pendant la période sous revue³⁶. Cette progression ne résulte que très partiellement de la hausse de la fréquentation (d'environ 4 % depuis 2015). Elle provient de la proposition de nouveaux services et de la revalorisation des tarifs à laquelle la commune a procédé simultanément.

Tableau 22 : Éléments tarifaires

	2014	2018
<i>Visite complète</i>	<i>Séance et expositions</i>	<i>Séance, jardin et exposition</i>
Tarif individuel plein	8 €	10 €
Tarif individuel réduit	6 €	8 €
Tarif de résident	6 €	7 €
Tarif de groupe scolaire	5 €	6 €
Autre groupe	5 €	7 €
Pass annuel	16 €	20 €

Source : délibérations communales

Les charges ont baissé de 10 %. Cette diminution porte à la fois sur les dépenses de personnel et les charges à caractère général.

L'effort de réduction des charges de personnel s'est concentré en 2016 (- 80 000 € environ) avec une diminution et une réorganisation des effectifs. En particulier, une partie du personnel chargé de la communication a été intégré au service communication de la ville. La baisse constatée dans ce domaine s'est donc traduite par un report de charges sur le budget principal de la commune.

Le transfert de certaines opérations de communication et de publicité au budget principal de la commune a également allégé les charges à caractère général. Les dépenses imputées au compte 623 « *Publicité, publications, relations publiques* » ont diminué de 18 000 €. Toutefois, l'essentiel de la baisse des charges à caractère général résulte d'un effort de maîtrise des dépenses et d'un moindre coût des opérations de maintenance, à la suite de la mise en service de nouveaux matériels (- 23 500 €).

La hausse des ressources d'exploitation et la baisse des charges de gestion ont permis de réduire le déficit du budget de l'auditorium et par conséquent la subvention d'équilibre versée par le budget principal. Cette dernière est comptablement passée de 970 000 € à un peu plus de 720 000 € soit près de 250 000 € d'économies théoriques. Considérant qu'une partie de la

³⁶ La baisse ponctuelle des ressources d'exploitation en 2017 résulte d'une période de fermeture nécessitée par la mise en service du nouveau système de projection.

baisse de charges résulte du transfert au budget général des dépenses de communication, l'économie pour la commune s'avère en réalité plus proche de 150 000 €.

En outre, le budget du planétarium ne comprend pas les investissements dédiés à cet équipement qui sont portés par le budget général pour un montant de 6,7 M€ de 2013 à 2018.

Tableau 23 : Investissements

En euros	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	TOTAL
Opérations d'équipement	3 269 958	1 410 241	74 216	207 134	1 395 405	374 049	6 731 003
<i>Dont travaux</i>	2 057 696	340 577	18 416	151 623	604 069	13 769	3 186 150
<i>Dont exposition et productions multimédias</i>	908 356	826 041					1 734 397
<i>Dont remplacement simulateur</i>					566 838	331 218	898 056
<i>Dont études</i>	138 903	185 690	42 841	19 316	49 655	6 109	442 514
<i>Dont jardin astronomique</i>				14 797	174 844	11 160	200 801
<i>Dont matériel planétarium (dont billetterie)</i>	103 280	38 475				3 153	144 908

Source : données communales

La collectivité explique son choix d'organisation budgétaire par la volonté de regrouper et de centraliser l'intégralité de la dette au niveau du budget principal. A défaut d'emprunts strictement dédiés au planétarium, il n'est pas possible de déterminer la charge d'emprunt (intérêt et capital) supportée par la collectivité au titre des opérations d'équipements.

L'option retenue par la collectivité présente pour inconvénient de diminuer la lisibilité de l'impact financier global des équipements communaux pourtant individualisés dans un budget annexe et ne permet pas la détermination d'un coût complet (fonctionnement et investissement) du planétarium. Cette donnée pourrait cependant s'avérer utile tant pour le citoyen que dans le cadre d'une discussion sur une éventuelle délégation de la gestion de l'équipement à la Métropole.

Toutefois, la commune indique être en mesure de reconstituer intégralement la structure de financement du Planétarium grâce à l'identification des dépenses liées à l'équipement dans la structure analytique de la section d'investissement du budget principal de la ville.

La chambre ne peut qu'inviter la commune à intégrer l'ensemble de ces flux financiers dans le budget annexe dédié.

4- LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

4.1- Les enjeux

Dans un contexte local marqué par des difficultés économiques et sociales, la collectivité a, de manière constante, choisi de consacrer des moyens financiers et matériels conséquents au tissu associatif.

Les subventions aux personnes privées versées par la commune de Vaulx-en-Velin représentaient un peu plus de 5 M€ en 2018, ce qui équivaut à près de 7 % des dépenses de gestion de la collectivité.

Tableau 24 : Subventions aux associations

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Subventions en numéraire	5 140 213	5 105 286	4 854 092	5 064 791	5 187 753	5 043 993	- 1,9 %

Source : comptes de gestion

L'enveloppe communale se répartissait entre environ 200 associations en 2018. Toutefois, 11 d'entre elles percevaient plus de 100 000 € de subventions, représentant près de 60 % du montant total des subventions en numéraire. Les principaux organismes bénéficiaires interviennent en faveur du personnel communal (comité des activités sociales et culturelles - CASC), en matière sociale (centres sociaux), en faveur de la jeunesse et du sport.

Tableau 25 : Principales associations subventionnées (subventions en numéraire)

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
CASC comite des activités	525 400	550 932	550 932	550 932	550 932	550 932	4,9 %
Mission locale	377 580	377 580	377 580	388 000	388 000	378 000	0,1 %
MJC Vaulx-en-Velin	346 700	314 762	310 442	311 748	361 855	368 143	6,2 %
Centre social G LEVY	482 378	434 499	233 128	390 755	450 694	306 475	- 36,5 %
Centre social J PEYRI	256 852	274 564	240 405	255 500	282 000	282 000	9,8 %
Centre social J MONOD	286 364	261 902	276 384	282 508	288 759	278 384	- 2,8 %
Football club Vaulx-en-Velin	189 290	218 500	222 376	241 004	262 288	250 000	32,1 %
Espace projet inter associatif	75 000	85 000	111 000	202 895	233 646	219 373	192,5 %
ASUL Handball Vaulx-en-Velin	166 397	168 067	142 392	150 762	147 350	157 315	- 5,5 %
Vélo club Vaulx en Velin	133 604	143 246	141 173	145 860	117 333	126 270	- 5,5 %
Office municipal des sports	148 000	148 000	140 000	120 000	120 000	120 000	- 18,9 %
TOTAL	2 899 058	2 920 863	2 689 364	2 983 941	3 147 926	2 985 481	3,0 %

Source : comptes administratifs

Au-delà de subventions en numéraire, la commune de Vaulx-en-Velin attribue également des concours en nature élevés, soit 1,4 M€ en 2018. Ainsi, les centres sociaux bénéficient, en complément des subventions qui leurs sont octroyées, d'importants concours en nature : 207 000 € pour le centre social Levy, 90 000 € pour le centre social Peyri et 94 000 € pour le centre social Monod en 2018.

Les concours en nature sont en forte hausse depuis 2013 (+ 300 000 environ). Toutefois, cette évolution résulte essentiellement de leur meilleure valorisation, particulièrement à compter de 2015. La commune a alors pris en compte, non seulement la mise à disposition gratuite de locaux, mais également des matériels et des personnels. Les services communaux ont également établi un coût de fonctionnement horaire pour les équipements sportifs mis à disposition de clubs, permettant de mieux chiffrer l'avantage accordé à ces organismes.

Des améliorations restent encore possibles. Les concours sont valorisés pour les plus importants bénéficiaires mais les mises à disposition ponctuelles de locaux municipaux à de petites structures ne le sont pas. De même, certains avantages sont seulement indiqués sans être valorisés tels que les volumes horaires d'agents mis à disposition d'associations.

4.2- L'instruction des demandes

4.2.1- Le règlement défini par le conseil municipal

Par délibérations du 28 mai 2015 et du 22 juin 2017, le conseil municipal a souhaité améliorer sa relation avec les associations sportives en révisant les modalités d'attribution des subventions. Elles reposent sur les critères suivants :

1. Aide à la vie associative :
Le montant attribué intègre l'achat de matériel plafonné à hauteur de 5 000 €, l'indemnisation d'un nombre d'heures d'encadrement, la masse salariale du personnel, les cotisations et le pourcentage de vaudais adhérents au club.
2. Aide au développement du sport :
Le soutien financier est calculé sur la base du nombre de licenciés, de rencontres à domicile, de rencontres à l'extérieur et du niveau sportif associé à un coefficient. Il prend également en compte les compétiteurs et compétitrices âgés de moins de 18 ans, et le pourcentage de vaudais au sein de chaque club.
3. Aide aux projets d'intérêt général :
Celle-ci est fixée en fonction de la qualité des projets présentés et de leur inscription dans les orientations politiques proposées par la municipalité.
4. Soutien au rayonnement (introduit en 2017) :
Pour les sports collectifs, les clubs sportifs doivent pratiquer au plus haut niveau national de leur fédération ou présenter certaines caractéristiques spécifiques (impact médiatique, dimension métropolitaine, actions de professionnalisation).

Afin d'éviter des fluctuations trop importantes, le conseil municipal a par ailleurs décidé de plafonner pour chaque association sportive à 10 % l'évolution, d'une année sur l'autre, du montant de la subvention calculée au titre des parts 1 et 2.

Si ce cadre apparaît précis et de nature à apporter les garanties nécessaires en termes de transparence et d'efficience, il s'avère parcellaire.

En effet, le dispositif se limite aux seules associations sportives. Il n'existe aucun règlement d'attribution pour les autres associations, qui représentent une part importante des bénéficiaires de subventions. L'attribution de subventions aux centres sociaux et à la mission locale n'est par exemple encadrée par aucun critère. Cette lacune nécessiterait d'être comblée.

Dans sa réponse, la commune de Vaulx-en-Velin confirme l'attribution des subventions aux associations non sportives après une étude au cas par cas et retient l'intérêt qu'il y aurait à établir un règlement d'attribution qui formaliserait auprès des élus, des associations et des citoyens les modalités de demande et d'attribution des subventions.

4.2.2- L'examen des demandes de subventions

De 2013 à 2015, il n'existait pas de dossier de demande de subvention comportant les informations nécessaires à l'examen approfondi de la demande de financement (exposé des besoins, situation financière de l'organisme notamment). Certaines associations ont ainsi pu percevoir une subvention annuelle sans en faire la demande expresse auprès de la commune. L'aide financière était alors accordée par reconduction mécanique du montant alloué précédemment.

Un dossier de demande de subvention standardisé a été mis en place en 2016 et rendu accessible sur le site internet de la collectivité. Il intègre les informations essentielles nécessaires à l'évaluation des besoins de l'association (projets, budget prévisionnel, compte de résultat).

La réception des dossiers de demande de subvention est centralisée à la direction de la vie associative puis, une fois le contrôle des pièces principales effectué, les dossiers sont transmis aux services municipaux selon les domaines de spécialité (culture, santé etc.). Un avis technique est requis sur l'opportunité de la subvention et du montant demandé.

À la lumière de cet avis, un pré-examen est opéré par les élus en charge de la vie associative et sportive. Enfin, l'examen des propositions est réalisé par les élus réunis en commission permanente dont les conclusions sont transmises au conseil municipal, qui délibère en vue d'attribuer ou non les subventions demandées. Ce processus respecte les dispositions de l'article L. 2311-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT)³⁷.

Un dossier de demande spécifique aux associations sportives a également été conçu sur la base des critères d'attribution décidés par la commune en la matière. Il est envoyé systématiquement aux associations sportives recensées, ayant déjà bénéficié de subventions communales.

À la différence des autres types d'associations, les organismes à vocation sportive bénéficient d'un montant mécaniquement attribué en application des deux premiers critères prévus par la délibération du 22 juin 2017 : prise en compte des moyens matériels et humains, ainsi que du nombre et du profil des adhérents. Seuls les soutiens à des projets spécifiques et aux clubs de haut niveau sont déterminés après appréciation des élus communaux, au regard notamment du projet éducatif sportif communal.

Les procédures sont globalement respectées et les dossiers de demande des principaux organismes bénéficiaires effectivement complétés et transmis à la collectivité.

Les formalités de publicité concernant les subventions accordées restent perfectibles. Le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017³⁸ prévoit ainsi la mise disposition du public par les communes de plus de 3 500 habitants, sur leur site internet des données essentielles caractérisant la subvention (nom de l'attributaire, objet, montant et nature de la subvention notamment). Si ces indications sont mentionnées lors des conseils municipaux et au sein des comptes administratifs, consultables en ligne, la diffusion d'un document de synthèse spécifique serait plus lisible pour le citoyen.

4.3- Le dispositif conventionnel

4.3.1- La passation des conventions d'objectifs

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n°2001-495 du 6 juin 2001, prévoient que lorsqu'une subvention dépasse le seuil de 23 000 €, une convention doit être conclue entre la collectivité et l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant : « *l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* ».

La commune de Vaulx-en-Velin a précisé, dans ses délibérations successives, que l'utilisation des subventions versées était soumise à des conventions pour les concours supérieurs à 23 000 €. La commune signe effectivement des « *conventions financières* » avec la plupart des associations percevant plus de 23 000 €³⁹.

³⁷ Article L. 2311-7 du CGCT : « *L'attribution des subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget. Pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi, le conseil municipal peut décider :*

1° D'individualiser au budget les crédits par bénéficiaire ;

2° Ou d'établir, dans un état annexé au budget, une liste des bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant. L'individualisation des crédits ou la liste établie conformément au 2° vaut décision d'attribution des subventions. »

³⁸ Ce décret reprend les dispositions du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 qui prévoyaient la publication sous forme de liste annuelle des noms et adresses des organismes bénéficiaires ainsi que le montant et la nature des avantages accordés.

³⁹ Seules trois associations ne disposaient pas d'une telle convention alors qu'elles percevaient plus de 23 000 € en 2018 : le club de boxe, de futsal et l'association planète science. Ces organismes bénéficiaient d'un montant excédant de peu le seuil précité, à la différence des exercices précédents, en raison du financement de projets ponctuels.

Toutefois, ces dernières ne définissent pas les conditions d'utilisation de la subvention attribuée comme le feraient de véritables conventions d'objectifs. Établies sur la base d'un canevas standardisé, ces conventions se résument en un document d'une page au plus et mentionnent essentiellement les informations permettant d'identifier l'organisme subventionné, son représentant ainsi que le montant attribué.

Elles ne comportent pas l'indication indispensable de leur durée. De plus, chaque convention prévoit qu'elle « *ne se substitue pas aux précédentes conventions d'objectifs.* » Cette prescription nécessite donc en principe un travail de consolidation continu, et complexe. Compte-tenu du manque de données et d'archives pour la période antérieure à 2015, cette consolidation n'est pas effectuée.

La définition des objectifs fixés s'avère lapidaire, se limitant à une ou deux phrases et renvoyant le plus souvent à l'objet statutaire de l'association. À défaut de mentionner, même de manière indicative, les actions concrètes attendues de la part de l'organisme, les catégories de publics visés, les lieux de déroulement des activités, il n'est pas possible de considérer que les associations subventionnées sont réellement soumises à des objectifs.

Les conditions d'utilisation par l'association des fonds publics sont fréquemment résumées de manière sommaire, par exemple : « *fonctionnement général* ». Peu de conventions précisent les champs des dépenses auxquelles peut être affectée la subvention concernée, tels que la prise en charge des rémunérations de certains personnels, l'achat de matériels, etc... Les conventions ne précisent pas davantage le calendrier de versement (hormis le premier acompte) de la subvention.

Aucune disposition ne porte sur l'obligation pour l'association d'informer la commune ni sur les moyens pour cette dernière de s'assurer du contrôle effectif des fonds, comme par exemple la délivrance de justificatifs à sa demande ou selon une périodicité donnée (compte financier). Enfin, les conventions ne prévoient pas de mesure en cas de manquement des parties.

Le contenu des conventions financières apparaît insuffisant. Elles ne constituent dès lors qu'un document formel destiné à servir de pièce justificative auprès du trésorier à l'occasion du mandatement de la dépense.

La commune déclare vouloir améliorer les conventions d'objectifs pour 2020-2021. Elle a recruté un responsable du service des sports en avril 2020 tandis que le recrutement d'un responsable pour le service de la vie associative était en cours. L'une de leurs missions sera d'améliorer les modalités de conclusion et de suivi des conventions avec les associations, afin de garantir une meilleure maîtrise des conditions d'utilisation des fonds accordés.

4.3.2- Le suivi de l'activité des organismes subventionnés

Les conventions financières ne prévoient pas de mécanisme imposant aux bénéficiaires de subventions d'informer la commune des actions effectivement réalisées et de produire leurs comptes financiers et un rapport annuel d'activité.

Dans les faits, les associations déposant une demande de renouvellement de leur subvention sont contraintes de produire un compte financier dans leur dossier de demande.

Par ailleurs, selon le service en charge des associations, la plupart des associations fournissent un bilan d'activité. La vérification des informations communiquées à la commune par les principaux bénéficiaires de subvention tend à le confirmer : parmi les dossiers contrôlés, seul celui du club de football de Vaulx-en-Velin s'avère laconique, sans rapport d'activité, alors même qu'il a perçu 250 000 € de subventions en 2018.

La commune indique qu'elle a fait réaliser un audit du FC Vaulx en 2018, qui aurait donné lieu à une transmission au procureur de la République dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale⁴⁰. La chambre regrette que cette information ne lui ait pas été communiquée en cours d'instruction malgré les investigations menées. En outre, elle constate l'absence de transmission de pièces lorsque la commune l'a informée des dysfonctionnements constatés au sein du club de football.

De manière générale, l'absence de bilan financier ne conduit pas la commune à réduire le niveau de subvention accordée à un organisme lors de nouvelles demandes.

La collectivité souligne que beaucoup d'associations ne disposent pas de compétences internes étoffées en matière administrative. Elle préfère donc effectuer un accompagnement en provoquant une réunion, au moins annuelle, avec chaque représentant d'association subventionnée. Par ailleurs, l'office municipal des sports⁴¹ a pour mission d'épauler les structures sportives dans l'élaboration de leurs projets et des documents transmis à la collectivité.

Si le suivi de l'usage des subventions des associations s'est globalement amélioré (à l'exception du football club précité), ce dispositif gagnerait à être clarifié et mieux encadré.

4.4- Le comité des activités sociales et culturelles

Depuis 1969, le comité des activités sociales et culturelles (dénommé initialement comité des œuvres sociales) assure et développe l'action sociale, culturelle et sportive au profit des agents du personnel de la collectivité.

La commune a subventionné cet organisme à hauteur de 550 932 € en 2018, montant inchangé depuis 2014. Cela correspond à une dotation de plus de 500 € par agent et par an. La subvention communale représente près des trois-quarts du budget de fonctionnement du comité.

Elle a conclu un « protocole d'accord » encadrant leurs relations juridiques et financières, le 24 novembre 2010, toujours en vigueur en 2019. Cette convention est dépourvue de durée, ce qui constitue une lacune récurrente dans les relations entre la collectivité et le CASC. La convention de 2010 faisait ainsi suite à une précédente convention de 1995, reconduite annuellement de manière tacite pendant 25 ans.

L'absence de durée s'est doublée d'un défaut de mise à jour de la convention qui demeure inchangée dix ans après sa conclusion, malgré l'évolution de la collectivité et des besoins réels de l'association.

La convention de 2010 prévoit que la subvention annuelle est calculée sur la base de la masse salariale brute⁴² de l'ensemble des agents et stagiaires de la Ville, du CCAS, de la régie Vaulx-en-Velin.com et des budgets annexes.

⁴⁰ Article 40 du CPP : Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1. Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

⁴¹ Organisme à statut associatif.

⁴² Sont pris en compte les traitements bruts, les primes et indemnités à l'exclusion des charges patronales.

« Au terme d'une évolution pluriannuelle négociée, le montant de la subvention atteint 2,1 % de la masse salariale en 2011. Chaque année, les parties conviennent de se voir pour examiner le développement des taux attribués, avec l'objectif d'atteindre 3 % de la masse salariale ».

Tout d'abord, la référence, au sein la convention, à un montant de subvention assis sur un pourcentage de la masse salariale ne saurait dessaisir le conseil municipal de son pouvoir de fixer librement ce montant. En 2018, la subvention représentait environ 1,7 % de la masse salariale, soit un niveau inférieur à celui préconisé par la convention.

Par ailleurs, le recours à la masse salariale en tant que seul critère d'attribution de la subvention apparaît restrictif. La convention ne comporte ainsi aucun objectif ou encadrement des actions menées par l'association du moment qu'elle demeure dans le cadre de son objet social : l'action sociale et culturelle en faveur des personnels communaux.

La chambre constate de manière générale que le protocole d'accord demeure largement imprécis et comporte les mêmes lacunes que celles relevées pour les conventions financières (absence de durée, d'objectifs, mesures de l'emploi de la subvention limitées) signées avec les autres associations.

Au-delà de la subvention annuelle, le CASC bénéficie d'importants concours en nature⁴³, qui ne sont pas valorisés par la collectivité dans l'état annexe dédié figurant au compte administratif.

En ce qui concerne le suivi de la subvention le protocole d'accord prévoit dans son préambule que : « les parties reconnaissent au personnel le droit de bénéficier dans l'immédiat de prestations de haut niveau sur la base de l'autogestion des salariés (...), de l'autonomie de l'association (...), de la transparence de gestion, et du souci légitime de la collectivité à être informée du bon usage des fonds publics ».

La convention ajoute que « le CASC considère comme nécessaire la justification à posteriori du bon usage des fonds publics et de la conformité des activités au regard de l'objet social de l'association. Chaque année, le bilan d'activité moral et financier sera transmis à la Collectivité dans un mois à compter du dernier jour de l'exercice, fixé au 31 décembre de chaque année. Par souci de maîtrise financière et d'information autorisée de ses adhérents, le C.A.S.C établit en son sein une commission de contrôle financier et recours aux travaux d'un commissaire aux comptes ».

Malgré ces engagements, les documents précités n'ont pourtant pas été systématiquement transmis par le CASC, ou exigés par la commune. Celle-ci est intervenue à compter de 2016 pour améliorer le suivi de la subvention comme en atteste les courriers qui ont été adressés à l'association. Des réunions de travail ont également été organisées à cet effet.

Si les documents demandés ont été transmis lors des deux derniers exercices, cette amélioration reste à confirmer. Par ailleurs, le bilan d'activité fourni par le CASC demeure insuffisant, se résumant à un simple tableau financier sans commentaire. Il met en évidence que les principales actions réalisées portaient sur les chèques vacances (29 % du budget), les sorties de loisirs (20 %) et les festivités de Noël (18 %).

⁴³ Des bureaux situés dans l'Hôtel de Ville, la prise en charge de frais divers (fournitures, assurance, frais d'abonnement et communications téléphoniques, affranchissements), la mise à disposition de matériels informatiques, de trois postes à plein temps dédiés au fonctionnement administratif du CASC, l'autorisation d'utiliser le parc auto municipal.

À l'exception des sorties de loisirs, ni le contenu des activités ni le nombre de personnes concernées n'est détaillé. La collectivité ne dispose donc pas d'une réelle visibilité sur les conditions d'emploi de sa subvention. À titre d'exemple, le CASC ne saurait verser à ses adhérents des avantages forfaitaires, telle qu'une prime de rentrée ou de fin d'année par exemple, sous peine de les voir requalifier de complément de rémunération par l'URSSAF.

La collectivité s'est engagée à revoir profondément la gestion de l'action sociale à destination de son personnel, et en particulier des relations entre la ville et le CASC, dès l'automne 2020. Elle ne fournit cependant pas de document attestant des changements engagés.

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1- L'évolution des effectifs

5.1.1- Une hausse substantielle des agents non titulaires

Les différents documents relatifs aux effectifs communaux, tableaux de suivi, comptes administratifs et bilans sociaux présentent des divergences notables. À titre d'exemple, le nombre d'équivalent-temps-plein (ETP) en 2018 varie entre 946,8 et 991,7 selon le compte administratif ou le bilan social.

Dans un premier temps la commune de Vaulx-en-Velin a transmis des données faisant apparaître en 2018 un effectif communal de 969,1 agents en équivalent temps plein, soit 5,7 % de plus qu'en 2013. Cette progression tenait exclusivement à l'augmentation du nombre d'agents non-titulaires.

Après un nouveau calcul, la commune fait état de l'effectif suivant :

Tableau 26 : Effectifs permanents de la commune en ETP

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
Titulaires	790,75	812,25	783,25	758,95	762,75	776,68	- 1,78 %
Non titulaires	126,63	113,83	133,32	150,82	214,09	189,96	+ 60 %
TOTAL	917,98	926,08	916,58	909,77	976,84	966,64	5,3 %

Source : commune de Vaulx-en-Velin

Pour l'année 2018, la commune compte, finalement, 966,64 agents en équivalent temps plein, en progression de 5,3 % par rapport à 2013.

Selon la commune, l'augmentation des effectifs résulte en grande partie de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et de la montée en charge des activités de loisirs proposées l'été, dans le cadre du dispositif « *activ'été* ». Ainsi, près de trente ETP supplémentaires ont été recrutés dans la filière animation. Elle évoque également le recrutement d'agents supplémentaires pour couvrir les besoins croissants des écoles.

La commune a produit une analyse de l'évolution de ses effectifs justifiée par la création de 60 postes⁴⁴ pour assurer les activités périscolaires et 7,7 ETP pour renforcer la police

⁴⁴ Un référent et un animateur par école.

municipale⁴⁵. La transmission à la chambre de données quantitatives évolutives tend à démontrer que le suivi des effectifs reste largement perfectible.

A partir de 2018, la politique de maîtrise accrue de ses dépenses de personnel et par conséquent de ses effectifs, dans le cadre du contrat de maîtrise des dépenses de fonctionnement signé avec l'État est visible. Cet exercice a donné lieu à un travail de cartographie des postes et à la mise en place de nouvelles procédures encadrant les recrutements. Ainsi, une commission des ressources humaines réunissant le maire, la direction générale et la direction du personnel, examine mensuellement chaque demande de recrutement.

Par ailleurs, la collectivité s'est engagée par délibération du 28 juin 2018 à supprimer 23 postes physiques du tableau des effectifs afin de réaliser une économie annuelle estimée à environ 500 000 €. Cette mesure doit permettre de financer les dépenses supplémentaires attendues suite à la hausse des effectifs de la police municipale notamment.

5.1.2- Un plan de suppression de postes

Le plan figurant dans la délibération du 28 juin 2018 se déclinait en trois axes.

La suppression de quatre postes⁴⁶ actuellement pourvus doit permettre de générer une économie d'environ 240 000 € annuels.

La suppression de cinq postes devenus vacants en 2018 doit générer une économie d'environ 260 000 € en année pleine.

Les 14 autres postes supprimés n'étaient pas pourvus depuis un certain temps, (avant 2018) du fait de réorganisations passées mais restaient inscrits au tableau des effectifs. Leur suppression ne génère donc aucune économie et permet seulement d'acter leur non renouvellement.

Le plan de suppression de postes est par ailleurs d'une ampleur limitée au regard des créations de postes envisagées pour la police municipale et les établissements scolaires. L'économie potentielle de 500 000 € ne couvre que partiellement les 890 000 € de charges supplémentaires liées à l'ouverture de nouveaux postes dans les secteurs précités.

La mise en œuvre du plan a soulevé de réelles difficultés qui ont pour effet de remettre en question les économies espérées. À la suite de la délibération du 28 juin 2018, la collectivité a engagé la procédure de licenciement de quatre agents. Trois des agents intéressés ont formé un référé suspension à l'encontre de cette décision. Le juge des référés a suspendu les licenciements, en raison d'un doute sérieux sur le niveau d'information reçu par le conseil municipal lors de l'adoption de la délibération.

La commune a procédé au retrait de la première délibération et a confirmé la suppression des 23 postes dans une nouvelle délibération du 15 novembre 2018. Les procédures de licenciement des agents ont quant à elles été abandonnées au profit de mesures individuelles de reclassement le 8 octobre 2018.

⁴⁵ Cinq policiers et deux ASVP.

⁴⁶ - Un poste d'attaché territorial au service jeunesse ;
- un poste d'attaché territorial chargé du suivi des jardins familiaux ;
- un poste d'attaché territorial chargé de l'économie sociale et solidaire ;
- un poste de directeur territorial, chargé de mission sur la valorisation du patrimoine.

Les intéressés ont de nouveau contesté la délibération du 15 novembre 2018 et les modalités de reclassement devant le tribunal administratif de Lyon. Ce dernier a rejeté les conclusions à l'encontre de la nouvelle délibération mais a annulé les décisions procédant au reclassement des requérants. À la suite de cette décision, la commune les a juridiquement réaffectés sur leurs postes initiaux avant de les inviter à présenter immédiatement une demande de reclassement, leur poste étant supprimé. La commune a alors proposé aux agents d'être affectés sur les postes qu'ils occupaient matériellement depuis la suppression de leur poste initial. Un licenciement n'interviendrait qu'en cas d'impossibilité de reclasser les agents sur un poste adapté au sein de la collectivité.

5.2- Les conditions de recours aux contractuels

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pose le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents.

Par dérogation à ce principe, l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 autorise le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents, notamment lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, et pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

Sur la période de contrôle, la commune a recruté 13 agents non-titulaires sur le fondement de l'article 3-3 2° de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui dispose que : *« Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et sous réserve de l'article 34 de la présente loi, des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : [...] 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi »*.

Le I de l'article 32 de la loi du 13 juillet 1983 modifié par l'article n° 15 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique dispose que : *« le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents est prononcé à l'issue d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics (...). L'autorité compétente assure la publicité de la vacance et de la création de ces emplois »*.

En vertu de la jurisprudence, la collectivité est tenue de démontrer l'impossibilité de recruter un fonctionnaire comme préalable au recrutement d'un agent non-titulaire. Cela suppose d'avoir publié une vacance de poste dans un délai permettant raisonnablement aux candidats intéressés de se manifester. Un délai de deux mois a été retenu comme étant raisonnable par le juge administratif, alors qu'un délai de 30 jours a été considéré comme trop court.

Les recrutements concernés ont été effectués après publication de la vacance de poste au centre de gestion du Rhône. Toutefois, au regard des mentions des contrats concernés, les déclarations de vacance sont intervenues dans un délai inférieur à deux mois pour cinq recrutements.

Au-delà des strictes considérations de conformité, la chambre invite la commune de Vaulx-en-Velin à communiquer largement sur ses vacances de postes. Cette démarche lui permettra de s'assurer une diversité de candidatures afin de trouver les profils les mieux adaptés à ses besoins.

À compter du 1^{er} janvier 2020, le décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, impose notamment :

- une publication d'une durée d'un mois, sauf urgence ;
- la constitution d'une fiche de poste qui mentionne le ou les fondements juridiques qui permettent d'ouvrir cet emploi permanent au recrutement d'un agent contractuel ;
- l'établissement du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire lorsque l'emploi permanent à pourvoir relève du 2^o de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 ;
- l'établissement à nouveau de ce constat lors du renouvellement du contractuel ;
- la réalisation, à la suite d'un ou des entretiens de recrutement (désormais obligatoire(s)), d'un document précisant les appréciations portées sur chaque candidat présélectionné au regard de ses compétences, les aptitudes, les qualifications et l'expérience professionnelles, potentiel et la capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir, établi par la ou les personnes ayant conduit le ou les entretiens.

Ces dispositions s'inspirent de la jurisprudence déjà applicable mais rendent obligatoire un certain formalisme.

La chambre invite, en conséquence, la ville à respecter les conditions légales de recours aux contractuels pour occuper des emplois permanents qui représentaient, au 31 décembre 2018, 31,6 % des effectifs de catégorie A de la collectivité, soit un niveau analogue à la moyenne nationale⁴⁷.

5.3- L'emploi de personnes handicapées dans le personnel

Au 1^{er} janvier 2018, la commune comptait 8,83 % d'agents en situation de handicap au sein de son effectif et dépasse ainsi l'objectif fixé, par l'article L. 5212-2 du code du travail, qui fixe à un minimum de 6 % la proportion de personnes handicapées pour tout employeur public de 20 agents ou plus. La moyenne nationale s'élevait en 2015 à 6,22 % pour la fonction publique territoriale. Ce résultat, fruit d'une politique volontariste de la commune, lui permet, en application de l'article L. 5212-9 du code du travail, de ne verser aucune contribution au Fonds d'insertion des personnes handicapées.

5.4- L'évaluation des agents

Après une période d'expérimentation introduite par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, qui permettait à l'autorité territoriale de remplacer, à titre expérimental, la notation par un entretien professionnel au cours des années 2010 à 2014 (circulaires du 6 août 2010 et du 4 mars 2013), ce dispositif est devenu pérenne depuis 2015.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) prévoit que « *l'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu* ».

⁴⁷ La moyenne nationale était de 31,1 % en 2016 selon la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur (DGCL).

Le décret du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux fixe les modalités d'application de cette disposition. S'agissant d'une disposition réglementaire obligatoire, l'autorité territoriale doit l'appliquer à l'ensemble des agents concernés de sa collectivité ou de son établissement.

Il est à noter que le compte rendu d'entretien professionnel (CREP) est un élément des procédures d'avancement et de promotion.

Depuis 2015, la commune a mis en œuvre l'entretien professionnel pour ses agents. À cette fin, elle a élaboré un guide méthodologique à l'attention des évaluateurs, un guide de présentation de la démarche de l'entretien à l'attention des agents et un modèle de convocation. En outre, elle a réalisé des formations aux entretiens professionnels comme au tableau suivant.

Tableau 27 : Formation aux entretiens professionnels

Année	Nombre d'agents formés	Nombre de jours de formation
2014	1	2
2015	105	105
2018	1	1
2019	24	24
TOTAL	131	132

Source : commune de Vaulx-en-Velin

La commune a produit le suivi du processus d'évaluation pour la campagne d'évaluation 2018. La direction des ressources humaines a recensé 1 194 entretiens professionnels à mener pour cet exercice. Le guide de l'entretien professionnel à l'attention des agents prévoit un retour des comptes rendus d'entretien à la DRH au plus tard le 31 décembre de l'année d'évaluation. Au 1^{er} avril 2019, 59 entretiens professionnels ont donné lieu à notification aux agents, étape finale de la procédure d'évaluation, soit 4,9 % des agents concernés.

L'étude des dossiers individuels de 78 agents de la commune a permis de constater qu'aucun dossier n'était complet pour la partie évaluation. En effet, les fiches d'évaluation ne sont pas présentes pour toutes les années.

En dépit d'une formalisation récente du processus d'évaluation de ses agents, la commune de Vaulx-en-Velin n'est donc pas en mesure de démontrer qu'elle respecte les dispositions de la loi MAPTAM imposant l'évaluation annuelle de ses agents.

La collectivité avance que les évaluations seraient bien réalisées mais que les comptes rendus ne seraient pas systématiquement centralisés et insérés dans les dossiers du personnel. Dans cette hypothèse, il importe de sécuriser la collecte des données individuelles, confidentielles, de chaque agent.

La commune de Vaulx-en-Velin indique étudier la révision du processus d'évaluation pour assurer un meilleur suivi et une amélioration du taux de retour des comptes rendus.

5.5- La composition du régime indemnitaire

5.5.1- Le cadre général

Le régime indemnitaire de la commune de Vaulx-en-Velin est composé des primes et des indemnités suivantes, instaurées par la délibération du 28 juin 2006 fixant le régime indemnitaire des agents relevant des filières administrative, technique, culturelle, médico-sociale, sportive, animation et police municipale :

- indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) ;
- indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) ;
- indemnité d'administration et de technicité (IAT) ;
- indemnité spécifique de service (ISS) ;
- prime de service et de rendement (PSR) ;
- indemnité de suivi et d'orientation des élèves ;
- indemnité scientifique ;
- indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires ;
- prime spéciale de sujétions ;
- prime forfaitaire ;
- prime spécifique ;
- prime de service ;
- indemnité de sujétions.

La délibération 7 juin 2007 relative au régime indemnitaire des administrateurs territoriaux met en place la prime de rendement au sein de la commune.

Les délibérations du 5 avril 2001 et du 29 janvier 2003 instaurent l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) dans la commune.

Si la régularité des primes précitées n'appelle pas d'observation, les procédures encadrant leur mise en œuvre ont présenté certaines lacunes. Ainsi, pour l'indemnité d'exercice de missions des préfectures, l'indemnité d'administration et de technicité et la prime de service et de rendement, les enveloppes disponibles par catégorie d'emploi ne sont pas déterminées par une délibération du conseil municipal.

Par ailleurs, si la commune prévoyait dans la délibération du 28 juin 2006, la modulation du régime indemnitaire en fonction de l'évaluation des agents et du présentisme, dans les faits, elle reconnaît qu'elle ne met pas en œuvre ces dispositions.

5.5.2- Le versement d'une prime annuelle

De 2013 à 2018, la commune a attribué à ses agents une prime annuelle. Cette prime déroge au principe de parité avec les agents de la fonction publique d'État. Son versement s'appuie sur l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 qui a maintenu les avantages collectivement acquis pour les collectivités qui les avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Cette disposition a été complétée par l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, obligeant les collectivités à intégrer dans leurs budgets les avantages acquis visés à l'article 111 précité.

Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité. Passé cette date de publication, conformément aux deux principes énoncés ci-dessus, les collectivités locales n'ont plus la possibilité de créer ce type de prime.

En outre, la décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 doit se présenter sous la forme d'une délibération du conseil municipal.

La commune de Vaulx-en-Velin a produit une délibération en date du 5 août 1985, donc postérieure au 27 janvier 1984, qui intègre au budget de la commune la prime dite « de 13^{ème} mois » versée aux agents de la commune par le Comité des œuvres sociales du personnel depuis 1969.

5.5.3- La mise en place du RIFSEEP

La commune n'a pas mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Elle prévoit de le faire au deuxième semestre 2020.

La chambre rappelle que les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État (FPE) en bénéficient.

La prime de fonctions et de résultats (PFR) et l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFRSTS) qui bénéficiaient notamment aux attachés territoriaux, aux conseillers territoriaux socio-éducatifs et aux assistants territoriaux socio-éducatifs ont été abrogées au 31 décembre 2015.

De même, l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), qui bénéficiait notamment aux agents de maîtrise territoriaux et aux adjoints techniques territoriaux, a été abrogée au 31 décembre 2016.

Les délibérations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'attribution de ces deux primes n'ayant plus de base légale, ceux-ci doivent donc délibérer à présent dans les meilleurs délais, afin de leur substituer le RIFSEEP.

La délibération doit être prise pour chaque cadre d'emplois dans un délai raisonnable à compter de la publication au Journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP dans le respect du calendrier de sa mise en œuvre pour le corps équivalent dans la FPE.

La notion de délai raisonnable relève de la jurisprudence ; elle est appréciée au cas par cas par le juge administratif. Il est bien entendu préférable de ne pas attendre que tous les corps équivalents de la FPE soient passés au RIFSEEP, mais plutôt de prendre des délibérations pour les cadres d'emplois concernés au fur et à mesure, compte tenu de l'échelonnement dans le temps du passage au RIFSEEP des corps de la FPE.⁴⁸

Les comptables publics peuvent poursuivre, à titre transitoire, le paiement des primes auxquelles le RIFSEEP se substitue, tant que l'arrêté d'adhésion du corps de référence de la FPE n'a pas été publié au Journal officiel, puis, à compter de cette date, pendant le délai raisonnable précité jusqu'à ce que l'organe délibérant institue le RIFSEEP dans la collectivité ou l'établissement⁴⁹.

Par ailleurs, l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) est maintenue pour les cadres d'emplois qui en bénéficient et qui n'ont pas vocation à passer au RIFSEEP, du fait de l'absence d'équivalence avec les corps de la FPE (sapeurs-pompiers professionnels, agents de police municipale et gardes champêtres).

La chambre invite la commune à mettre son régime indemnitaire en cohérence avec le cadre réglementaire.

⁴⁸ De 2015 à 2020, aux termes du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié en dernier lieu par le décret n° 2018-1119 du 10 décembre 2018 et de l'arrêté du 27 décembre 2016, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 10 décembre 2018

⁴⁹ Une instruction en ce sens a été donnée au réseau des comptables publics, par une circulaire conjointe de la DGCL et de la DGFIP, en date du 3 avril 2017.

5.5.4- La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La législation dispose que la NBI peut être attribuée aux fonctionnaires titulaires et stagiaires. L'examen des fiches de paie du mois de décembre 2018 montre que 800 agents ont perçu la NBI pour un effectif total de 1 341, soit 59,66 %.

La collectivité a fourni 668 décisions individuelles d'attribution de la NBI à des agents. Pour les autres agents percevant la NBI, la commune n'a pas été en mesure de produire les décisions individuelles.

L'étude des 668 décisions communiquées à la chambre démontre que 204 agents ont perçu la NBI au titre du décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible.

Ce décret dispose que « *les fonctionnaires territoriaux exerçant, à titre principal, les fonctions, mentionnées en annexe, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les services et équipements situés en périphérie de ces quartiers et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers bénéficient de la nouvelle bonification indiciaire* ».

Selon la commune, les agents concernés exerçaient leurs fonctions dans les quartiers classés quartier prioritaire de la politique de la ville ou dans des services et équipements limitrophes de ces quartiers en assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers.

Les documents fournis ne permettent pas de confirmer que l'ensemble des bénéficiaires assuraient effectivement, à titre principal, un service en relation directe avec la population de ces quartiers. En particulier, la direction des ressources humaines n'a pas été en mesure de fournir la carte définissant les zones de la commune donnant droit à l'attribution de la NBI.

La commune fait une utilisation très étendue de l'attribution de la NBI liée à l'exercice des missions en lien direct avec le public dans une zone périphérique à un quartier prioritaire de la politique de la ville.

204 agents ont perçu la NBI au titre du décret, précité, portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible et du décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale qui exerce les fonctions suivantes :

- fonctions de direction, d'encadrement, assorties de responsabilités particulières ;
- fonctions impliquant une technicité particulière ;
- fonctions d'accueil exercées à titre principal ;
- fonctions impliquant une technicité et une polyvalence particulières liées à l'exercice dans certaines collectivités ou dans leurs établissements publics assimilés.

L'examen des décisions individuelles ne permet pas de déterminer à quel titre l'agent perçoit la NBI. La motivation ne repose ni sur l'emploi ni sur la zone d'exercice de la mission. Or le dernier alinéa de l'article 3 du décret n° 2006-780 pose le principe de non cumul de la NBI pour le fonctionnaire susceptible de bénéficier de la NBI à plus d'un titre tant en application du décret n° 2006-779 que du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006. Dans cette hypothèse, l'agent perçoit le montant de points majorés le plus élevé. L'arrêté du maire doit clairement indiquer à quel titre l'agent perçoit la NBI, en précisant le point du décret visé. La commune de Vaulx-en-Velin contrevient à cette disposition.

À titre d'exemple, les ATSEM, au nombre de 268 au 31 décembre 2018, perçoivent, au titre du point 17 du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006, 15 ou 20 points de NBI. Or, le point 17 vise une activité de conception et coordination dans le domaine administratif qui ne correspond pas au métier d'ATSEM.

400 agents ont perçu la NBI au titre du décret du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale. Or, ce décret a été abrogé le 1^{er} août 2006 et remplacé par deux décrets qui ont modifié les cas d'attribution et le nombre de points alloués. Les conséquences de cette modification législative n'ont pas été tirées.

En outre, par délibération du 14 novembre 2001, le conseil municipal a mis en place le système de majoration inscrit à l'article 1^{er} du décret du 24 juillet 1991 qui permet aux attributaires de la NBI pour exercice en zones urbaines sensibles (ZUS) de bénéficier d'une majoration maximale de 50 %. La commune a choisi d'attribuer la majoration maximale de 50 % à l'ensemble des agents. Le décret du 24 juillet 1991 ayant été abrogé le 1^{er} août 2006, la commune aurait dû mettre à jour les décisions individuelles des agents concernés et délibérer pour maintenir la majoration de la NBI en visant le cadre mis en place par les décrets de 2006.

La collectivité précise qu'elle est consciente des difficultés liées à la NBI, que la mise en place du RIFSEEP sera l'occasion d'un réexamen des modalités de son attribution, au cours duquel les éventuelles irrégularités pourront être corrigées.

La chambre invite la commune à mettre à jour l'attribution des NBI en conformité avec la réglementation.

5.6- Les logements de fonction

En application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, le conseil municipal est compétent pour établir la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué en raison notamment des contraintes liées à leur exercice.

Les conditions d'attributions des concessions de logement de fonction ont été modifiées par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012. La date d'application du régime réformé à l'ensemble des logements de fonction a été fixée au 1^{er} septembre 2015 par le décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013. Ces logements ne peuvent désormais être octroyés que selon les modalités suivantes : gratuitement pour « *nécessité absolue de service* » ou moyennant une redevance dans le cadre d'une « *convention d'occupation précaire avec astreinte (COPA)* ».

Par délibération du 2 juillet 2015, le conseil municipal a pris acte de cette évolution réglementaire, en fixant la liste des emplois ouvrant droit aux concessions de logement par nécessité absolue de service (NAS) ou par COPA, et en prévoyant que les dépenses d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage, de garage, liées à l'occupation d'un logement sont désormais obligatoirement supportées par l'agent logé.

La délibération retient 23 postes de gardiennage pour une affectation en tant que logement de fonction dans le cadre d'une concession de logement pour NAS. Il s'agit exclusivement de gardiens d'établissements.

En 2018, 26 agents bénéficient d'un logement NAS. L'étude des 25 arrêtés transmis par la commune permet de compter 15 agents qui exercent les fonctions de gardien prévues par la délibération, 10 autres agents qui exercent des fonctions d'astreinte hors du champ de la délibération. Un agent bénéficie d'un logement NAS sans arrêté d'attribution.

Seuls les arrêtés postérieurs à 2014, soit quatre arrêtés, sont conformes au décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement. Les autres arrêtés, sans base réglementaire, attribuent un logement à des agents qui, soit ne remplissent pas les conditions d'emploi, soit bénéficient de la gratuité des fluides.

La ville de Vaulx-en-Velin a choisi d'évaluer l'avantage en nature constitué par les logements NAS à partir du prix de base au mètre carré des HLM du secteur, multiplié par la surface du logement.

Aux termes de l'article n° 34 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, toute attribution d'un avantage en nature doit faire l'objet d'une délibération annuelle nominative. La commune de Vaulx-en-Velin n'a pas respecté cette obligation.

5.7- Le temps de travail

5.7.1- L'obligation annuelle du temps de travail

Le décret du 12 juillet 2001 pris en application de la loi du 26 janvier 1984 fixe la durée légale annuelle du temps de travail dans la fonction publique territoriale à 1 607 heures pour un agent à temps complet, y compris la journée de solidarité de sept heures.

En application de l'article 2 du même décret, la durée annuelle du temps de travail peut être réduite à moins de 1 607 heures par l'organe délibérant, après consultation du comité technique, lorsque les missions et les cycles de travail imposent des sujétions particulières, et notamment en cas de travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés, en équipes, avec une modulation importante du cycle de travail, comprenant des travaux pénibles ou dangereux.

Par délibération du 9 octobre 2002, la commune de Vaulx-en-Velin a modifié son régime du temps de travail pour mettre en œuvre les 35 heures dans le cadre de l'aménagement du temps de travail.

Par délibération du 28 juin 2006, elle a mis en place la journée de solidarité en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées, conformément à la loi du 30 juin 2004, dite loi SAPAH. Cette journée doit prendre la forme d'une journée supplémentaire de travail pour les agents et d'une nouvelle contribution pour l'employeur.

Aux termes de cette délibération, « *les lundis de Pentecôte soient chômés et, d'autre part, la journée supplémentaire se traduit par un investissement supplémentaire des agents de la collectivité dans le cadre des nombreux événements et manifestations de tout ordre organisés par la Ville (Festivals : Jazz, film court, carnaval, mois du cirque, gala des sportifs, ronde vaudaise, le repas et le Noël des retraités, fêtes des écoles...) ou encore, lors des interventions d'urgence liées à des événements particuliers, à la sécurité, à des opérations de déneigement entre autres. Il est entendu que cette disposition concerne tous les agents de la ville et que cet investissement, équivalent à 7h00 de travail effectif annuel, au prorata du temps travaillé pour les temps partiels et non complets, intervient en complément du temps de travail traditionnel* ».

La commune de Vaulx-en-Velin n'a fourni aucun document prouvant que l'ensemble des agents a effectivement participé aux événements précités pour une durée de 7h00 de travail. La mise en œuvre effective de la journée de solidarité par la commune de Vaulx-en-Velin n'est donc pas démontrée.

Les conditions d'attribution des congés fractionnés ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 1 du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux : « *Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de*

jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours ».

La commune a indiqué que les agents de la commune bénéficient, au-delà des congés légaux, de quatre journées mobiles et de jours de congés d'ancienneté qui sont dépourvus de fondement. Ces jours d'absence réduisent la durée annuelle de travail en deçà de la durée légale.

L'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité de maintenir un régime de temps de travail plus favorable (d'une durée inférieure à 1607 heures) à la condition pour la collectivité de délibérer expressément sur ce point. Or, la délibération du 9 octobre 2002 ne comporte aucune mention relative aux quatre journées mobiles ou aux jours de congés d'ancienneté. Seul un document du 10 septembre 2019 fourni par la direction des ressources humaines organise l'attribution des congés précités.

Par ailleurs, la notion de « *régime de travail particulier* » est appréhendée de façon restrictive par la jurisprudence et les jours d'absence pour ancienneté ne peuvent être considérés comme relevant d'un tel régime.⁵⁰

Compte tenu de l'attribution des jours de mobilité et du lundi de pentecôte, chaque agent travaille en moyenne 1 572 heures par an au lieu de 1 607 heures. Pour la commune, les jours de congés supplémentaires représentaient, en 2018, environ 33 915 heures non travaillées, soit l'équivalent de 21 ETP.

La chambre rappelle que l'article 4 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique rend obligatoire le respect de la durée légale du temps de travail dans l'année suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, en 2020.

Par ailleurs, la commune de Vaulx-en-Velin accorde à ses agents des autorisations d'absence.

5.7.2- Les heures supplémentaires

La délibération du 30 mars 2004 met en place les heures supplémentaires au sein de la commune sans qu'elle dispose d'une badgeuse dédiée au contrôle des horaires de travail effectif. La délibération prévoit le décompte des heures effectuées par une feuille de pointage validée par l'agent, le supérieur hiérarchique et la direction des ressources humaines.

Or, l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 prévoit que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur, de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Un décompte déclaratif contrôlable n'est suffisant que pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à dix (article 2 du décret n° 2002-60). En dehors de ces cas particuliers, le versement d'IHTS revêt un caractère irrégulier.

La chambre ne peut qu'inviter la collectivité à automatiser la comptabilisation des heures travaillées.

⁵⁰ Cf. Cour administrative d'appel de Marseille, 11 septembre 2006, ville de Nice.

Le nombre d'heures supplémentaires indemnisées a progressé de 2013 à 2017 et a enregistré une baisse significative en 2018. Les IHTS portaient sur un volume de 21 509 heures environ par an, en 2017, soit environ 21 heures par an et par ETP en moyenne. Ce volume a été ramené à 16 heures par an et par agent en moyenne en 2018. Il reste toutefois en hausse de 14,3 % par rapport à 2013.

Les IHTS de nuit ont doublé sur la période, progressant de 1 099 heures en 2013 à 2 047 heures en 2018, sans explication de la commune.

Tableau 28 : Heures supplémentaires réalisées

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Nombre d'heures supplémentaires	14 048	15 608	15 049	17 021	21 509	16 058	14,3 %
Coût des heures suppl. en euros	221 849	266 406	251 839	285 819	385 127	310 448	39,94 %

Source : données de paye

Le plafond des 25 heures supplémentaires, prévu par l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, demeure respecté sauf pour les agents de la police municipale de manière ponctuelle, à cause d'évènements exceptionnels. Il s'agit d'une situation régulière, dès lors que les conditions définies à l'article 6 de du décret du 14 janvier 2002 sont respectées : « *Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent* ». Aucune pratique de forfaitisation des heures supplémentaires n'a été mise en évidence.

5.8- Les absences au travail

En application de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'autorité territoriale doit présenter au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité. L'arrêté ministériel du 24 juillet 2013 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité prévoit que cette dernière doit fournir des informations relatives aux absences au travail (répartition, par sexe, du nombre total de journées d'absence des fonctionnaires et des non-titulaires sur emploi permanent pour toutes catégories de maladie ou accident du travail, etc.).

La commune s'est conformée à ces obligations réglementaires. Les bilans sociaux communiqués fournissent les données relatives aux absences au travail.

Tableau 29 : Nombre de journées d'absence de l'ensemble du personnel

	2013	2015	2017
Nombre de journées d'absence pour les titulaires	27 811	35 872	35 445
Nombre de journées d'absence pour les contractuels	1 705	3 163	4 222
Nombre de journées d'absence	29 516	39 035	39 667

Source : bilans sociaux

De 2013 à 2017, le nombre de journées d'absence a augmenté de 34 % sans que la commune puisse en expliquer les causes. En 2017, le taux d'absentéisme était de 13,10 % pour un taux national de 9,8 %.⁵¹

⁵¹ Le taux d'absentéisme est calculé selon la formule suivante : (nombre de jours d'absence x 5/7) / (effectif x nombre de jours travaillés par an et par agent) soit (39 667 x 5/7) / (976,84 x 222).

En 2017, les agents titulaires qui représentaient 75 % du personnel généraient 89,36 % des journées d'absence. Les 25 % d'agents contractuels enregistraient 10,64 % du nombre des journées d'absence.

Les arrêts pour maladie sont gérés par la direction des ressources humaines qui informe les services de la durée d'indisponibilité des agents.

Pour faire face aux arrêts de courte durée et assurer la continuité du service en matière scolaire, la commune dispose d'une équipe de remplaçants composée de cinq ATSEM et de cinq agents de restauration. La direction de l'éducation gère les remplacements au quotidien et peut, en outre, faire appel à l'association « *Solidarité service* » pour la mise à disposition de personnel supplémentaire.

La chambre rappelle que les articles L. 4121-1 et suivants du code du travail disposent que l'employeur prend les mesures nécessaires pour protéger la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs. En outre, l'article R. 4121-1 prescrit l'obligation de transcrire le résultat de l'évaluation des risques sur un document unique qui comporte un inventaire des risques dans chaque unité de travail ou dans l'établissement.

La commune a assuré, de 2013 à 2018, en interne, les formations liées à la sécurité et à la prévention, mais n'avance pas d'autres mesures significatives de lutte contre l'absentéisme. Le document unique produit par la commune apparaît laconique et ne répond pas aux exigences légales précitées.

5.9- Les indemnités des élus

Les élus municipaux peuvent bénéficier d'indemnités de fonction variant selon le mandat exercé et l'importance de la population de la collectivité. En application de l'article L. 2123-20-1 du CGCT, il appartient au conseil municipal de fixer ces indemnités dans la limite des plafonds légaux. Seuls les adjoints et les conseillers municipaux dotés d'une délégation de fonction perçoivent ces indemnités, conformément aux dispositions légales.

6- LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1- L'organisation de la commande publique

Par délibération du 28 avril 2016, le conseil municipal a donné délégation au maire pour prendre toutes les décisions concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres d'un montant inférieur aux seuils de procédures formalisées, ainsi que les modifications des marchés.

À la même date, le conseil municipal de Vaulx-en-Velin a adopté un nouveau règlement intérieur de la commande publique qui formalise la procédure des achats de la commune, faisant suite notamment au décret d'application de l'ordonnance marchés publics du 23 juillet 2015.

La commune a ainsi suivi la recommandation de la chambre qui figurait dans son précédent rapport, et a mis en place un règlement financier des marchés publics préservant mieux ses intérêts, en référence aux dispositions des cahiers des clauses administratives générales.

Ce règlement a instauré l'actuelle commission d'appel d'offres (CAO) par délibération du 28 avril 2015. La CAO est compétente pour le choix des offres des marchés d'un montant égal ou supérieur aux seuils des procédures formalisées, ainsi que pour émettre un avis sur

les modifications de marché d'un montant supérieur à 5 % du montant initial du marché, lorsque celui-ci a été attribué par elle.

La commune de Vaulx-en-Velin a également instauré une commission de mise en concurrence (CMC), composée des mêmes membres que la CAO, pour formuler un avis sur l'ensemble des marchés publics d'un montant supérieur à 90 000 € HT et inférieur aux seuils de procédure formalisée.

En ce qui concerne les marchés de plus de 25 000 € HT, le règlement de la commande publique prévoit qu'une fiche préalable est systématiquement renseignée par le service porteur du besoin, en lien avec le service « *marchés publics* » de la collectivité. Cette fiche préalable précise notamment la définition du besoin, l'objet, les caractéristiques du marché et les critères de choix. Une attention particulière est portée aux aspects de développement durable et d'insertion professionnelle.

Cette fiche préalable est validée par un membre de la direction générale et l'élu du secteur concerné, avant transmission à la direction en charge des marchés publics. Cette dernière établit une fiche « *marché* », qui précise les différentes caractéristiques juridiques et de procédure du marché public.

Les marchés de moins de 25 000€, non soumis à l'obligation d'un écrit, sont gérés par les services opérationnels pour les besoins qui les concernent, dans la limite des crédits qui leurs sont alloués. Les services ont pour directive de recueillir de 3 à 5 devis, de consulter au moins une entreprise n'ayant jamais été retenue antérieurement et de fournir un rapport d'analyse des offres.

Par ailleurs, la commune de Vaulx-en-Velin s'est conformée aux obligations en matière de dématérialisation des procédures de passation des marchés publics. À compter du 1^{er} octobre 2018, la nouvelle réglementation des marchés publics impose la réponse électronique. À cet effet, la collectivité a adhéré à la plateforme mutualisée de la métropole de Lyon.

Il conviendrait en revanche d'actualiser⁵² la délibération et le règlement de la commande publique puisque l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et son décret d'application du 25 mars 2016, tous deux applicables à compter du 1^{er} avril 2016 ont été modifiés par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018.

La commune devra actualiser les documents relatifs à la commande publique conformément au nouveau code de la commande publique qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2019, ce qu'elle indique vouloir faire en ce début de mandat.

6.2- La mise en œuvre des procédures

6.2.1- La passation des marchés

La chambre a examiné la mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés publics au regard des dispositions réglementaires et des règles édictées par les guides internes précités.

⁵² Par ailleurs, la délibération du 28 avril 2015 fixant la composition de la commission d'appel d'offres vise l'article 22 du code des marchés publics, abrogé en 2016. Or l'ordonnance n° 2015-899 et ses décrets d'application ne précisent plus le régime et la composition de la commission d'appel d'offres. Seules les dispositions de l'article L. 1411-5 du CGCT sont applicables en la matière.

À cette fin, un échantillon de sept marchés publics a été retenu.

Tableau 30 : Marchés publics contrôlés

Nature	Nature	Montant HT	Exercice	Procédure
Restructuration et extension du groupe scolaire wallon	Travaux	5 260 277 €	2013	Appel d'offres ouvert 4 lots conclus en MAPA
Animation et gestion de la vie sociale	Service	305 000 €	2014	MAPA
Prestations de surveillance	Service	Minimum 180 000 €	2016	Appel d'offres ouvert
Vêtements de travail	Fourniture	Maximum 115 500 €	2017	Appel d'offres ouvert
Rénovation et extension du dispositif de vidéo protection urbaine	Travaux	Sans minimum ni maximum	2017	Appel d'offres ouvert
Maison de quartier - Médiathèque	Travaux	10 777 655 €	2018	Appel d'offres ouvert 8 lots conclus en MAPA
Rénovation de l'hôtel de ville	Travaux	1 268 071 €	2019	Appel d'offres ouvert 14 lots conclus en MAPA

Source : données communales

La consultation des dossiers de chacun des marchés précités a mis en évidence une réelle qualité de l'archivage, l'ensemble des documents relatifs à chaque étape de la procédure étant conservé et aisément accessible.

La mise en œuvre des procédures s'est avérée conforme aux prescriptions réglementaires. Le choix des procédures, les formalités de publicité et de mise en concurrence s'avèrent conformes au cadre juridique en vigueur. Les recommandations des guides internes ont également été respectées.

La collectivité a porté une attention particulière à la transparence des procédures. L'analyse des offres s'est fondée sur des critères détaillés et adaptés aux besoins de la collectivité. Un rapport détaillé d'analyse des offres explicite systématiquement le choix de chacun des lauréats. En cas de négociation ou de demande de précisions, l'ensemble des candidats ont été destinataires des échanges entre la collectivité et le candidat concerné. Les courriers de notification informent également les entreprises non sélectionnées des caractéristiques de l'offre retenue (note, prix).

Le déroulement des procédures est cependant marqué par un nombre important de lots déclarés sans suite ou infructueux. Pour des raisons de sécurité juridique, la commune a procédé au classement sans suite de six lots du marché de restructuration et extension du groupe scolaire Wallon en raison d'une analyse incomplète des offres.

En dehors de ce cas, les classements sans suite ou déclaration d'infructuosité relevés répondent au caractère irrégulier ou irrecevable des offres, ou à l'absence de concurrence suffisante selon la commune. Dans la plupart des cas, cette dernière a classé sans suite les lots pour lesquels une seule offre avait été présentée, préférant relancer leur passation en vue de garantir l'effectivité de la mise en concurrence.

Cette préoccupation répond aux orientations européennes et nationales en la matière et ne soulèvent pas de critique. Toutefois, elles ont pu générer des lourdeurs de procédure inhabituelles.

La collectivité a dû relancer 12 des 20 lots du marché de restructuration et extension du groupe scolaire Wallon, n'achevant la passation de deux d'entre eux qu'après quatre phases de mise en concurrence. De même, la commune a dû relancer 10 des 19 lots du marché de construction de la maison du peuple – médiathèque, n'achevant la passation de deux d'entre eux qu'après quatre phases de mise en concurrence. Le marché de rénovation de l'hôtel de ville a donné lieu à huit phases de mise en concurrence successives.

La commune de Vaulx-en-Velin indique que certaines périodes se caractérisent par une forte croissance du cycle d'investissement local sur l'ensemble du bassin métropolitain, comme en 2013 et 2018. Les entreprises ne sont alors pas en mesure de satisfaire l'ensemble des demandes des collectivités et opèrent des choix.

En l'occurrence, les modalités d'exécution des marchés conclus par la commune de Vaulx-en-Velin n'ont pas mis en lumière de difficultés. Aucun avenant bouleversant l'économie du contrat n'a, par exemple, été relevé. Les délais de paiement sont inférieurs aux seuils déclenchant le versement d'intérêt moratoires (26,6 jours de délai global en 2019). Ces éléments ne constituent pas des facteurs de nature à expliquer une moindre attractivité des appels à concurrence de la commune de Vaulx-en-Velin.

La chambre relève cependant que si la commune publie systématiquement ses avis d'appel à concurrence (AAPC) au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et au journal officiel de l'Union européenne (JOUE), elle ne les diffuse pas dans des publications spécialisées ou à dimension plus locale. L'utilisation de la plateforme mutualisée de la métropole de Lyon constitue une première réponse à cette limite, mais date de 2018.

Par ailleurs, les délais de réception des offres correspondent souvent aux minimas légaux, ce qui peut s'avérer court eu égard à la technicité des prestations demandées. Ainsi, l'AAPC du marché de rénovation de l'hôtel de ville du 2 juillet 2019 a fixé un délai de réception des offres au 19 juillet 2019. En ce qui concerne le marché d'animation et gestion de la vie sociale, l'AAPC publié le 15 juillet 2014 a fixé un délai de réception des offres au 18 août 2014. Seul le précédent prestataire a ainsi remis une offre.

La modification des modalités retenues en matière de publicité et l'allongement des délais de réception des offres constituent des pistes susceptibles d'accroître le nombre d'offres remises.

La commune indique par ailleurs avoir mené des actions d'information à destination des entreprises locales afin notamment d'exposer les outils à leur disposition pour accéder aux avis d'appel public à la concurrence.

6.2.2- Les achats hors marchés

Le guide interne de la commande publique prévoit que pour les commandes de moins de 25 000 €, non soumis à l'obligation d'un écrit, les services opérationnels ont pour directive de recueillir de trois à cinq devis, de consulter au moins une entreprise n'ayant jamais été retenue antérieurement et de fournir un rapport d'analyse des offres.

Les vérifications opérées indiquent une mise en œuvre effective de ces recommandations et un souci de mise en concurrence des entreprises. Les contrôles ont néanmoins mis en lumière une irrégularité relative aux commandes en matière d'impression et d'outils de communication.

La commune de Vaulx-en-Velin a conclu, pour ces achats, un accord cadre⁵³ en juin 2016 sans montant minimum ni maximum au terme d'une procédure d'appel d'offres. Cette dernière n'appelle pas d'observation particulière. Cet accord a été conclu pour une durée d'un an renouvelable trois fois. Les cinq lots ont été dévolus en retenant plusieurs attributaires pour chacun d'entre eux.

⁵³ L'accord-cadre est un contrat par lequel l'acheteur public s'engage à passer des marchés auprès du ou des titulaires de l'accord, pendant une période donnée, au fur et à mesure de ses besoins et pour des prestations déterminées.

Tableau 31 : Accord cadre portant sur les prestations d'impression

Lots	Objet des prestations	Attributaires
1	Dépliants, fiches et tous documents reliés	PUBLIC IMPRIM DALTA CHAMPAGNAC CHAUMEIL SEVEN
2	Affiches formats ≤ A0	PUBLIC IMPRIM DALTA CHAMPAGNAC SEVEN LIPS
3	Affiches formats > A0	NUMERY PRINT SEVEN PUBLITEX EXHIBIT CHAMPAGNAC
4	Documents d'impression divers n'excédant pas le format A2 brochés, reliés et façonnés	PUBLIC IMPRIM CHAMPAGNAC SEVEN LIPS
5	Supports spéciaux	DUPLIGRAPHIC EXHIBIT

Source : données communales

Les accords-cadres étaient régis par l'article 76 du code des marchés publics lors du lancement de la procédure d'appel d'offres. Ce dernier a cependant été abrogé le 31 avril 2016, c'est-à-dire avant la signature de l'accord, et remplacé par l'article 78 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Celui-ci a été abrogé le 1^{er} avril 2019 par le décret du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

Selon le cadre réglementaire en vigueur, les marchés s'inscrivant dans le champ d'un accord cadre étaient en principe réservés aux attributaires de ce dernier. Or la commune de Vaulx-en-Velin a passé des commandes auprès d'une société ne figurant pas parmi les sociétés attributaires pendant la durée de l'accord cadre.

L'article 76 du CMP prévoyait certes que : « pour des besoins occasionnels de faible montant, le pouvoir adjudicateur peut s'adresser à un prestataire autre que le ou les titulaires de l'accord-cadre, pour autant que le montant cumulé de tels achats ne dépasse pas la somme de 10 000 € HT. (...) ».

Toutefois, les montants ont dépassé le seuil précité. À titre d'exemple, les commandes passées auprès de la société d'impression REPROCONCEPT ont représenté 145 529 € en quatre ans. Par ailleurs, la commune n'a pas conclu de marché passé en procédure adaptée préférant isoler chaque commande passée auprès de ce prestataire (une vingtaine par an en moyenne).

Tableau 32 : Achats hors accord-cadre

En euros	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Montant TTC des achats	29 226	34 531	35 502	46 270	145 529

Source : données communales

La collectivité ne pouvait pas user de la dérogation précitée, qui a de plus été abrogée le 31 avril 2016, soit avant la conclusion de l'accord cadre en juin de la même année.

L'article 78 du décret du 25 mars 2016, en vigueur lors de la conclusion du contrat, n'encadrait plus de manière explicite le principe d'exclusivité précité et les moyens d'y déroger. Il convient tout d'abord de rappeler que l'exclusivité reste garantie dans le silence du contrat⁵⁴. En conséquence, la possibilité d'attribuer un marché à un prestataire extérieur à l'accord-cadre, au détriment de l'un des attributaires, supposait l'existence de clauses spécifiant précisément cette possibilité et les modalités de recours à cette dernière.

Ceci n'était pas le cas pour l'accord-cadre conclu par la commune de Vaulx-en-Velin. Ainsi, le règlement de la consultation confirmait ce point en précisant que « la mise en concurrence des marchés subséquents ne se déroulera qu'avec les seuls attributaires des accords-cadres ».

⁵⁴ DAJ, Fiche technique relative aux accords-cadres, avr. 2019.

Rép. min. n° 3543 : JOAN 20 févr. 2018, p. 1435, quest. 5 déc. 2017 de M. Jean-Luc Fugit.

Le cahier des clauses particulières précisant que l'accord-cadre était « *un système clos dans la mesure où aucun nouveau prestataire ne peut entrer après notification de l'accord cadre* ».

La régularité des marchés de prestations d'impression conclus par la commune de Vaulx-en-Velin avec un prestataire extérieur à l'accord cadre est contestable, créant un risque juridique réel.

La commune souligne que la majeure partie des prestations d'impression a été traitée au moyen de l'accord cadre. Les commandes hors accord ont néanmoins représenté près d'un tiers des montants acquittés par le biais de cet accord, ce qui est conséquent.

Tableau 33 : Achats réalisés par marchés subséquents à l'accord-cadre

En euros	Lot 1	Lot 2	Lot 3	Lot 4	Lot 5	TOTAL 2016-2019
Montant TTC des achats	343 335	6 127	10 623	70 574	9 641	440 301

Source : Données communales

La collectivité argue également que les principales commandes réalisées hors accord-cadre portaient sur des prestations requérant une technicité particulière (habillages de palissades, supports d'affichages pour expositions) ce que confirment les vérifications opérées.⁵⁵

Toutefois, certaines commandes présentées comme atypiques entraînent dans le champ du lot n° 5 « *support spéciaux* »⁵⁶ de l'accord-cadre. De plus, d'autres impressions ne présentaient pas de spécificités particulières (impression des comptes administratifs, des débats d'orientation budgétaire notamment...) et relevaient des lots 1 à 4 de l'accord-cadre.

Concernant ce point, la collectivité évoque des délais contraints pour certains travaux d'impression. Elle souligne également qu'elle a procédé à des mises en concurrence informelles avant de sélectionner la société d'impression intervenant en complément des attributaires de l'accord.

Cette pratique présente néanmoins des risques juridiques et ne favorise pas la transparence du processus d'achat. La commune de Vaulx-en-Velin indique qu'elle aurait pu effectivement privilégier le recours aux attributaires de l'accord-cadre.

Le recours à un prestataire extérieur pose par ailleurs la question de la prise en compte des besoins réels de la collectivité dans le cahier des charges de l'accord-cadre. La commune précise qu'un travail de refonte du lot n° 5 sera mené, lors de la prochaine procédure de passation afin de mieux en définir le contenu.

La chambre l'invite à sécuriser son processus d'achat à l'avenir en matière d'impression et d'outils de communication.

La commune déclare avoir attribué, en août 2020, quatre marchés pour couvrir ses besoins en travaux d'impression et de façonnage d'outils de communication. Toutefois aucune pièce justificative n'a été transmise à la chambre.

⁵⁵ Les contrôles ont porté sur un échantillon de factures représentant près des trois-quarts du montant annuel des commandes passées hors accord-cadre.

⁵⁶ Ce lot vise l'impression de supports spéciaux de tailles diverses notamment kakémonos, bâches, banderoles, drapeaux, panneaux, coverings. Le support d'impression peut être en PVC, en tissu ou en autre matériau. Certains supports sont récurrents tels que les bâches en PVC (format : 2660 mm x 6000 mm) et d'autres occasionnels tels que les panneaux et coverings. Leur taille est comprise entre 0800 mm x 2000 mm et 6000 mm x 7800 mm.

7- L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

7.1- La qualité de l'information budgétaire

7.1.1- La structure budgétaire

La commune dispose actuellement d'un budget principal et de trois budgets annexes, le premier portant sur le planétarium, le second sur la maison des fêtes et le dernier sur la télésurveillance. Le nombre de budgets a toutefois sensiblement évolué pendant la période sous revue.

La commune de Vaulx-en-Velin a souhaité individualiser, à compter de 2015, le suivi financier du planétarium au sein d'un budget annexe présenté selon la nomenclature budgétaire et comptable M14. Ce choix a été motivé par le fait que le planétarium constitue un équipement structurant dont le budget de fonctionnement atteint environ 1,35 M€. De plus, à la suite de travaux d'agrandissement entre 2011 et 2013, sa superficie a été portée à près de 4 000 m², de nouveaux équipements ont été mis en service, générant une hausse de la capacité d'accueil et de la fréquentation.

La collectivité n'a pas souhaité ériger le planétarium en service industriel et commercial. Faisant primer la vocation éducative, artistique et culturelle de l'équipement, elle a opté pour les modalités de gestion d'un service public administratif.⁵⁷ Cette option permet de modérer les tarifs en autorisant le budget principal à couvrir, par une subvention d'équilibre, le déficit d'exploitation inhérent à ce type d'équipement.⁵⁸

Malgré ce cadre général, les missions du planétarium intègrent quelques activités de nature commerciale : ventes de la boutique, locations de salles, diffusion des films créés par le Planétarium... Pour ces activités assujetties à la TVA, la réglementation permet de déduire une part de taxe en fonction de la proportion de la dépense affectée à l'opération taxable. Ce mécanisme nécessitant une gestion fine et rigoureuse, l'individualisation en budget annexe est apparue d'autant plus nécessaire à la collectivité.

En revanche, bien que le planétarium ait fait l'objet d'investissements importants, ces derniers continuent d'être portés par le budget principal. La collectivité explique ce choix par la volonté de regrouper et de centraliser l'intégralité de la dette au niveau du budget principal. Elle souligne également que la gestion des opérations d'investissement au sein du budget principal offre une certaine souplesse dans l'utilisation des crédits (sans recours par exemple à une décision budgétaire modificative) en les intégrant dans une enveloppe financière plus importante.

Le budget annexe relatif au centre de télésurveillance a également été créé en 2015. Il s'agissait d'individualiser les prestations de surveillance des alarmes centralisées dans les locaux du CSU au profit d'opérateurs externes (commerçants, associations occupant des locaux communaux...). Ce budget, présenté selon la nomenclature M14 reste limité, de l'ordre de 23 000 € en 2018.

⁵⁷ Doté d'un budget propre, le planétarium ne dispose ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière. Ses opérations de trésorerie sont retracées au moyen d'un compte de liaison.

⁵⁸ La subvention d'équilibre était en l'espèce comprise entre 700 000 € et 1 M€ pendant la période sous revue.

Il n'a pas vocation à retracer les coûts de fonctionnement globaux du centre ni les dépenses d'investissement afférentes, particulièrement importantes en matière de déploiement du réseau de caméras de télésurveillance.

Un budget annexe dédié à la maison des fêtes et des familles (MFF) a été créé en 2015. Cette décision est intervenue à la suite de la reprise en régie de cet équipement, auparavant concédé⁵⁹. L'activité n'ayant été réellement réintégrée qu'à la toute fin décembre 2015, aucun mouvement comptable n'a été effectué sur ledit budget avant l'exercice 2016.

A l'inverse, la commune a procédé à la suppression de trois budgets annexes. Le budget du chauffage urbain a été supprimé lors du transfert à la métropole de Lyon de ladite compétence en 2015.

La commune disposait également de deux budgets annexes présentés selon la nomenclature M22, applicable aux établissements et services sociaux et médico-sociaux publics : l'un dédié à la résidence pour personnes âgées Ambroise Croizat⁶⁰, l'autre à un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD). Ces budgets annexes ont été supprimés, respectivement fin 2016 et fin 2017. Leurs dépenses et recettes de fonctionnement ont été transférées au centre communal d'action social (CCAS). L'investissement, limité concernant ces deux services, est toutefois demeuré du ressort du budget principal de la commune.

7.1.2- La programmation budgétaire

7.1.2.1- Les débats et rapports d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT impose aux maires des communes de 3 500 habitants et plus, de présenter au conseil municipal, « *dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* ». Le délai de deux mois entre le débat d'orientations budgétaires (DOB) et le vote du budget est un délai maximum.

Depuis la loi du 7 août 2015 dite NOTRe, de nouvelles obligations sont applicables aux communes de plus de 10 000 habitants, donc à la commune de Vaulx-en-Velin. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT, le DOB doit désormais fournir les données suivantes relatives au personnel : la structure des effectifs, des éléments sur la rémunération, la durée effective du travail dans la commune.

L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 a également précisé que les perspectives pluriannuelles doivent comprendre l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement et celle du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Le DOB constitue une formalité substantielle dans le processus d'adoption des budgets et a pour objet d'éclairer le vote des élus en leur donnant, en temps utile, les informations nécessaires afin qu'ils soient en mesure d'exercer effectivement leur pouvoir de décision.

En l'espèce, la commune a organisé un débat lors de chaque exercice dans les conditions prévues par le CGCT. La convocation à ces débats s'est ainsi accompagnée d'une note

⁵⁹ Cet équipement comporte trois salles de différentes capacités mises à disposition pour des événements de nature familiale, associative ou commerciale.

⁶⁰ Il s'agit d'une résidence autonomie (foyer logement) pour personnes âgées de 66 logements non médicalisée.

explicative. La commune de Vaulx-en-Velin a respecté le délai légal maximum de deux mois entre la tenue du DOB et le vote du budget.

En ce qui concerne le contenu du débat, la chambre recommandait à la commune de Vaulx-en-Velin, lors de son précédent rapport d'observations définitives, de « *donner au débat d'orientations budgétaires une plus grande portée, à travers l'examen de la programmation pluriannuelle des investissements et la présentation des engagements pluriannuels tant en fonctionnement qu'en investissement* ».

Le contenu du DOB s'est progressivement enrichi pendant la période sous revue. Dès 2015, le document support du débat d'orientation budgétaire a été complété. A partir de 2016, la prospective financière a été intégrée à ce dernier.

Le DOB 2018 comporte ainsi une évaluation chiffrée des grands équilibres budgétaires pour chacun des quatre exercices suivants : recettes et dépenses de fonctionnement, investissement, autofinancement, besoin de financement et endettement. Au regard des résultats financiers enregistrés entre 2013 et 2018, les projections contenues dans chacun des DOB se sont avérées réalistes.

La prospective communale comporte une déclinaison utile du plan d'économie de dépenses de fonctionnement que la collectivité entend mettre en place lors des prochains exercices. Elle détaille également, depuis 2017, les grandes lignes du plan pluriannuel d'investissement avec un focus particulier sur les coûts engendrés par l'ouverture de nouveaux groupes scolaires (tant au niveau de l'investissement que du fonctionnement).

En application des dispositions de la loi NOTRe, les données relatives au personnel (effectifs, évolution de la masse salariale, temps de travail...) sont désormais mentionnées au sein du débat d'orientation budgétaire. La chambre note toutefois que la présentation du temps de travail effectif annuel au sein des services communaux ne précise pas que ce dernier est dans les faits inférieur à l'obligation légale de 1607 heures.

7.1.2.2- *L'exécution budgétaire*

Les prévisions budgétaires des dépenses et recettes réelles de fonctionnement apparaissent réalistes. Leurs taux d'exécution budgétaires moyens, respectivement de 97 % pour les dépenses et 100 % pour les recettes, n'appellent pas d'observation particulière.

Les taux de réalisation des prévisions budgétaires en matière d'investissement enregistrent un net progrès, particulièrement pendant la seconde moitié de la période sous revue. Entre 2013 et 2018, le taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement passe ainsi de 52 % à 79 %, soit un niveau satisfaisant. Cette tendance reflète la démarche communale d'amélioration du pilotage budgétaire de ses investissements.

7.1.2.3- *Le pilotage des investissements*

La commune a produit des plans pluriannuels d'investissement (PPI) depuis 2015. Les plans couvrant la période 2014-2020 portaient sur 112,5 M€ de dépenses, soit un effort moyen annuel d'investissement de 16,1 M€. Le rythme d'investissement retenu dans cette planification a été globalement respecté, la commune de Vaulx-en-Velin réalisant 99,7 M€ pendant la seule période sous revue, soit 16,6 M€ par an en moyenne entre 2014 et 2018.

Le PPI 2019 et son actualisation au sein du DOB 2020 comblent une lacune des précédentes projections en abordant les recettes prévisionnelles destinées à financer les équipements programmés.

D'un point de vue budgétaire, la commune de Vaulx-en-Velin a décliné son PPI au travers d'un double dispositif : la mise en place d'opérations d'équipement et le vote d'autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP)⁶¹.

La quinzaine d'AP ouvertes pendant la période sous revue a concerné jusqu'à 81 M€ d'investissement avant de revenir à moins de 45 M€ en 2018. Les crédits de paiement ouverts ont quant à eux représenté 44 % des dépenses d'équipement prévisionnelles. Les AP-CP ont donc constitué un élément important de la programmation des investissements communaux.

Elles ont principalement concerné la réalisation ou la restructuration des équipements scolaires :

- le groupe scolaire Beauverie (19,4 M€) ;
- le groupe scolaire Carthailac (12 M€) ;
- le groupe scolaire Wallon (8,4 M€) ;
- le groupe scolaire Grand-Clément (8,1 M€) ;
- le groupe scolaire Croizat (7,5 M€).

Les taux d'exécution des crédits de paiement constatés lors des trois derniers exercices sous revue démontrent par ailleurs la bonne utilisation par la commune de Vaulx-en-Velin de l'instrument de programmation que constituent les AP-CP. La collectivité a procédé à leur adaptation régulière en cours d'exercice budgétaire par des délibérations modificatives.

La commune a néanmoins indiqué que, au vu d'une certaine lourdeur du dispositif d'AP-CP, l'assemblée délibérante n'avait pas décidé d'en mettre en place de nouvelles, privilégiant pour l'avenir le seul vote d'opérations d'équipement.

Les opérations d'équipement portent sur la réalisation d'un ou de plusieurs ouvrages de même nature et sont votés lors de chaque budget. Ce procédé permet un suivi d'un projet d'investissement pluriannuel au compte administratif et plus particulièrement des crédits spécifiquement consommés depuis le début de l'opération.

Entre 2013 et 2018, la commune de Vaulx-en-Velin a identifié entre 6 et 12 opérations, selon les exercices, pour un montant annuel allant de 6,5 M€ à 12 M€. Leur champ recoupe en majeure partie celui des autorisations de programme parallèlement mises en place.

Les opérations d'équipement et les AP-CP ont été dans leur ensemble⁶² correctement suivies pendant la période sous revue. La chambre ne peut qu'attirer l'attention de la collectivité sur le fait que l'abandon des AP-CP ne doit pas avoir pour conséquence de remettre en cause la qualité des prévisions et du pilotage budgétaire.

7.1.3- Les annexes aux comptes administratifs

Les informations figurant aux annexes des comptes administratifs sont encadrées par la nomenclature M14. Ces dernières ont vocation à garantir une information suffisante du conseil municipal sur les principaux aspects financiers de la situation de la collectivité.

⁶¹ Le vote d'une AP permet de définir l'enveloppe financière dédiée à un projet d'équipement. Il s'agit de la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour financer un investissement pluriannuel. Les crédits de paiement correspondent au plafond des dépenses pouvant être mandatées et payés durant un exercice budgétaire, pour la couverture des engagements financiers définis par l'autorisations de programme.

⁶² Seule l'annexe du compte administratif 2018 relative aux AP-CP présente des inexactitudes en ce qui concerne les montants restant à financer de chaque opération.

La commune de Vaulx-en-Velin a produit les annexes réglementaires. Ces dernières étaient dans leur ensemble correctement renseignées. A cet égard, la liste des concours attribués à des tiers était précise, comportant notamment la valorisation des avantages en nature dont bénéficient les organismes associatifs (locations de salle, mise à disposition de personnel).

Ces annexes ne sont toutefois pas exemptes d'anomalies. Ainsi, l'état de la dette diffère sensiblement du compte de gestion sur ce point. Les montants des emprunts, des cautionnements et des autres prêts ne sont pas identiques. Ce différentiel s'explique néanmoins en très grande partie par une opération d'intégration – externalisation de dette associée au chauffage urbain.

En effet, à l'occasion de la suppression du budget annexe du chauffage urbain à la fin de l'exercice 2014, la dette comptabilisée dans ce dernier (12 356 080 €) a été réintégrée au sein du budget principal. Elle devait toutefois être transférée dès le 1^{er} janvier 2015 à la métropole de Lyon dans le cadre du transfert de la compétence du chauffage urbain.

Dans les faits, la métropole a pris en charge le remboursement de l'annuité de la dette concernée (capital et intérêt) dès 2015. Toutefois, les conséquences comptables n'ont pas été immédiatement actées au bilan de la commune de Vaulx-en-Velin. La dette de 12,4 M€ précitée a été intégrée à l'encours du budget principal en 2015 mais n'en a été supprimée qu'en 2018, avec trois ans de retard.

Les échanges avec la collectivité et le comptable en fonction n'ont pas permis de déterminer l'origine de cette erreur. Elle est corrigée dans l'analyse financière afin de ne pas majorer indument l'encours de la dette communal entre 2015 et 2018.⁶³

Les états relatifs aux effectifs sont produits. Cependant, les données relatives aux effectifs fournies par la commune en cours d'instruction recensaient près d'une vingtaine d'équivalent temps plein supplémentaires en 2017 et 2018 par rapport à ceux mentionnés dans les annexes au compte administratif. Il importe donc d'assurer la parfaite cohérence de ces états à l'avenir.

7.1.4- L'information extra budgétaire

La qualité de l'information extra budgétaire présentée est appréciée au travers de deux éléments : l'information financière et celle sur la gestion des services publics.

L'article L. 2224-5 du CGCT rend obligatoire la présentation par le maire à l'assemblée délibérante d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, du service public de l'eau et de l'assainissement.

Les organismes chargés de la gestion de ces services publics par délégation ou par transfert de compétence doivent fournir à la commune, chaque année, un rapport afin d'informer l'assemblée délibérante et les citoyens. Ces documents concourent à la bonne information des élus du conseil municipal et des citoyens et doivent donc être soumis à l'assemblée délibérante.

Les rapports de la métropole de Lyon sur les gestions de l'eau, de l'assainissement et des déchets ont été présentés au conseil municipal. Par ailleurs, la chambre relève que la délibération prenant acte des rapports porte généralement non sur l'exercice écoulé mais sur l'année antérieure (n-2). La commune précise qu'elle soumet au vote les rapports dès qu'ils lui sont adressés.

⁶³ Ce retraitement a également été opéré au sein du contrat de maîtrise des dépenses de fonctionnement, qui aborde la capacité de désendettement communale.

7.2- La fiabilité des comptes

7.2.1- Les restes à réaliser

Les communes ont l'obligation de tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses en application de l'article L. 2342-2 du CGCT. Dans ce cadre, elles doivent dresser un état détaillé des restes à réaliser, c'est-à-dire des dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

Il ressort des comptes administratifs que la commune de Vaulx-en-Velin procède effectivement à cette inscription en fonctionnement et en investissement. La justification des restes à réaliser a été effectuée par sondage portant sur les montants les plus importants et les plus récents.

Les exercices 2013 et 2014 comportent des irrégularités. Ainsi, au sein des opérations d'équipement, l'ensemble des crédits ouverts mais non consommés ont été mécaniquement reportés en tant que restes à réaliser, sans aucune annulation de crédits. Cette pratique traduit la volonté de « sanctuariser » les crédits budgétaires dédiés aux opérations concernées, jusqu'à leur réalisation effective. Ce motif ne répond cependant pas aux exigences de la nomenclature M14. La collectivité a néanmoins régularisé cette situation à compter de l'exercice 2015.

La chambre ne peut que rappeler la nécessité d'une approche rigoureuse des restes à réaliser, dans le cadre du respect de l'annualité budgétaire et de la détermination de ses résultats budgétaires.

7.2.2- Le rattachement des charges et des produits

Selon la nomenclature M14, le rattachement des charges et des produits aux exercices concernés est effectué en application du principe d'annualité des exercices. Il vise à faire apparaître, dans le résultat d'un exercice donné, les charges et les produits qui s'y rapportent.

Les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues de rattacher à l'exercice concerné toutes les dépenses et produits de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire.

La commune de Vaulx-en-Velin pratique effectivement les opérations de rattachement. Les taux de rattachement annuels des produits pour les exercices 2016 et suivants ont montré une forte progression des produits rattachés.

Concernant la fiabilité des écritures de rattachement, le contrôle des imputations au compte 408 « Fournisseurs - Factures non parvenues » a mis en lumière des incohérences. A la clôture de la période comptable, c'est-à-dire à la fin de la journée complémentaire, le compte 408 est crédité, par le débit des comptes concernés de la classe 6, du montant des factures non encore parvenues correspondant à des dépenses engagées et dont le service a été fait au cours de l'exercice qui se termine (rattachement). Au cours de l'exercice suivant, le compte 408 est débité par le crédit des comptes de classe 6 débités lors du rattachement pour le montant de ce dernier. Cette écriture de contrepassation est opérée au vu d'un mandat d'annulation sur exercice courant établi par l'ordonnateur.

Les montants des écritures de contrepassation des exercices 2014 et 2015 n'apparaissent pas conformes au solde créditeur du compte 408 de l'année antérieure. La situation s'est néanmoins régularisée depuis.

L'examen des comptes de gestion fait par ailleurs apparaître la comptabilisation de montants croissants de produits à recevoir à compter de 2016, pour atteindre un solde de 5,1 M€ en 2018. Il s'agit en l'occurrence des opérations de rattachement de la dotation de la politique de la ville (DPV), instaurée en 2016. Celle-ci finance à la fois des projets de fonctionnement et d'investissement bien qu'elle soit entièrement imputée au compte 743872 - dotation de la politique de la ville. Le versement de la DPV étant conditionné à la réalisation de projets spécifiés dans les arrêtés d'attribution, un décalage important peut exister entre la notification et l'achèvement des travaux à compter duquel la collectivité peut effectivement percevoir la dotation. Ce décalage expliquerait, selon la commune, la hausse progressive du solde du compte 4487.

Tableau 34 : Produits à recevoir

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4487 - Etat - Produits à recevoir	0	127 176	0	1 584 000	3 493 284	5 141 149

Source : comptes de gestion

La commune n'a constaté ni charges, ni produits d'avance. Leur comptabilisation permet de retrancher du résultat d'un exercice les charges et produits se rapportant à l'exercice suivant. En matière de dette, la collectivité enregistre effectivement les intérêts courus non échus au compte dédié ce qui n'appelle pas d'observation particulière.

7.2.3- Les opérations patrimoniales

7.2.3.1- La tenue de l'inventaire

Selon les prescriptions de la M14⁶⁴, la commune doit tenir un inventaire physique et un inventaire comptable de ses immobilisations. Le trésorier de la commune tient également un état de l'actif annuel portant sur ce même patrimoine. L'ensemble de ces documents doivent être concordants.

En l'espèce, la collectivité tient un inventaire physique et comptable. L'inventaire comptable valorise les immobilisations communales à 174,6 M€. Toutefois, ce dernier présente un différentiel très important avec l'état de l'actif du trésorier. Le montant de l'inventaire communal est inférieur de près de 153,9 M€ à celui de l'état de l'actif.

Tableau 35 : États du patrimoine 2018

En euros	valeur nette comptable
Inventaire comptable communal	174 603 762
Etat de l'actif du trésorier	328 459 686

Source : inventaire communal - état de l'actif

L'inventaire comptable ne recense pas les immobilisations en cours imputées au compte 23, ce qui représente 121,3 M€, soit près de 80 % de l'écart. De plus, il existe des différences conséquentes concernant le montant des frais d'études (4,3 M€), les bâtiments scolaires (9,6 M€) et les réseaux d'électrification (8,3 M€).

La discordance entre les états patrimoniaux a été identifiée par la collectivité, qui a pour cette raison refusé de signer l'état de l'actif du comptable 2018. Un travail de rapprochement des deux documents a été engagé en 2019 et devrait aboutir à court terme au règlement de cette difficulté. Par ailleurs, comme le précise la nomenclature M14, les immobilisations corporelles en cours

⁶⁴ Cf. également le guide comptable des opérations patrimoniales du Comité national de fiabilité des comptes locaux.

(compte 23) doivent être intégrées aux immobilisations corporelles (compte 21) dès leur mise en service. Cette opération constitue le préalable au processus d'amortissement : seules les immobilisations corporelles intégrées au compte 21 font l'objet d'un amortissement.

Le solde des immobilisations en cours a augmenté de 155 % pendant la période sous revue. En 2018, elles représentaient 57,1 % des immobilisations corporelles. Cette progression résulte notamment de l'important volume des investissements communaux, par exemple en matière scolaire. Il traduit surtout un retard dans l'intégration des immobilisations en cours.

Aucun état d'intégration des immobilisations en cours n'a, en effet, été établi et transmis au trésorier afin qu'il procède à leur intégration aux comptes 20 et 21, depuis l'exercice 2010. Cette lacune, qui perdure depuis plus de 10 ans, constitue un manquement important à l'obligation de la commune de comptabiliser de manière exacte son patrimoine. Elle a eu également pour effet de fausser le processus d'amortissement communal.

La régularisation de cette situation nécessitera de lancer dès 2020 un important travail de recensement et de suivi de l'inventaire tant physique que comptable. La commune de Vaulx-en-Velin a précisé que le montant des immobilisations en cours avait été ramené à 105 803 692 € à fin 2019 et que le travail de régularisation serait achevé dès 2020.

Tableau 36 : Immobilisations en cours

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Immo. corporelles en cours	46 570 962	56 869 675	82 394 230	90 973 573	105 875 910	118 524 245
Immobilisations corporelles	176 364 798	179 608 439	184 430 666	190 005 876	201 598 895	207 700 091

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

7.2.3.2- L'amortissement du patrimoine

L'article L. 2321-2 du CGCT prévoit que les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants.

La commune de Vaulx-en-Velin a effectivement comptabilisé des dotations pour amortissement de 2013 à 2018, pour les immobilisations soumis à cette obligation. Le montant annuel de ces dotations s'est échelonné entre 1,8 M€ et 2 M€.

En ce qui concerne les durées d'amortissement retenues par la commune, ces dernières sont compatibles avec les préconisations de la M14 relatives aux immobilisations corporelles et à l'article R. 2321-1 du CGCT relatif aux subventions d'équipement versées.

Cependant, le retard constaté dans l'intégration des immobilisations en cours a eu pour effet de minorer les dotations aux amortissements. Toutefois, il est difficile d'estimer le montant des dotations qui auraient dû être passées. Conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, l'obligation d'amortir ne porte que sur des immobilisations limitativement énumérées. Compte tenu des lacunes de l'inventaire comptable communal, seul l'état de l'actif permettrait d'identifier la nature des immobilisations et leur caractère amortissable, mais la désignation des biens s'y avère trop imprécise pour déterminer le montant des amortissements induits par l'intégration prochaine des immobilisations en cours.

Dans l'hypothèse où la collectivité mènerait un effort d'amortissement⁶⁵ sur les immobilisations en cours, identique à celui constaté pour ses immobilisations corporelles, la dotation annuelle supplémentaire aux amortissements pourrait atteindre 600 000 €.

7.2.3.3- Les cessions d'immobilisations

Conformément à la nomenclature M14, lors d'une cession d'immobilisation, les dépenses cumulées des comptes 675 et 676 doivent correspondre aux recettes des comptes 775 et 776. De même, une dépense au compte 676 doit être égale à une recette au compte 19 (plus-value), et une dépense au compte 19 (moins-value) doit être équivalente à la recette au compte 776. Ces équilibres comptables sont respectés en ce qui concerne la commune de Vaulx-en-Velin.

En vertu de l'article L. 2241-1 du CGCT, la commune de Vaulx-en-Velin devait recueillir l'avis de France Domaine avant de procéder à ses opérations de cession, ce qu'elle a effectivement fait. Elle a cependant cédé les emprises foncières concernées à des prix inférieurs aux estimations qui lui étaient communiquées.

Deux cessions sont intervenues à titre gratuit en 2017. Elles ont été réalisées au profit de la métropole de Lyon afin de lui permettre de réaliser des équipements publics bénéficiant à la population vaudoise. Ces opérations ne soulèvent donc pas de difficulté particulière.

Tableau 37 : Cessions d'immobilisations

Parcelles	Acquéreur	Superficie	Avis des domaines		Délibération		Cession effective	
			Date	Prix	Date	Prix	Année	Modalité
Les Barges	Investim	3 153 m ²	29/07/2010	225 €/m ²	16/11/2011	225 €/m ²	2015	725 202 €
	Chamarel	76 m ²	06/01/2014	100 €/m ²	26/06/2014	100 €/m ²	2016	7 600 €
Rue Rougé	Métropole	1 479 m ²	28/09/2017	280 000 €	09/11/2017	cession gratuite	2017	cession gratuite
Pl. Cavellini	Métropole	6 989 m ²	18/04/2017	2 450 000 €	22/06/2017	cession gratuite	2017	cession gratuite

Source : délibérations – avis des domaines – données communales

7.2.4- La politique de provisionnement

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2, L. 2252-3 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent de provisionner les risques financiers encourus dans les cas suivants : si le risque résulte d'un contentieux porté devant une juridiction, si une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier, si une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public ou si la commune a conclu des emprunts structurés. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

La commune de Vaulx-en-Velin n'a pas constitué de provisions pour dépréciation des comptes de redevables. La collectivité fonde son choix sur un montant annuel de pertes pour créances irrécouvrables historiquement limité (environ 20 000€ en moyenne de 2013 à 2018).

La collectivité n'a passé aucune provision pour les litiges, malgré l'existence de contentieux importants et donc en méconnaissance des dispositions du CGCT.

⁶⁵ Effort annuel d'amortissement = Dotations aux amortissements des immobilisations propres / immobilisations propres. L'effort annuel de la commune de Vaulx-en-Velin pour la période 2013-2018 est de 0,5 %.

Tableau 38 : État des contentieux

Introduction de l'instance	Objet	Demande indemnitaire	Etat de l'instance
Recours du 15/02/16	Contestation d'un refus de permis de construire et demande d'indemnisation	Demande initiale de 300 000 € Demande complémentaire de 1,5 M€ en 2018	Jugement d'annulation du permis du 14/12/2017 Rejet de la demande indemnitaire
Recours du 22/02/18 et 12/07/18 (recours au fond et en référé)	Contestation d'un refus de permis de construire et demande d'indemnisation	Demande de 854 860 €	Ordonnance de référé du 23/02/2018 : Rejet pour défaut d'urgence
Recours du 14/03/16 Référé provision du 31/05/17	Contestation du refus de réintégration d'un agent et demande d'indemnisation	Demande de 193 200 €	Condamnation de la ville à verser une provision de 43 000 €
Recours du 23/03/17	Contestation du non-renouvellement d'un contrat de travail	Demande de 23 350 €	Désistement le 26/06/19 Protocole transactionnel du 15/11/2018 pour 11 500 €
Recours du 16/10/2018	Contestation de la rupture de contrat d'un agent	Demande de 36 000 €	Rejet de la requête le 15 mai 2019

Source : commune de Vaulx-en-Velin

La commune de Vaulx-en-Velin a en revanche comptabilisé trois provisions. Une provision de 500 000 € a été constituée en 2010 pour frais de gros entretien des équipements municipaux. Une seconde provision de 1 360 120 € a été enregistrée en 2014, afin de couvrir les futurs travaux de réhabilitation occasionnés par l'incendie du gymnase Jesse Owens. Ces deux provisions ont été reprises en 2015 et 2016 afin de financer l'opération précitée.

Seule subsiste une autre provision de 161 711 €, constituée en 2015, portant sur des participations d'opérateurs privés aux programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) et des projets urbains partenariaux (PUP)⁶⁶.

Tableau 39 : Provisions

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1518 - Autres provisions pour risques		1 360 120	161 711	161 711	161 711	161 711
1572 – Provisions pour gros entretien ou grandes révisions	500 000	500 000	70 000	70 000		

Source : comptes de gestion

La collectivité n'a pas souhaité renouveler sa provision pour gros entretien. Elle indique qu'elle a, en lieu et place, souscrit une assurance « dommages aux biens mobiliers et immobiliers ». Cette dernière couvre les travaux générés par un sinistre pour l'ensemble de son patrimoine immobilier. Elle souligne avoir développé un programme d'investissement courant de plus de 3 M€ au sein de sa PPI.

La politique de provisionnement menée par la collectivité depuis 2014 traduit ici une confusion d'une part entre provisions pour risque et provisions pour charge, et d'autre part entre provisions destinées à couvrir des dépenses de fonctionnement et programmation de dépenses d'investissement.

⁶⁶ Le PAE était un dispositif de participation des constructeurs au financement d'un programme d'équipements publics qu'une commune s'engageait à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier d'un secteur. Depuis 2012, il n'est plus possible de créer de PAE ; toutefois les PAE instaurés avant cette date continuent à produire leurs effets jusqu'à ce que le conseil municipal décide de le clore. Le Projet Urbain Partenarial est un contrat librement négocié entre la collectivité compétente en urbanisme et un opérateur pour financer les équipements publics nécessaires à l'opération d'aménagement.

Comme l'a rappelé le comité de fiabilité des comptes locaux, les provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices, dont font partie les provisions pour gros entretien, sont destinées à couvrir des charges d'exploitation importantes ayant pour seul objet le bon état de fonctionnement des installations sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement. Elles ne présentent pas un caractère annuel et ne doivent en principe pas être supportées sur le seul exercice au cours duquel elles sont engagées.

Au vu de ce qui précède, la chambre invite la commune à revoir sa politique de provisionnement. Cette dernière précise qu'elle est consciente de cette nécessité et qu'elle délibérera sur ce sujet.

8- L'ANALYSE FINANCIÈRE

8.1- Le contrat de maîtrise de l'évolution de la dépense locale

L'article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) n° 2018-2022 du 22 janvier 2018 impose la conclusion de contrats entre l'État et les communes dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€ en vue de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.

Sur le territoire de la métropole de Lyon sont concernées la métropole et les communes de Lyon, Villeurbanne, Vénissieux et Vaulx-en-Velin. Un contrat de maîtrise de l'évolution de la dépense locale portant sur la période 2018-2020 a ainsi été négocié avec le représentant de l'État dans le département et approuvé par le conseil municipal le 28 juin 2018. La collectivité a alors adapté en conséquence sa programmation financière.

La contractualisation financière comporte trois objectifs :

- un plafond annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement⁶⁷ de 1,46 %. Son non-respect entraîne une baisse de 75 % de l'écart entre le taux de croissance constaté et l'objectif contractuel, sur la DGF de l'année suivante ;

Tableau 40 : Plafonds de dépenses réelles de fonctionnement

€	Base 2017	2018	2019	2020
Contrat de maîtrise	70 674 140	71 705 982	72 752 889	73 815 081

Source : contrat de maîtrise et comptes administratifs

- un objectif de capacité de désendettement maximale⁶⁸ fixé à 12,4 années en 2018 devant être ramené progressivement à 11,9 années en 2020 ;
- un objectif non contraignant d'amélioration du « besoin de financement », entendu comme le différentiel entre la dette nouvelle et la dette remboursée, de 3,8 M€ en 2018 devant être ramené à 160 000 € en 2020.

Ces objectifs ont été fixés en intégrant les particularités de la collectivité, afin de ne pas lui imposer des contraintes financières incompatibles avec les besoins de sa population.

⁶⁷ NB : Les dépenses réelles de fonctionnement retenues sont celles figurant au compte administratif, comprenant les mandats émis, les charges rattachées, mais pas les restes à réaliser. Elles sont également minorées des atténuations de charges comptabilisées au chapitre 013.

⁶⁸ La capacité de désendettement est définie comme le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et l'autofinancement brut de l'exercice.

Ainsi, le plafond annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement a été relevé par rapport au taux de base de 1,2 % fixé par l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques précitée. Il a été majoré de 0,26 point en tenant compte du dynamisme démographique vaudais au cours des cinq dernières années, du faible niveau de revenu moyen par habitant et de la part de population résidant en quartier prioritaire de la ville (50,6 %).⁶⁹

8.2- L'évolution comparée des produits et des charges

La commune de Vaulx-en-Velin a enregistré une hausse de ses produits de gestion pendant la période sous revue de 9,7 %. Ils s'établissaient en 2018 à 78,9 M€. Les charges de gestion ont suivi la même évolution, progressant de 10 %, pour atteindre 69,9 M€ en 2018.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a légèrement progressé depuis 2013, passant de 8,4 M€ à 9 M€ (+ 6,8 %). Cette amélioration s'est essentiellement concrétisée lors de l'exercice 2018 et reste à confirmer. Il ne représente que 11 % des produits de gestion, soit près de deux fois moins que le seuil de 20 % considéré comme satisfaisant. La chambre observe également un décrochage de l'EBF dégagé par la commune de Vaulx-en-Velin par rapport à la moyenne de sa strate démographique (160 € par habitant) et par rapport à la moyenne régionale (201 € par habitant) et ce alors même que la collectivité n'a pas subi l'impact de la baisse générale des dotations étatiques.

Tableau 41 : Évolution comparée

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Produits de gestion	71 980 896	72 904 197	73 914 999	73 949 420	76 560 461	78 930 282	9,7 %
- Charges de gestion	63 538 287	65 151 039	66 564 603	66 343 382	69 222 052	69 910 529	10,0 %
= Excédent brut de fonctionnement	8 442 609	7 753 158	7 350 395	7 606 037	7 338 410	9 019 753	6,8 %
EBF par habitant	201	179	167	170	160	/	
Moyenne de la strate	207	189	210	211	201	/	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

8.3- Les produits de gestion

8.3.1- Evolution générale

La commune de Vaulx-en-Velin a perçu, en 2018, 78,9 M€ de produits de gestion, soit près de 7 M€ supplémentaires par rapport à 2013. En dehors des reversements de fiscalité, l'ensemble des produits de gestion ont augmenté pendant la période sous revue. L'essentiel de la hausse repose sur le dynamisme des dotations ou participations (+ 3,9 M€), et des recettes fiscales (+ 2,7 M€).

⁶⁹ Il est mesuré sur la base de l'écart par rapport au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Tableau 42 : Produits de gestion

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Produits de gestion	71 980 896	72 904 197	73 914 999	73 949 420	76 560 461	78 930 282	9,7 %
<i>Dont ress. fiscales propres nettes</i>	25 025 615	25 403 004	26 096 775	26 514 898	26 484 976	27 683 333	10,6 %
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	3 608 602	4 165 659	2 988 110	3 159 035	3 523 024	4 025 368	11,5 %
<i>Dont ressources institutionnelles</i>	27 777 787	27 766 642	29 261 221	28 706 595	30 983 570	31 652 689	13,9 %
<i>Dont Fiscalité reversée</i>	15 568 892	15 568 892	15 568 892	15 568 892	15 568 892	15 568 892	0,0 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

8.3.2- La fiscalité

8.3.2.1- Evolution générale

Le produit des impôts représentait 25,5 M€ en 2018. Il a augmenté de 2,4 M€ de 2013 à 2018, soit une progression de 10,2 %.

Tableau 43 : Produits fiscaux

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Impôts locaux nets	23 190 923	23 657 386	24 538 742	24 873 536	25 081 730	25 545 520	10,2 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

8.3.2.2- La fiscalité directe

Les produits de la fiscalité directe locale sont principalement issus de la taxe sur le foncier bâti (TFB) qui en représente près de 60 % avec 15,6 M€, contre 40 % pour la taxe d'habitation (TH), soit 9,6 M€ en 2018.

Les recettes provenant de la taxe foncière ont par ailleurs progressé plus rapidement (11,3 %) que celles de la taxe d'habitation (8,5 %) durant la période sous revue.

Une étude fiscale commandée en 2016 par la commune de Vaulx-en-Velin, relevait que la ville présentait un niveau de bases nettes de taxe d'habitation et foncières par contribuable parmi les plus bas du territoire de l'échantillon métropolitain retenu. Cela s'expliquait notamment par la faiblesse de la valeur locative moyenne sur son territoire et la vacance de nombreux logements. Malgré leur niveau peu élevé, les bases communales présentaient un dynamisme réel grâce à la croissance démographique.

Concernant les locaux vacants, l'étude estimait également qu'ils représentaient 7,8 M€ de valeur locative. Elle relevait également que 43 locaux communaux demeuraient vacants. La commune a précisé que la majeure partie des logements visés correspondaient à des immeubles détruits après 2016, dans le cadre de la politique de la ville menée dans le quartier du Mas du Taureau. Les locataires ont été relogés dans différents secteurs de Vaulx-en-Velin ou dans d'autres communes de la métropole. Concernant les locaux communaux, seuls 11 d'entre eux restent vacants avec une volonté de résorber cette situation à court terme (location ou revente). S'il est techniquement impossible d'évaluer le gain que ces actions ont engendré, elles ont contribué à la revalorisation des bases fiscales.

La progression des bases s'est nettement ralentie en 2017-2018, du fait de la moindre production de logements sur la commune et de la stagnation de la valeur locative moyenne.

La revalorisation des bases fiscales constitue un enjeu majeur pour la collectivité, car elle est l'unique facteur de hausse des recettes fiscales. En effet, la commune de Vaulx-en-Velin n'a pas modifié ses taux d'imposition depuis 2013 : 22,46 % pour la taxe d'habitation, 26,46 % pour la taxe sur le foncier bâti. Ces taux restent supérieurs aux taux moyens pratiqués par les communes de la même strate démographique (20 % pour la TH et 23,19 % pour la TFPB en 2018).

La politique d'abattement est également demeurée stable sur la période 2013-2018, à savoir :

- 18 % d'abattement général à la base ;
- 15 % d'abattement pour une à deux personnes à charge ;
- 15 % d'abattement pour trois personnes ou plus à charge ;
- 10 % pour l'abattement spécial à la base pour les personnes handicapées.

Le précédent rapport d'observations définitives de la Chambre recommandait de « *soumettre au Conseil municipal la question des abattements facultatifs des bases d'imposition de la taxe d'habitation afin que celui-ci se prononce explicitement sur leur niveau compte tenu de leur répercussion financière* ».

En réponse, le conseil municipal a adopté la délibération du 20 novembre 2013 décidant, après examen de chaque abattement en vigueur, de les maintenir et d'instaurer un abattement de 10 % en faveur des handicapés. Cette délibération relevait que la commune de Vaulx-en-Velin avait le plus haut taux d'abattement général à la base (18 %) par rapport aux communes voisines mais présentait de faibles niveaux d'abattements pour charges de famille.

La commune a par la suite explicitement décidé de ne pas augmenter la pression fiscale durant le mandat 2014-2020, que ce soit par une action sur les taux ou les abattements. Cette orientation a fait l'objet de présentations et d'explications au cours des débats d'orientation budgétaire, sans que toutefois la question des abattements soit spécifiquement débattue.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal⁷⁰, qui traduit l'intensité de la pression fiscale était ainsi de 1,13 en 2018, en légère diminution depuis 2013. Il reste proche du seuil de 1,2 synonyme d'une pression fiscale particulièrement élevée. L'effort fiscal, qui prend en compte les abattements de base, est quant à lui de 1,577 contre un effort fiscal moyen de la strate de 1,214.

La comparaison entre les taux d'imposition pratiqués par la commune de Vaulx-en-Velin et ceux d'autres communes métropolitaines⁷¹ confirme ce constat et souligne l'absence de marge de manœuvre en la matière.

8.3.2.3- *La fiscalité indirecte*

La fiscalité indirecte représente environ 7,7 % des ressources fiscales propres nettes. Elles ont progressé de 16,5 % depuis 2013 soit environ 300 000 € de recettes supplémentaires.

⁷⁰ Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est le rapport entre les recettes fiscales et le potentiel fiscal communal. Le potentiel fiscal est déterminé par application aux bases communales des taxes directes locales du taux moyen national d'imposition.

⁷¹ Communes de Bron, Caluire-et-Cuire, Meyzieu, Rillieux-la-Pape, Saint-Priest et Vénissieux.

Tableau 44 : Fiscalité indirecte

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Fiscalité indirecte	1 834 692	1 745 618	1 558 033	1 641 362	1 403 246	2 137 813	16,5 %
<i>Dont droits de mutation à titre onéreux</i>	<i>926 564</i>	<i>867 870</i>	<i>676 988</i>	<i>773 958</i>	<i>855 806</i>	<i>1 182 945</i>	<i>27,7 %</i>
<i>Dont taxe sur l'électricité</i>	<i>647 043</i>	<i>655 452</i>	<i>642 491</i>	<i>658 398</i>	<i>497 743</i>	<i>796 806</i>	<i>23,1 %</i>
<i>Dont taxe locale sur la publicité extérieure</i>	<i>237 144</i>	<i>222 296</i>	<i>225 366</i>	<i>195 481</i>	<i>49 697</i>	<i>158 062</i>	<i>-33,3 %</i>

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La hausse des droits de mutations (+ 260 000 €) à titre onéreux constitue la cause prépondérante du surplus de recettes fiscales. Cette évolution repose sur la situation du marché du logement, sur laquelle la collectivité ne dispose d'aucun levier d'action. Elle constate que cette ressource volatile s'est avérée très dynamique en 2018, tendance également présente en 2019.

Les variations du produit de la taxe sur l'électricité et de la taxe locale sur la publicité extérieure, à la hausse et à la baisse, sont en revanche en grande partie artificielles. La taxe sur l'électricité est perçue puis reversée par le Syndicat de Gestion des Energies de la Région Lyonnaise (Sigerly) aux communes adhérentes. Son montant se situe entre 157 000 € et 180 000 € par trimestre. Or le montant du dernier trimestre de l'année 2017 a été titré sur 2018. L'exercice 2017 enregistre ainsi l'encaissement de trois trimestres et l'exercice 2018 en intègre cinq ; ceci explique les variations constatées sur ces deux années.

La taxe locale sur la publicité extérieure est en baisse pendant la période sous revue. Selon la commune, l'année 2017 a été marquée par un changement de logiciel ayant induit un retard dans l'émission de certains titres, et donc une baisse des rentrées fiscales en 2017 et 2018. Cette situation n'a été régularisée qu'en 2019, pour un montant d'environ 200 000 € de recettes.⁷²

La collectivité indique que le calendrier des émissions de titres est désormais stabilisé.

8.3.2.4- Les reversements de fiscalité

Les produits issus de la fiscalité reversée représentaient 15,6 M€ en 2018, montant identique à celui de 2013, soit environ 20 % des produits de gestion. Les reversements sont restés inchangés pendant la période sous revue.

Ainsi, l'attribution de compensation⁷³ (AC), versée par la communauté urbaine de Lyon puis par la métropole, est demeurée de 14,3 M€ annuels. De même, le montant de la dotation de solidarité communautaire⁷⁴ n'a pas varié entre 2013 et 2018, s'établissant à 1,3 M€ annuels.

⁷² En ce qui concerne l'hypothèse d'un rattachement des sommes concernées, la nomenclature M14 précise dans son tome 2 que les « produits afférents aux impôts, taxes et dotations ne sont normalement pas rattachés sauf si au cours d'un exercice, les conditions habituelles de versement ont été modifiées », ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

⁷³ L'AC garantit la neutralité du passage à une fiscalité professionnelle unique: l'EPCI compense le montant des produits de fiscalité professionnelle perçus par la commune l'année précédant la 1ère application de ce régime fiscal.

⁷⁴ Cette dernière peut être instaurée facultativement par un EPCI à fiscalité professionnelle unique au bénéfice de ses communes membres et par la métropole de Lyon. Les critères d'attribution retenus par la Métropole peuvent être regroupés en trois catégories :

- fractions péréquatrices (60 % du montant) : richesse communale, logement social, revenu, minimum de ressources ;
- fractions non-péréquatrices : "intérêt au développement économique" et "population" ;
- fractions d'ajustement : "évolution" et "prélèvement gens du voyage".

La commune de Vaulx-en-Velin n'est par ailleurs pas soumise au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)⁷⁵.

8.3.3- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont progressé de 17,3 % depuis 2013 pour atteindre 3,1 M€ en 2018, soit plus de 400 000 € de produits supplémentaires entre 2013 et 2018.

Cette hausse provient essentiellement des mises à disposition de personnel facturées par la commune au CCAS (+450 000 €). Elle repose sur le transfert de la gestion de la résidence Croizat, puis du SSIAD, auparavant gérés en régie et individualisés au sein de budgets annexes de la ville. Leurs personnels sont demeurés agents de la ville et ont été mis à disposition du CCAS, contre refacturation, dans le cadre de la nouvelle organisation. Cette refacturation s'est néanmoins accompagnée d'une hausse de la subvention versée au CCAS.

Tableau 45 : Ressources d'exploitation

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Ressources d'exploitation	3 608 602	4 165 659	2 988 110	3 159 035	3 523 024	4 025 368	11,5 %
<i>Dont travaux, études et prestations</i>	<i>1 949 378</i>	<i>2 268 552</i>	<i>1 783 788</i>	<i>1 719 253</i>	<i>1 912 804</i>	<i>1 818 511</i>	<i>-6,7 %</i>
<i>Dont revenus locatifs et redevances</i>	<i>938 841</i>	<i>817 055</i>	<i>788 286</i>	<i>770 478</i>	<i>634 732</i>	<i>912 255</i>	<i>-2,8 %</i>
<i>Dont mise à disposition de personnel</i>	<i>379 181</i>	<i>349 933</i>	<i>63 300</i>	<i>277 257</i>	<i>629 589</i>	<i>828 422</i>	<i>118,5 %</i>

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

8.3.4- Les dotations et participations

8.3.4.1- La dotation globale de fonctionnement

A la différence de nombreuses collectivités, la commune de Vaulx-en-Velin n'a pas enregistré de baisse globale des dotations de l'État. En effet, la dotation globale de fonctionnement a légèrement augmenté de 6,6 % depuis 2013, pour s'établir à 22,3 M€ en 2018. Ce montant s'avère très important⁷⁶, notamment en comparaison des 25,5 M€ de ressources fiscales directes perçues par la collectivité lors du même exercice.

La réforme de dotation a cependant transformé la composition de la DGF. Si sa part forfaitaire a diminué de près de moitié, sa part dite de solidarité urbaine a en revanche augmenté de moitié. La DSU répond aux importantes problématiques urbaines auxquelles est confrontée la commune de Vaulx-en-Velin, au titre de ses trois quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elle représente désormais plus des trois-quarts de la DGF.

Tableau 46 : La dotation globale de fonctionnement

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Dot. globale de fonctionnement	20 912 886	20 917 733	20 831 277	20 694 774	21 367 846	22 299 487	6,6 %
<i>Dont dot. Forfaitaire</i>	<i>9 232 878</i>	<i>8 741 486</i>	<i>7 214 327</i>	<i>5 702 659</i>	<i>4 843 013</i>	<i>4 851 421</i>	<i>-47,5 %</i>
<i>Dont dot. de solidarité urbaine</i>	<i>11 680 008</i>	<i>12 176 247</i>	<i>13 616 950</i>	<i>14 992 115</i>	<i>16 524 833</i>	<i>17 448 066</i>	<i>49,4 %</i>

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

⁷⁵ Pour les communes de 10 000 habitants et plus, les communes classées selon l'indice synthétique de la DSU dont le rang de classement est inférieur ou égal à 250 voient leur prélèvement annulé.

⁷⁶ La commune percevait 469 € de DGF par habitant en 2018 contre 199 € pour les communes de la même strate démographique.

La commune perçoit, également de la part de l'État, la dotation de politique de la ville (DPV) depuis 2016. La DPV vise à compléter le système de péréquation déjà mis en œuvre au travers de la DSU par un soutien renforcé aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elle comporte une part dédiée au soutien au fonctionnement et une part dédiée à l'investissement.

Tableau 47 : Dotation politique de la ville

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Dotation de la politique de la ville	/	/	/	1 584 000	1 760 000	1 700 000	/

Source : comptes de gestion

Antérieurement à la DPV, la collectivité percevait la dotation de développement urbain (DDU), également dédiée aux communes urbaines en proie à d'importantes difficultés économiques et sociales. La substitution de la DPV à la DDU s'est traduite par la majoration de l'enveloppe allouée à la commune Vaulx-en-Velin. Considérant le montant de DDU notifié en 2015 au titre du fonctionnement (près de 485 000€), la commune a perçu 1,2 M€ supplémentaires en 2019 grâce à la DPV.

8.3.4.2- Les participations

Les participations publiques, versées principalement par la caisse d'allocations familiales, l'État, et la métropole ont augmenté de 17,3 % pendant la période sous revue.

La métropole de Lyon s'est substituée au département du Rhône sur son périmètre. Ceci explique la suppression des participations du département. Le quasi doublement des participations versées par le Grand Lyon au profit de la commune de Vaulx-en-Velin n'a en apparence pas compensé intégralement la perte subie. En réalité, une partie des financements dont la charge est assumée par la métropole, plus spécifiquement ceux dédiés à la maison de retraite Croizat, ne sont plus perçus par la commune mais directement par le CCAS depuis 2016.

Les participations de l'État ont également augmenté, en grande partie du fait de la mise en place du fonds d'amorçage pour les rythmes scolaires : la collectivité a ainsi perçu entre 600 000 € et 640 000 € par an entre 2015 et 2017. Cette somme s'est établie à 400 000 € en 2018, du fait de la suppression à la rentrée de septembre des temps d'activité périscolaires introduits par la réforme des rythmes scolaires. Cette participation est donc amenée à disparaître.

Les participations versées par la CAF se sont également fortement accrues en matière d'équipement de la petite enfance et périscolaire (+ 1,3 M€). Cette progression repose à la fois sur la réforme des rythmes scolaires et le développement des structures liées à l'enfance découlant du dynamisme démographique communal.

Tableau 48 : Les participations versées par les personnes publiques

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Participations	4 567 000	4 703 921	6 361 303	4 472 578	5 440 505	5 355 131	17,3 %
dont État	841 072	1 071 361	2 364 022	1 295 040	1 488 448	1 244 973	48,0 %
dont Région	179 840	258 047	145 164	51 850	37 000	74 571	-58,5 %
dont Département	640 152	252 527	461 042				/
dont Groupements (Grand Lyon)	332 928	337 311	518 843	282 136	751 623	643 210	93,2 %
dont Autres pers. publiques (CAF)	2 484 634	2 674 237	2 799 155	2 816 958	3 163 434	3 392 377	36,5 %

Source : comptes de gestion

8.4- Les charges de gestion

8.4.1- L'évolution générale

Les charges de gestion de la commune ont augmenté de 10 % entre 2013 et 2018, passant de 63,5 M€ à 69,9 M€. Cette tendance repose sur la très forte hausse des dépenses de personnel de 17,6 % pendant la période sous revue, soit une progression de 7 M€.

La croissance de ce poste de charge s'avère bien supérieure aux économies enregistrées en matière de charges à caractère général (environ 490 000 €) et de subventions de fonctionnement (355 000 €).

Tableau 49 : L'évolution des charges de gestion

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Charges de gestion	63 538 287	65 151 039	66 564 603	66 343 382	69 222 052	69 910 529	10,0 %
dont charges à caractère général	14 594 699	14 109 337	14 124 721	13 269 470	13 511 320	14 104 058	- 3,4 %
dont charges de personnel	39 615 296	41 566 218	42 828 720	43 914 583	46 658 656	46 576 023	17,6 %
dont subv. de fonctionnement	6 793 942	6 848 789	5 993 876	6 105 807	6 185 753	6 438 459	- 5,2 %
dont autres charges de gestion	2 534 350	2 626 694	3 617 286	3 053 522	2 866 323	2 791 989	10,2 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Le rythme de progression des charges de gestion s'est ralenti en fin de période sous revue, atteignant 1 % entre 2017 et 2018, contre 1,9 % par an en moyenne pour l'ensemble de la période sous revue. Les efforts de maîtrise de la dépense communale s'inscrivent depuis 2018 dans le cadre de la contractualisation financière avec l'État.

8.4.2- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont légèrement diminué pendant la période sous revue à hauteur de 3,4 %. Elles atteignaient 14,1 M€ en 2018, soit près de 500 000 € de moins qu'en 2013. Cette baisse s'est échelonnée de 2013 à 2016, avant une nouvelle hausse sensible en fin de période sous revue.

Tableau 50 : Les charges à caractère général

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Charges à caractère général	14 594 699	14 109 337	14 124 721	13 269 470	13 511 320	14 104 058	- 3,4 %
dont 60613 – Chauffage	1 824 919	1 520 609	1 693 127	1 334 213	1 557 248	1 310 266	- 28,2 %
dont 615 – entretien et réparations	2 364 797	1 931 758	1 622 880	1 790 805	1 657 803	1 722 284	- 27,2 %
dont 611 – prestations de service	591 262	550 631	616 035	711 404	754 538	1 153 275	95,1 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La commune a réalisé un important travail de rationalisation de ses charges de chauffage au travers de la baisse de tarif négocié avec le prestataire en 2014 et de travaux d'économies d'énergie et de rénovation thermique des équipements, scolaires notamment. Si l'effet des aléas climatiques n'est pas à négliger, bien que difficilement mesurable, les charges précitées ont diminué de près de 515 000 € entre 2013 et 2018.

Les charges de maintenance ont également diminué de près de 640 000 €. L'essentiel de cette baisse s'est concentré entre 2013 et 2015 grâce notamment à la rationalisation du parc

automobile⁷⁷, à la renégociation des marchés d'entretien et de maintenance des bâtiments municipaux et à une meilleure gestion du patrimoine.

En revanche, les dépenses générées par les contrats de prestations de service conclus par la commune ont presque doublé (+ 560 000 €). L'externalisation des interventions sur le réseau d'éclairage public a contribué à cette augmentation à hauteur de 267 000 € en 2018.

8.4.3- Les charges de personnel

Les charges de personnel ont augmenté de près de 7 M€ (+ 17,6 %) pendant la période sous revue, passant de 39,6 M€ en 2013 à 46,6 M€ en 2018. Cette hausse a principalement porté sur la masse salariale des agents non titulaires (+ 3,8 M€), du fait de la hausse importante de leurs effectifs. Ces charges pèsent de manière particulièrement importante sur la collectivité. Elles représentaient 1 020 € par habitant contre 761 € par habitant en moyenne pour les communes de la même strate démographique, soit 64 % des dépenses de fonctionnement contre 54 % en moyenne, au-dessus de la limite de 60 % considérée comme critique.

Selon la commune, l'évolution de la masse salariale s'explique par de multiples facteurs.

L'effet glissement vieillesse technicité (GVT)⁷⁸ est tout d'abord estimé à 1,2 % en moyenne annuelle, soit un montant cumulé de 2,6 M€ pendant la période sous revue.

Selon la commune, les dépenses de personnel dans le domaine de l'éducation et de la jeunesse ont augmenté de près de 2,2 M€ pendant la période sous revue. Les dépenses de personnel répertoriées au sein de la fonction enseignement sont effectivement passées de 10,5 M€ à 12,8 M€, et représentent désormais plus du quart des charges de personnel communales.

Elles découlent de la croissance du nombre d'enfants scolarisés, supérieure à 3 % sur la période, qui s'est traduite par 34 ouvertures de classes depuis 2014. Le nombre de repas servis dans les équipements scolaires est également en hausse de plus de 5 % par an. Cette tendance, plus marquée à Vaulx-en-Velin qu'au niveau national, entraîne l'augmentation du nombre d'agents spécialisés des écoles maternelles, des personnels de surveillance et de restauration.

D'autre part, viennent s'ajouter le développement des activités périscolaires, notamment dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires à compter de 2014. Ce dernier facteur de dépense a disparu à la rentrée de septembre 2018 avec la décision de revenir à la semaine de quatre jours.

La montée en charge des dépenses de sécurité (médiateurs, agent de surveillance de la voie publique, policiers municipaux) a également contribué à hauteur de 762 000 € à l'augmentation de la masse salariale entre 2013 et 2018.

Par ailleurs, la commune souligne avoir réintégré plusieurs services auparavant externalisés : la régie autonome Vaulx-en-Velin.com⁷⁹, la maison des fêtes et des familles et la gestion de locaux associatifs. Concernant la résidence pour personnes âgées Croizat et le service des soins infirmiers à domicile auparavant gérées au sein de budgets annexes, leurs personnels ont été

⁷⁷ Selon les documents de travail transmis par la commune, cette dernière aurait ramené de 170 à 130 véhicules le parc communal.

⁷⁸ Le GVT est le solde entre d'une part les augmentations indiciaires et indemnitaires, et d'autre part le tassement de la masse salariale dû au départ d'une population dont le salaire est supérieur à celui des remplaçants (effet entrées / sorties).

⁷⁹ Cette régie était chargée du site internet et du journal municipal.

réintégrés dans le budget général avant leur mise à disposition au CCAS.⁸⁰ Ces décisions successives ont contribué à une hausse des dépenses de personnel totale de près de 1,1 M€.

Toutefois, le transfert du planétarium au sein du budget annexe a mécaniquement permis de diminuer les charges de personnel de près de 800 000 €, ce qui relativise sensiblement l'impact de l'intégration des services précédemment évoqués.

Tableau 51 : Charges de personnel

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Rémunérations du personnel titulaire	21 782 676	22 627 104	22 075 029	21 356 885	21 809 315	22 599 250	3,7 %
Rémunérations du pers. non titulaire	5 106 414	5 219 842	6 546 951	7 704 534	9 196 672	8 911 590	74,5 %
Emplois d'insertion, apprentis	373 292	674 340	710 480	958 729	994 656	470 478	26,0 %
= Rémunérations du pers. Interne	27 262 382	28 521 286	29 332 460	30 020 149	32 000 643	31 981 318	17,3 %
+ Charges sociales et taxes	10 763 468	11 438 777	11 796 832	12 385 412	13 156 559	12 822 546	19,1 %
+ Autres charges de personnel	1 029 500	1 046 898	1 044 551	1 082 568	1 040 093	1 282 209	24,5 %
- Atténuations de charges	24 122	42 454	26 013	19 487	42 681	51 634	114,1 %
= Charges de personnel interne	39 031 228	40 964 508	42 147 829	43 468 641	46 154 614	46 034 439	17,9 %
+ Charges de personnel externe	584 068	601 711	680 891	445 942	504 042	541 584	-7,3 %
= Charges totales de personnel	39 615 296	41 566 218	42 828 720	43 914 583	46 658 656	46 576 023	17,6 %
Taux de progression annuel	/	4,9 %	3,0 %	2,5 %	6,3 %	-0,2 %	/

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La hausse des charges de personnel s'est interrompue en 2018, avec une baisse de 0,2 % par rapport à 2017. La cessation des temps d'activité périscolaires, issus de la réforme des rythmes scolaires, explique pour l'essentiel ce phénomène. Elle a permis une réduction de 750 000 € des dépenses scolaires et périscolaires lors du dernier exercice sous revue.

Dans le cadre du contrat de maîtrise des dépenses, la collectivité a mis en place, en 2018, un suivi mensuel des dépenses de personnel afin de respecter la trajectoire prévue au contrat de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de prendre des mesures correctives.

Par délibérations du 28 juin 2018 et du 15 novembre 2018, la commune a lancé un plan de suppression de 23 postes devant lui permettre de réaliser 500 000 € d'économies. Elle a de plus resserré ses procédures de recrutement. Cette décision vise à atténuer la hausse estimée à 890 000 €, des charges de personnels liées à raison du développement de la police municipale et de la mise en service du groupe scolaire Beauverie (d'environ 430 élèves).

8.4.4- Les subventions de fonctionnement versées aux tiers

Les subventions de fonctionnement ont diminué de 5,2 % entre 2013 et 2018, pour s'établir à 6,4 M€ au cours de ce dernier exercice.

Les subventions aux personnes de droit privé représentent près de 80 % de l'enveloppe globale (soit 5 M€). Elles constituent l'indicateur le plus pertinent de l'évolution des subventions de fonctionnement. Elles ont enregistré une baisse modérée, de 1,9 % depuis 2013 (- 100 000 € environ), qui reste à confirmer compte-tenu de l'alternance de phases de hausse et de baisse pendant la période sous revue.

⁸⁰ Ce personnel est refacturé au CCAS. Toutefois, la subvention communale au centre a été majorée pour compenser cette refacturation.

Tableau 52 : Subventions aux tiers

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Subventions de fonctionnement	6 793 942	6 848 789	5 993 876	6 105 807	6 185 753	6 438 459	- 5,2 %
<i>Dont subv. aux pers. de droit privé</i>	5 140 213	5 105 286	4 854 092	5 064 791	5 187 753	5 043 993	- 1,9 %
<i>Dont subv. à Vaulx-en-Velin.Com</i>	596 961	627 460					/
<i>Dont subv. au CCAS</i>	1 018 000	1 069 300	1 109 500	1 010 000	998 000	1 390 750	36,6 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

D'autres facteurs sont également intervenus dans la variation des subventions de fonctionnement. Parmi eux, figurent la suppression de « *Vaulx-en-Velin.Com* », établissement public administratif ayant pour objet la réalisation du journal municipal. Ce dernier était subventionné à hauteur de 627 000 € en 2014, date à laquelle cette compétence a été reprise en interne et intégrée au budget principal de la commune.

La subvention au CCAS s'est au contraire accrue de 390 000 € en raison de la reprise par ce dernier de la gestion du budget annexe « *Résidence Ambroise Croizat* », précédemment géré par la Ville de Vaulx-en-Velin. Le surcoût à la charge du CCAS a été compensé à compter de 2018 par la hausse de la contribution communale.

8.4.5- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion⁸¹ ont augmenté de 10,2 % depuis 2013. Elles représentaient 2,8 M€ en 2018.

En l'espèce, la hausse des autres charges de gestion apparaît essentiellement artificielle. Elle repose sur la contribution au déficit du budget annexe du planétarium à partir de sa création en 2015. Celle-ci s'est élevée à près de 970 000 € en 2015 avant de revenir progressivement à 724 000 €.

8.5- Le financement des dépenses d'investissement

8.5.1- L'autofinancement

Tableau 53 : Autofinancement

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Excédent brut de fonctionnement	8 442 609	7 753 158	7 350 395	7 606 037	7 338 410	9 019 753	6,8 %
+ Résultat financier	- 2 001 291	- 1 824 625	- 1 688 034	- 1 453 611	- 1 305 659	- 1 647 268	17,7 %
+ Résultat exceptionnel	- 7 738	137 230	96 882	- 1 318 577	31 752	102 386	/
= CAF brute	6 433 580	6 065 763	5 759 243	4 783 840	6 064 503	7 474 871	16,2 %
- Annuité en capital de la dette	4 226 957	4 270 758	3 952 366	4 499 149	4 742 905	5 940 717	40,5 %
= CAF nette ou disponible	2 206 623	1 795 005	1 806 877	284 690	1 321 598	1 534 155	- 30,5 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

L'excédent brut de fonctionnement a progressé de 6,8 % depuis 2013, atteignant 9 M€ en 2018. L'amélioration du résultat financier, c'est-à-dire l'allègement de la charge des intérêts de la dette a permis à la CAF brute d'augmenter plus sensiblement de 16,2 %, passant de 6,4 M€ à 7,5 M€ entre 2013 et 2018.

⁸¹ Ces autres charges regroupent les contingents et participations obligatoires, les frais relatifs aux élus, la prise en charge des déficits des budgets annexes à caractère administratif, les pertes sur créances irrécouvrables.

Cette hausse reste relative. L'autofinancement brut représentait encore moins de 10 % des dépenses de fonctionnement en 2018. Ce niveau d'autofinancement est insuffisant pour faire face aux besoins d'équipement communaux particulièrement élevés du fait de la hausse démographique et de la forte dépendance de la population aux services publics locaux. Il rend la commune tributaire d'autres sources de financement.

En revanche, l'autofinancement net, dédié au financement des dépenses d'investissement, a diminué de plus de 30 % pendant la période sous revue. En dehors d'une baisse conjoncturelle de la CAF nette en 2016⁸², sa fragilisation résulte avant tout de la hausse du remboursement du capital de la dette. L'accroissement de cette charge est la conséquence de la souscription d'un volume important (37,4 M€) d'emprunts nouveaux pendant la période sous revue.

La CAF nette a représenté une source de financement de seulement 8,9 M€ (montants annuels cumulés) de 2013 à 2018, pour un montant de 66,5 M€ de financement propre disponible.

8.5.2- Le financement propre disponible

Le financement propre disponible (FPD) cumulé de 2013 à 2018 s'est établi à 66,5 M€. Il a permis de financer près des deux tiers des dépenses d'équipement engagées par la commune pendant la période sous revue.

Tableau 54 : Financement propre disponible

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
CAF nette ou disponible	2 206 623	1 795 005	1 806 877	284 690	1 321 598	1 534 155	8 948 948
+ Recettes d'inv. hors emprunt	10 900 371	10 028 249	11 120 553	10 364 326	11 028 784	8 445 856	57 544 447
= Financement propre disponible	13 106 994	10 125 287	12 403 576	10 068 064	10 809 464	9 980 011	66 493 396
Tx de couverture des dép. d'équipement ⁸³	94,3 %	75,0 %	84,4 %	65,7 %	45,2 %	54,2 %	66,7 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Le FPD repose principalement sur les subventions versées par les partenaires publics qui ont représenté 42,2 M€ pendant la période sous revue. A titre de comparaison, cette somme représente trois fois le montant perçu au titre du FCTVA (14 M€). La commune de Vaulx-en-Velin bénéficie donc du soutien actif de l'État (au titre de la politique de la ville), de la métropole de Lyon et de la région.

Le niveau de subventionnement s'avère d'autant plus crucial que la collectivité ne dispose pas de patrimoine immobilier valorisable dans le cadre d'une politique de cessions.⁸⁴

Or le montant des subventions d'investissement perçues a fortement décliné, entraînant la diminution du FPD de près d'un quart entre 2013 et 2018. Ce dernier n'atteignait que 10 M€ en 2018 contre 13,1 M€ cinq ans auparavant.

⁸² Cet exercice se caractérise par des charges exceptionnelles importantes :

- le transfert de la compétence chauffage urbain à la métropole a donné lieu au reversement de près de 870 000 € correspondant à l'excédent de fonctionnement du budget annexe clôturé ;
- la municipalité a indemnisé les porteurs du projet d'aménagement « Les Barges » à hauteur de 500 000 €, via un protocole transactionnel. L'actuelle municipalité est revenue sur un projet de la précédente municipalité visant à créer de nouveaux logements. Elle a modifié les conditions d'urbanisation et a en conséquence indemnisé les opérateurs qui avaient déjà effectué les études techniques et élaboré leur projet de construction.

⁸³ Le taux de couverture représente la part des dépenses d'équipement dont le financement est assuré par le FPD.

⁸⁴ Les cessions d'immobilisations se sont ainsi limitées à 1,1 M€ depuis 2013, portant principalement sur des cessions au profit de la Métropole, afin de permettre les opérations d'aménagement sur le territoire communal.

La commune souligne que l'agence nationale pour le renouvellement urbain (ANRU) lui a versé d'importants financements en début de période sous revue. En effet, l'année 2013 présente un caractère atypique avec le versement du solde des financements par l'ANRU au titre de programmes anciens (plan de relance des groupes scolaires...).

La collectivité indique également que le niveau des participations versées suit d'une certaine manière le cycle d'investissement. Certaines participations sont ainsi perçues à la fin de l'opération d'équipement. Le cycle d'investissement a très nettement redémarré en fin de période sous revue, ce qui explique la baisse du taux de couverture. Ce dernier augmentera de nouveau une fois le programme actuel en voie d'achèvement.

Tableau 55 : Subventions d'investissement et fonds affectés

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Subventions d'investissement	8 421 070	6 209 840	7 693 032	7 483 083	7 415 168	4 984 485	42 206 678
<i>Dont État</i>	1 062 000	125 096	1 001 959	1 936 920	488 495	1 774 671	6 389 140
<i>Dont Région</i>	735 439	128 000	1 056 190	987 579	1 591 613	417 038	4 915 858
<i>Dont Département</i>	1 520 374	366 003	2 385 428	-	-	-	4 271 804
<i>Dont Métropole de Lyon</i>	90 235	-	259 476	97 800	2 461 645	593 372	3 502 528
<i>Dont Autres (ANRU...)</i>	4 988 023	3 437 083	2 304 219	3 842 798	1 332 497	2 199 405	18 104 024
<i>Dont fds affectés à un équipement⁸⁵</i>	0	1 697 966	523 855	580 953	1 540 918	0	4 343 692

Source : Comptes de gestion

8.5.3- Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement ont enregistré une forte progression, particulièrement en fin de période sous revue passant de 13,9 M€ à 23,9 M€ en 2017 et 18,4 M€ en 2018.

Tableau 56 : Dépenses d'équipement

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Dépenses d'équipement	13 901 124	13 505 105	14 697 366	15 318 472	23 904 845	18 400 030	99 726 942

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Elles ont notamment concerné :

- restructuration de l'école Wallon : 8,1 M€ ;
- Planétarium: 6,7 M€ ;
- restructuration de l'école Croizat : 6,4 M€ ;
- restructuration de l'école Grandclément : 4,9 M€ ;
- école Beauverie transitoire : 3,8 M€ ;
- acquisition du terrain pour l'école et l'équipement sportif "Gimenez" : 2,1 M€ ;
- acquisition du terrain pour l'école et l'équipement sportif du village : 2,5 M€ ;
- reconstruction du gymnase Owens (après incendie): 1,9 M€ ;
- locaux police municipale : 1,3 M€.

L'augmentation soutenue de la population de Vaulx-en-Velin nécessite un accroissement équivalent des services et équipements à destination des habitants. Ce point est particulièrement saillant en matière de service à l'enfance et à la jeunesse.

⁸⁵ En l'espèce ces fonds regroupent essentiellement les amendes de police relatives à la circulation routière et les participations instituées dans le cadre d'un Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE).

Selon la présentation fonctionnelle des actions menées en matière d'enseignement et de formation, ces dernières ont concentré plus de 45 % de dépenses d'investissement communales entre 2013 et 2018. Sur les 100 M€ de dépenses d'investissement, 38,9 M€ ont également été consacrés à la rénovation du patrimoine communal.

8.6- L'analyse du bilan

8.6.1- L'encours de la dette

L'encours de la dette en 2018 était de 70,3 M€, soit une hausse de 16,9 % depuis 2013, qui s'est concentrée essentiellement en fin de période sous revue.

La ville s'est tout d'abord désendettée entre 2013 et 2016, réduisant son encours de 2,5 M€. La commune de Vaulx-en-Velin bénéficiait alors d'un taux de couverture de ses dépenses d'équipement par son financement propre disponible (de 80 % environ) sensiblement plus élevé que par la suite.

La hausse de l'encours est intervenue entre 2016 et 2018, et résulte de l'intensification des dépenses d'investissement alors que le financement propre disponible était inférieur à son niveau de début de période sous revue.

Tableau 57 : Encours de la dette⁸⁶

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette	60 145 278	58 874 519	60 312 463	57 813 588	66 279 523	70 336 806
- Annuité en capital (a)	4 226 957	4 270 758	3 952 366	4 499 149	4 742 905	5 940 717
+ Nouveaux emprunts (b)	4 000 000	3 000 000	5 390 310	2 000 274	13 021 730	9 998 000
Variation de l'encours (a-b)	- 226 957	- 1 270 758	+ 1 437 944	- 2 498 875	+ 8 278 825	+ 4 057 283
Capacité de désendettement (en années)	9,3	9,7	12,6	14,7	13,0	9,4

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La dette par habitant est passée de 1 433 € en 2013 à 1 473 € en 2018, soit une relative stabilité. Elle reste cependant supérieure de 40 % à la moyenne des communes de la même strate démographique (1 036€ en 2018). Par ailleurs, considérant les capacités contributives réduites des habitants de la commune, cette dette doit en réalité être ramenée à la seule partie imposable de la population.

La capacité de désendettement communale⁸⁷, qui mesure la soutenabilité de la dette au regard de son autofinancement brut, a suivi une trajectoire sensiblement différente de l'encours. Elle s'est dégradée jusqu'en 2016, pour atteindre 14,7 années. Ce niveau était supérieur aux 12 années généralement considérées comme un seuil d'alerte, pourtant défini comme objectif cible par la municipalité. La capacité de désendettement s'est, en revanche, redressée en 2018 : l'amélioration de la CAF brute a en effet permis à la collectivité de retrouver une capacité de désendettement équivalente à celle de 2013, et ce malgré la hausse de l'encours.

L'endettement de la commune demeure important, nécessitant une stratégie active de développement de l'autofinancement.

⁸⁶ L'encours est ici retraité de manière à ne pas faire apparaître la reprise de dette du chauffage urbain (12,4 M€) au budget principal de la commune entre 2015 et 2018, dette qui aurait dû être transférée à la métropole de Lyon.

⁸⁷ La capacité de désendettement rapporte l'encours de la dette à l'autofinancement brut. Elle représente le nombre d'années pendant lesquelles une collectivité devrait théoriquement mobiliser l'intégralité de sa CAF brute pour rembourser sa dette. Elle est exprimée en nombre d'années : une baisse du nombre d'années traduit une amélioration de la situation financière du point de vue de l'endettement.

La structure de l'encours ne présente, en revanche, aucun risque particulier et ne comporte aucun emprunt structuré. Au contraire, la conclusion de nouveaux contrats d'emprunts à des taux plus avantageux que ceux des contrats parvenant à échéance, a permis une amélioration du taux d'intérêt moyen de la dette. La commune a ainsi allégé la charge des intérêts acquittés alors même que l'annuité en capital progressait.

8.6.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

La commune n'a pas établi de stratégie de trésorerie, plus précisément un niveau de trésorerie souhaité. De facto, ce dernier a représenté en moyenne pendant la période sous revue près de 40 jours de charges courantes. Ce niveau, compris entre 30 et 90 jours, peut être considéré comme satisfaisant. Toutefois, les exercices 2017 et 2018 ont démontré une fragilisation de la trésorerie sous l'effet du démarrage de certains investissements (Maison du peuple notamment).

Si le niveau de la trésorerie n'a pas été formellement défini, la commune indique qu'elle utilise deux leviers, le rythme d'encaissement des emprunts annuels, établi par rapport au rythme prévisionnel de décaissement des grosses opérations d'investissement, et le recours à une ligne de trésorerie, pour garantir un bon délai de paiement.

Tableau 58 : Trésorerie

au 31 décembre en euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
Fonds de roulement net	4 979 227	4 225 455	4 570 747	4 630 126	4 325 048	6 359 780	27,7 %
-Besoin en fonds de roulement	- 1 716 596	1 675 245	- 6 326 502	- 2 987 564	2 192 092	1 719 902	/
=Trésorerie nette	6 695 823	2 550 211	10 897 248	7 617 690	2 132 956	4 639 878	- 30,7 %
en jours de charges courantes	37,3	13,9	58,3	41,0	11,0	23,7	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

8.7- Conclusions sur la situation financière et la prospective

La situation financière de la commune de Vaulx-en-Velin se caractérise par des contraintes fortes et persistantes.

Ses produits de gestion (78,9 M€ en 2018) ont augmenté de 9,7 % pendant la période sous revue. La commune de Vaulx-en-Velin a, d'une part, bénéficié d'une progression des ressources institutionnelles qui sont passées de 27,8 M€ à 31,7 M€ entre 2013 et 2018. Elle a, d'autre part, vu ses produits fiscaux augmenter de 10,6 % pour atteindre 25,5 M€ en 2018. Cette évolution repose sur la dynamique des bases physiques d'imposition due à la croissance démographique communale et non sur une hausse des revenus des habitants.

Les charges de gestion se sont accrues à un rythme quasi-similaire à celui de ses produits pour atteindre 69,9 M€ en 2018. La collectivité a donc stabilisé sa situation et même amélioré son excédent brut de fonctionnement de 6,8 % en 5 ans. Celui-ci s'est élevé à 9 M€ lors du dernier exercice sous revue. L'autofinancement brut a également atteint 7,5 M€ en 2018, soit 16 % de plus qu'en 2013, en partie grâce à un allègement des charges d'intérêt d'emprunt.

Cependant, certains points restent préoccupants. Tout d'abord, la situation ne s'est réellement améliorée que tardivement, en 2018, exercice au cours duquel la commune a conclu un accord de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement avec l'État. Par ailleurs, la collectivité n'a pas maîtrisé ses dépenses de personnel qui ont progressé de près de 18 % (+ 7 M€) depuis 2013. Elles représentaient, en 2018, 64 % des dépenses de fonctionnement, soit dix points de plus que les communes comparables. Dans le même temps, la baisse des charges à caractère général et des subventions versées a été de 3,4 %.

Si l'autofinancement brut a progressé, l'autofinancement net s'est dégradé de 30 % en cinq ans et n'a représenté que 9 M€ pour l'ensemble de la période examinée. Ce niveau est sans comparaison avec les 99,7 M€ d'équipements réalisés par la collectivité qui a fortement investi en matière scolaire, mais également en matière de sécurité.

Pour financer un tel effort, la commune a perçu près de 42,2 M€ de subventions et 14 M€ de FCTVA pendant la période sous revue. En outre, elle a souscrit près de 37,4 M€ de nouveaux emprunts et accru son endettement de 16,9 % depuis 2013. Son encours a atteint 70,3 M€ en 2018 et sa capacité de désendettement 9,4 années.

La situation financière de la collectivité reste contrainte à l'instar de ce que relevait le précédent rapport de la chambre. La maîtrise des charges de gestion apparaît essentielle pour préserver sa situation financière ainsi que ses capacités à investir au profit d'une population jeune et croissante. La chambre ne peut qu'inviter la commune à améliorer sa politique de maîtrise des charges et à poursuivre les efforts engagés en 2018 concernant sa masse salariale.

Celle-ci a mis en place une réelle démarche de prospective financière au travers d'outils de planification internes et d'une présentation détaillée au sein du débat d'orientation budgétaire.

La prospective financière menée par la commune avant la crise sanitaire sur la période 2020-2023 a été révisée lors d'un nouveau débat d'orientation budgétaire organisé le 20 mai 2020 qui intègre les conséquences budgétaires de la crise connues à cette date. La chambre n'est pas en mesure pour l'instant d'en évaluer les effets sur le budget de la commune. Elle l'invite à actualiser régulièrement sa prospective à la lumière des effets de la crise afin d'éviter la dégradation de ses équilibres budgétaires et financiers.

9- ANNEXES

9.1- ANNEXE 1 : Glossaire

AC : attribution de compensation
ANRU : agence nationale pour le renouvellement urbain
AP/CP : autorisation de programme/crédit de paiement
CAF : capacité d'autofinancement
CASC : centre d'action sociale et culturelle
CCAS : centre communal d'action sociale
CCOP : cellule de coordination opérationnelle de partenariat
CGCT : code général des collectivités locales
CLSPD : conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CMP : code des marchés publics
CMPF : coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
CSP : circonscription de sécurité publique
CSPS : coordinateur en matière de sécurité et de protection de la santé
CSU : centre de supervision urbaine
DDU : dotation de développement urbain
DSU : dotation de solidarité urbaine
DGF : dotation globale de fonctionnement
DOB : débat d'orientation budgétaire
DPV : dotation de politique de la ville
EBF : excédent brut d'exploitation
FCTVA : fond de Compensation de la TVA
FNGIR : fonds national de garantie individuelle des ressources
FOVeS : fichier des objets et des véhicules signalés
FPIC : fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPD : financement propre disponible
FPR : fichier des personnes recherchées
GVT : glissement vieillesse technicité
IAT : indemnité d'administration et de technicité
IEMP : indemnité d'exercice de mission des préfetures
LBD : lanceurs de balles de défense
LPFP : loi de programmation des finances publiques
MAPA : marché à procédure adaptée
MFF : maison des fêtes et des familles
MJC : maisons des jeunes et de la culture
NBI : nouvelle bonification indiciaire
PAE : programme d'aménagement d'ensemble
PIE : pistolet à impulsion électrique
PUP : projets urbains partenariaux
PPI : plan pluriannuel d'investissement
PPRT : plan de prévention des risques technologiques
RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SIV ; système d'immatriculation des véhicules
SNPC : fichier national des permis de conduire
SSIAD : service de soins infirmiers à domicile
TFB : taxe sur le foncier bâti
TH : taxe d'habitation

9.2- ANNEXE 2 : Indemnités des élus

Fonction	Indemnité votée en €	Taux voté en%
Juin 2014 – Mars 2016		
Maire	2 151,23	56,59
1 ^{er} adjoint	2 145,91	56,45
Adjoint	1 723,88	45,34
Conseiller municipal bénéficiant d'une délégation	304,12	8
Conseiller	38,01	1
Avril 2016 – Juin 2017		
Maire	2 608,23	68,61
1 ^{er} adjoint conseiller métropolitain	1 698,42	44,68
Adjoint	1 568,16	41,25
Adjoint conseiller métropolitain	1 485,84	39,08
Conseiller municipal bénéficiant d'une délégation	304,12	8
Conseiller	38,01	1
Juillet 2017- décembre 2018		
Maire	3 255,79	84,12
1 ^{er} adjoint	2 032,47	52,51
Adjoint	1 555,80	40,20
Adjoint conseiller métropolitain	1 492,90	38,57
Conseiller municipal bénéficiant d'une délégation	309,65	8
Conseiller	38,71	1

Source : délibérations communales et données de paye

9.3- ANNEXE 3 : Cadre juridique des polices municipales

MISSIONS		
Police administrative	Police judiciaire	
<p>- Exécution des arrêtés de police du maire.</p> <p>- Mise en œuvre des décisions du maire dans l'exercice de ses compétences de police administrative générale (protection de l'ordre public municipal : tranquillité, sécurité, salubrité publiques).</p>	<p>Autorisé</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2° de l'article 21 du code de procédure pénale : les agents de police municipale ont la qualité d'agents de police judiciaire adjoints (APJA). • Peuvent constater, par procès-verbal, les contraventions aux arrêtés municipaux. • La loi leur confie par ailleurs la compétence de verbaliser un certain nombre d'infractions : <ul style="list-style-type: none"> - la grande majorité des contraventions au code de la route (art R. 130-2 du code de la route : possibilité, notamment, de procéder à des rétentions de permis de conduire en cas d'excès de vitesse majeurs) ; - contraventions au code pénal ne nécessitant pas d'actes d'enquête ou ne réprimant pas des atteintes à l'intégrité des personnes (art. R. 15-33-29-3 du code de procédure pénale) animaux dangereux, tapages nocturnes. • Abandons d'ordures. • Attroupements dans les halls d'immeubles (art L. 126-2 du code de la construction) ; • Infractions à la police des transports ferroviaires (art L. 2241-1 du code des transports) ; • Pour dresser les procès-verbaux de ces infractions, le policier municipal peut : <ul style="list-style-type: none"> - relever l'identité du contrevenant ; - rédiger un rapport sous l'autorité d'un officier de police judiciaire ; - conduire le contrevenant à un officier de police judiciaire en cas de flagrant délit. • La loi (article L. 511-1 CSI) prévoit aussi la possibilité pour les policiers municipaux de procéder à des inspections de bagages et à des palpations de sécurité. 	<p>Interdit</p> <ul style="list-style-type: none"> • A défaut d'être d'OPJ, les agents de police municipale ne peuvent pas : <ul style="list-style-type: none"> - rédiger des actes d'enquête ; - constater des contraventions relatives à l'intégrité des personnes, - procéder à des contrôles d'identité. • Ils ne peuvent pas effectuer des missions de maintien de l'ordre.

9.4- ANNEXE 4 : Cadre juridique applicable au CLSPD

Article D. 132-7 du code de la sécurité intérieure :

« Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune.

Il favorise l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés et peut définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques.

Il assure l'animation et le suivi du contrat local de sécurité lorsque le maire et le préfet de département, après consultation du procureur de la République et avis du conseil, ont estimé que l'intensité des problèmes de délinquance sur le territoire de la commune justifiait sa conclusion.

Il est consulté sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville définie à l'article 1er de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

A défaut des dispositifs contractuels susmentionnés, le conseil local peut proposer des actions de prévention ponctuelles, dont il assure le suivi et l'évaluation.

En fonction de la situation locale, les compétences du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance mentionné au présent article peuvent s'étendre aux actions de prévention de la radicalisation définies conjointement avec le représentant de l'Etat. »

Article D. 132-8 du code de la sécurité intérieure :

« Présidé par le maire ou son représentant, le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance comprend notamment:

- le préfet et le procureur de la République (...); le président du conseil général, (...)
- des représentants des services de l'Etat désignés par le préfet; le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétent en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance et auquel la commune appartient, ou son représentant ;
- des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (...)

En tant que de besoin (...), des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ainsi que des personnes qualifiées peuvent être associés aux travaux du Conseil.

La composition du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est fixée par arrêté du maire ».

Article D. 132-9 du code de la sécurité intérieure :

« Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance se réunit à l'initiative de son président en formation plénière au moins une fois par an. Il se réunit de droit à la demande du préfet de département ou de la majorité de ses membres.

Il se réunit en formation restreinte en tant que de besoin ou à la demande du préfet de département dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

Il détermine les conditions de fonctionnement des groupes de travail et d'échanges d'information à vocation thématique ou territoriale qu'il peut créer en son sein.

Son secrétariat est assuré sous l'autorité de son président. »

9.5- ANNEXE 5 : Régime statutaire applicable aux agents de police municipale

Les gardiens-brigadiers prennent l'appellation de "brigadier" après quatre années de services effectifs dans le grade.

Les gardiens et brigadiers, exécutent sous l'autorité du maire, les missions de police administrative et judiciaire relevant de la compétence de celui-ci en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Leurs conditions d'intervention sont strictement encadrées par les lois du 15 avril 1999, du 15 novembre 2001, du 27 février 2002, du 18 mars 2003 et du 31 mars 2006.

Les chefs de service de police municipale exécutent sous l'autorité du maire, les missions relevant de sa compétence en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de tranquillité, de sécurité et de salubrité publiques. Ils assurent l'exécution des arrêtés de police du maire et constatent, par procès-verbaux dans les conditions prévues à l'article 21-2 du code de procédure pénale, les contraventions auxdits arrêtés ainsi qu'aux dispositions des codes et lois pour lesquelles compétence leur est donnée. Ils assurent l'encadrement des agents de police municipale, dont ils coordonnent l'activité et ont vocation à exercer les fonctions d'adjoint au directeur de police municipale.

Les directeurs de police municipal exercent leurs fonctions dans les communes et dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comportant une police municipale d'au moins 20 agents relevant des cadres d'emplois de police municipale. Ils assurent la direction fonctionnelle et opérationnelle des services de la police municipale. Ils participent à la conception et assurent la mise en œuvre des stratégies d'intervention de la police municipale. Ils assurent l'encadrement des chefs de service de police municipale et des agents de police municipale dont ils coordonnent les activités.

9.6- ANNEXE 6 : La coordination avec les forces de la police nationale grâce à une convention

La convention établie avec le représentant de l'Etat fixe :

9.6.1- La nature et les lieux des missions de la police municipale

La convention fixe la nature et les lieux d'interventions de la police municipale.

La police municipale assure la surveillance des bâtiments communaux, la sécurité de l'hôtel de ville, la prise en charge des objets trouvés, la gestion en lien avec la SPA des animaux en divagation et l'application de la législation sur les chiens dangereux, les notifications diverses, le contrôle du respect des arrêtés du maire pris en vertu de ses pouvoirs de police, les entrées et les sorties des classes des établissements scolaires de la commune bénéficient pour appuyer ponctuellement la présence quotidienne d'agents de prévention scolaire, la surveillance des foires et marchés, la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune ainsi que des autres manifestations, notamment sportives ou récréatives.

La police municipale assure la surveillance de la circulation et du stationnement des véhicules sur les voies publiques et les parcs de stationnement. Elle surveille les opérations d'enlèvement des véhicules, et notamment les mises en fourrière effectuées en application des articles L. 325-2 et L. 325-12 du code de la route sous l'autorité de l'officier de police judiciaire compétent en application du deuxième alinéa de ce dernier article, par l'agent de police judiciaire adjoint, chef de la police municipale. La police municipale informe au préalable les forces de sécurité de l'État des opérations de contrôle routier et de constatation d'infractions qu'elle assure dans le cadre de ses compétences.

La police municipale assure ses missions de surveillance sur l'ensemble du territoire communal, dans les créneaux horaires suivants :

- du lundi au vendredi de 6h30 à 00h00 ;
- le samedi de 6h30 à 13h30 ;
- le samedi après-midi, notamment à l'occasion des cérémonies de mariage.

9.6.2- Des réunions périodiques de coordination entre la police municipale et la police nationale

La convention institue des réunions périodiques afin d'assurer le suivi de l'action des forces.

Le responsable des forces de sécurité de l'État et du Maire de Vaulx-en-Velin, ou leurs représentants, se réunissent périodiquement pour échanger toutes informations utiles relatives à l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics dans la commune, en vue de l'organisation matérielle des missions prévues par la convention. L'ordre du jour de ces réunions est adressé au procureur de la République qui y participe ou s'y fait représenter s'il l'estime nécessaire.

Lors de ces réunions, il doit systématiquement être fait état des résultats enregistrés en matière de sécurité routière.

Ces réunions sont organisées à trois niveaux selon les modalités suivantes :

- une réunion trimestrielle entre le responsable des forces de sécurité de l'État et le Maire (analyse de l'évolution de la délinquance sur le territoire de la commune, prise de décisions concernant les orientations à donner aux services, dans le respect des compétences de chacun) ;
- des réunions régulières entre le responsable des forces de sécurité de l'État et

l'adjoint au Maire délégué à la sécurité, à la prévention, et à la tranquillité publique (point de situation de la délinquance sur le territoire de la commune) ;

- une réunion hebdomadaire entre le responsable des forces de sécurité de l'État et le directeur de la prévention sûreté sécurité urbaine de la mairie de Vaulx-en-Velin (analyse des évènements de la semaine écoulée, prévision de ceux susceptibles d'intervenir et coordination des interventions de la police municipale avec celles de la police nationale pour les différentes manifestations se déroulant dans la ville).

A l'occasion des réunions hebdomadaires, le responsable des forces de sécurité intérieure de l'Etat, le responsable de la police municipale ou le directeur prévention-sécurité mettent en place un dispositif commun de surveillance renforcé et coordonné visant à prévenir la commission d'infractions durant les périodes identifiées comme sensibles en matière de bon ordre, de sûreté et de sécurité publics.

Le responsable des forces de sécurité de l'État et le directeur de la Prévention Sûreté Sécurité Urbaine de la mairie de Vaulx-en-Velin s'informent mutuellement des modalités pratiques des missions respectivement assurées par les agents des forces de sécurité de l'état et des agents de police municipale, pour assurer la complémentarité des services chargés de la sécurité sur le territoire de la commune.

Le directeur de la Prévention Sûreté Sécurité Urbaine de la mairie de Vaulx-En-Velin informe le responsable des forces de sécurité de l'Etat du nombre d'agents de police municipale affectés aux missions de la police municipale et, le cas échéant, du nombre des agents armés et du type des armes portées.

La police municipale donne toute information aux forces de sécurité de l'État sur tout fait dont la connaissance peut être utile à la préservation de l'ordre public et qui a été observé dans l'exercice de ses missions.

Le responsable des forces de sécurité de l'État et le directeur de la Prévention Sûreté Sécurité Urbaine de la mairie de Vaulx-en-Velin, ou leurs représentants, peuvent décider que des missions pourront être effectuées en commun sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'État, ou de son représentant, excepté les missions de maintien de l'ordre. Le maire en est systématiquement informée.

9.6.3- La mise à disposition des agents et de moyens de la police municipale

Une coopération opérationnelle renforcée a été mise en place entre la police municipale et les forces de sécurité de l'Etat pour ce qui concerne la mise à disposition des agents de la police municipale et de leurs équipements.

Cette coopération concerne les échanges d'informations :

- sur les moyens disponibles en temps réel et leurs modalités d'engagement ou de mise à disposition ;
- sur l'échange de l'information quotidienne et réciproque par liaisons téléphonique et radiophonique ;
- sur le partage des informations utiles, notamment en matière d'accidentalité et de sécurité routière ainsi qu'en ce qui concerne les troubles urbains survenus, ou ceux prévisibles émanant des constatations des agents des forces de sécurité de l'État et des agents de la police municipale ;

- par la transmission aux forces de sécurité de l'État de toutes les informations de la vidéo protection utiles à la préservation de l'ordre public résultant des observations réalisées, et selon des modalités qui sont précisées par le directeur de la Prévention Sûreté Sécurité Urbaine de la mairie de Vaulx-en-Velin et le responsable des forces de sécurité de l'État, dans le respect des dispositions de la loi no 95-73 du 21 janvier 1995 ;
- par un transfert en temps réel des flux vidéo du dispositif de vidéo protection de la ville vers l'Hôtel de police de Lyon conformément à la convention de partenariat signée entre la ville de Vaulx-en-Velin et l'État ;
- par la mise à disposition de postes radios numériques sécurisés de la police municipale au poste fixe de la police nationale (TN360) et des équipages de police nationale véhiculés (TV/GSP/BST) ;
- par l'usage de caméras individuelles dont les enregistrements peuvent être transmis sur réquisition du procureur de la République aux forces de sécurité de l'État pour les besoins de la procédure.

En matière de sécurité routière, la coopération renforcée prend la forme :

- l'élaboration conjointe d'actions de prévention en direction de publics considérés comme vulnérables et d'une stratégie locale de contrôle, dans le respect des instructions du préfet et du procureur de la République ;
- l'accès au système d'immatriculation des véhicules (SIV) et au système national des permis de conduire (SNPC) ;
- l'utilisation de la vidéo protection pour participer à la lutte contre l'insécurité routière par la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 251-2 alinéa 4 du code de la sécurité intérieure.

La coopération renforcée a pour objectifs de :

- assurer la tranquillité pendant les périodes de vacances ;
- encadrer des manifestations sur la voie publique ou dans l'espace public, hors missions de maintien de l'ordre ;
- apporter le concours de la police nationale à la police municipale dans l'exercice des pouvoirs de police du maire notamment dans le domaine de la tranquillité publique, dans la lutte contre les incivilités et les dépôts sauvages.

9.7- ANNEXE 7 : Liste des infractions au code de la route constatable par vidéo-verbalisation

Peuvent être constatées par vidéo-verbalisation, les infractions au stationnement et les infractions prévues à l'article R.121-6 du code de la route :

1. Le défaut de port de la ceinture de sécurité ;
2. L'usage du téléphone tenu en main ;
3. L'usage de voies et chaussées réservées à certaines catégories de véhicules (bus, taxis...) ;
4. La circulation, l'arrêt et le stationnement sur les bandes d'arrêt d'urgence ;
5. Le non-respect des distances de sécurité entre les véhicules ;
6. Le chevauchement et le franchissement des lignes continues ;
7. Le non-respect des signalisations imposant l'arrêt des véhicules (feux tricolores, stop ...) ;
8. Le non-respect des vitesses maximales autorisées ;
9. Le non-respect des règles de dépassement ;
10. L'engagement dans l'espace compris entre les deux lignes d'arrêt (sas vélos) ;
11. Le défaut de port de casque homologué par les utilisateurs d'un engin motorisé ;
12. Le défaut d'assurance ;
13. Le port à l'oreille de tout dispositif susceptible d'émettre du son ;
14. Le défaut de port de plaque d'immatriculation (y compris si elle est illisible) ;
15. Le non-respect des sens interdits ;
16. Le non-respect de la priorité de passage à l'égard du piéton ;
17. L'usage de « voies vertes » et d'aires piétonnes ;
18. Les manœuvres interdites sur autoroute (demi-tour et marche-arrière).

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr