

Présentation du rapport définitif de la Chambre régionale des comptes

Intervention de Daniel Valéro
- Conseil municipal du 27 juin 2016 -

La Chambre régionale des comptes effectue de manière habituelle un contrôle dans les collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants, généralement en début de mandat. Cela avait déjà été le cas en 2009, au début du mandat précédent.

Le contrôle présenté aujourd'hui a été engagé par courrier en date du 2 février 2015. La CRC indiquait alors son choix de faire porter ses investigations sur :

- la qualité des informations budgétaires et comptables
- la situation financière de la commune
- les ressources humaines (dans le cadre des travaux conduits par la formation interjuridictions « finances locales », qui regroupe la Cour des comptes et les CRC)
- et la commande publique.

Un entretien de début de contrôle a ensuite été organisé le 13 mars 2015, afin de donner quelques repères. Puis la commune a reçu six séries de questionnaires, sur des points extrêmement précis pour lesquels des réponses et des pièces justificatives étaient attendues.

Un nouvel entretien s'est alors déroulé le 8 juillet.

Puis, le 14 octobre 2015, la CRC a fait parvenir à la commune ses observations provisoires. La collectivité a alors répondu à ces observations.

J'ai ensuite demandé à être auditionné en personne par la Chambre, lors de sa séance du 12 février 2016, afin d'exprimer le point de vue de la commune, alors qu'il est plutôt de coutume que les collectivités se fassent représenter par leur conseil juridique.

Le rapport d'observation définitif a été délibéré par la CRC le 12 février. La collectivité a, comme elle en a le droit, établi une réponse écrite le 8 avril, qui accompagne donc le rapport définitif.

Ainsi, en vertu du code des juridictions financières, le rapport définitif ainsi que la réponse de la commune doivent être communiqués à l'assemblée délibérante, et donner ensuite lieu à débat. Il deviendra, à l'issue de ce Conseil municipal, publiable et communicable à toute personne qui en fera la demande.

Je vous propose donc une synthèse de ce rapport, qui au final ne comporte qu'une quarantaine de pages. Vous le verrez, il s'agit souvent de points très techniques, que la commune a déjà, ou est en train, d'améliorer.

Le rapport définitif s'organise autour de quatre chapitres, après une présentation de la commune :

- 1) Gestion budgétaire et comptable
- 2) Analyse financière
- 3) Ressources humaines
- 4) Commande publique

Je tiens à préciser que ce contrôle a généré des centaines d'heures de travail pour plusieurs agents de la commune, sur une période de quasiment un an et demi. Je souhaite remercier les agents ayant travaillé sur ce dossier, car il a représenté une charge importante, en supplément de leur travail quotidien, et avec des délais de réponse souvent très courts. Ces délais ne prenaient d'ailleurs pas en compte les impondérables de la vie d'une collectivité, comme le montage du budget par exemple, période où l'activité est déjà intense et à laquelle les réponses au contrôle se sont ajoutées.

Le contrôle de la CRC est globalement satisfaisant, et les échanges ont permis de répondre aux questions posées. La bonne situation financière de la Ville de Genas est soulignée. Elle est jugée -je cite le rapport : « satisfaisante, la commune de Genas dispose de marges de manœuvre assez importantes ».

En effet, quelques chiffres tirés du rapport le soulignent :

- la capacité d'autofinancement brute est élevée, et a même augmenté entre 2009 et 2014
- les ressources fiscales propres ont augmenté de 5 % par an en moyenne, alors que les taux d'imposition communaux sont restés stables, et inférieurs à ceux des communes de même strate (de moitié pour le taux de la taxe d'habitation)
- la commune est peu endettée : sa capacité de désendettement est inférieure à 3 ans et demi sur la période considérée, la dette par habitant est inférieure à la moyenne des communes de la strate depuis 2012
- la commune a investi au total 36,6 millions d'euros en dépenses d'équipement entre 2009 et 2014, financés sur ses fonds propres à 85 %
- les effectifs de la collectivité sont stables (environ 267 agents), la masse salariale a progressé à un rythme de 2,6 % par an en moyenne
- la Chambre souligne par ailleurs que l'évolution de la part des ressources institutionnelles est à la baisse : elle est passée de 15 % à 11 % dans le budget communal ; la dotation globale de fonctionnement ayant notamment diminué de 22 % entre 2013 et 2014 !

De façon plus détaillée :

1) Sur la gestion budgétaire et comptable :

- La CRC émet quelques remarques concernant la qualité de l'information financière : certaines évolutions étaient d'ores et déjà prévues, et nous comptons bien entendu suivre l'ensemble des indications de la Chambre.

Par exemple, concernant le plan pluriannuel d'investissement, sa présentation au Conseil municipal lors du DOB était bien entendu prévue, mais n'a pas encore été effectuée, car la collectivité est notamment en attente d'éléments de réponse de la part de la CCEL. En effet, nous n'avons aucun élément sur les investissements liés aux réseaux et aux bassins -et on sait comme ces travaux, indispensables, sont coûteux. De la même façon, nous attendons aussi de la part de la CCEL des éléments sur le volet des voiries. Il est à noter que, sur la période du contrôle, la CCEL n'avait pas de PPI.

De plus, le schéma directeur d'assainissement, qui représente une enveloppe d'environ 10 millions d'euros, est actuellement en cours de construction.

Le PPI a donc encore besoin d'être affiné avant d'être présenté au Conseil municipal, et certaines données actuellement manquantes ne dépendent pas de la Ville.

En complément, je tiens à souligner que le Conseil municipal a bien bénéficié d'une information sur les investissements du mandat en cours, à travers la présentation de la « feuille de route » en novembre 2015. Le document a ensuite été distribué à l'ensemble des Genassiens.

Et, pour finir sur le débat d'orientations budgétaires, il est à noter que dès novembre 2015, la collectivité l'a adapté aux nouvelles dispositions prévues par la Loi NOTRe. Elle le reverra également en fonction des modalités qui doivent être définies prochainement par décret, dès parution de celui-ci.

- La CRC pointe quelques sujets d'amélioration très techniques, qui ont d'ores et déjà été pris en compte depuis le début du mandat en cours –ce que souligne d'ailleurs le rapport- ou sont en passe de l'être.

Ainsi, par exemple, la CRC rappelle que les annexes constituent la 4^{ème} partie du budget, et qu'elles doivent être mieux fiabilisées, notamment pour l'annexe « dette sur l'emprunt », celle relative au personnel...

D'autres remarques de même nature ont été formulées sur le suivi des restes à réaliser, le rattachement des charges et produits à l'exercice, le suivi du patrimoine... La collectivité s'est bien sûr engagée à rester vigilante sur l'ensemble de ces points.

- La Chambre souligne la qualité du pilotage budgétaire, avec les taux de réalisation suivant :

* en fonctionnement, en moyenne, 109 % des recettes prévues et 93 % des dépenses prévues ont été réalisées (à titre de comparaison, le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement de la CCEL est de 80 %) ;

* en investissement, en moyenne, 91 % des recettes prévues et 88 % des dépenses prévues ont été réalisées (à titre de comparaison, le taux de réalisation des dépenses d'investissement de la CCEL est de 58 %)

2) Sur l'analyse financière :

- Les indicateurs d'analyse financière sont au vert, comme le montrent les chiffres que je vous ai présentés en préliminaire à cette présentation.

La Chambre régionale des comptes indique, par exemple, que le ratio entre la capacité d'autofinancement brute et les produits de gestion du budget principal est, en moyenne, de 19 % à Genas : c'est quasiment le double de la valeur minimale admise !

- Il est également noté que la dette de la commune comporte peu de risques : le seul emprunt à taux variable est classé –et je cite la CRC- « dans la catégorie la moins exposée aux risques ». Donc, non seulement la commune est peu endettée, mais en plus, sa dette est saine et non toxique, contrairement à d'autres collectivités qui -malheureusement- doivent traiter cet épineux problème.

- Quant au fonds de roulement net global et à la trésorerie, ils sont –et je cite encore la CRC- « largement supérieurs aux seuils prudentiels communément admis ».

- Seul un point –là encore très technique- est soulevé dans le rapport final. Il concerne le financement d'investissements pour le compte de tiers, et pour lequel la situation a été régularisée dès la fin de l'exercice 2015.

3) Sur les ressources humaines :

La commune compte en moyenne 267 agents, pour 222 équivalents temps plein.

La CRC note que les effectifs sont restés relativement stables (+ 2 % de postes permanents ; - 13 % de postes non permanents).

- La Chambre relève une bonne maîtrise de la masse salariale de la collectivité, tout en satisfaisant aux obligations d'un service public de qualité. Ainsi, à Genas, de 2009 à 2013, la part des charges de personnel, rapportée à l'ensemble des charges de fonctionnement, est notée comme inférieure à celle des autres communes de la même strate.

J'ajoute que cet équilibre, nous l'avons trouvé notamment grâce à l'évaluation systématique des besoins de remplacement et au coût financier que cela engendre, mais aussi au recours à la mobilité interne, et à l'externalisation de certains services.

- La Chambre indique que la commune sollicite, plus que la moyenne, des contractuels. Nous prenons acte de ce constat, mais en voici quelques raisons...

Tout d'abord, la réforme des rythmes scolaires a entraîné de facto l'emploi d'un nombre important d'animateurs pour encadrer les écoliers durant les « Ateliers récréatifs ».

Ensuite, la taille de la commune et de la collectivité engendre une certaine difficulté à recruter des agents titulaires pour des postes de cadres et d'« expert ».

Cette difficulté est amplifiée par la concurrence de collectivités de taille plus importante qui sont à proximité immédiate de Genas : elles attirent les catégories A et B, leur offrant la possibilité de développer leur carrière. On dit ainsi souvent que Genas sert de « tremplin », vers des postes de plus grande importance.

- La CRC a pointé des lacunes dans le tableau de suivi des effectifs avant 2014. Il s'est grandement amélioré depuis la mise en place d'un tableau ad hoc en 2013 : il permet ainsi à la collectivité de suivre mensuellement ses effectifs.

- D'autres points –là aussi, techniques- ont également été soulevés.

Par exemple, la CRC déplore le nombre important d'avancements d'échelon des agents à l'ancienneté minimale, ce qu'elle juge trop favorable. La collectivité s'engage à sensibiliser ses cadres sur cette question, car ce sont eux qui sollicitent cet avancement lors de l'évaluation annuelle des agents.

- Sur les mutualisations entre la Ville de Genas et la CCEL évoquées par la CRC, il est vraiment nécessaire d'apporter quelques points d'éclairage complémentaires au rapport.

* L'importante différence de taille entre Genas et les autres communes de la CCEL se répercute également sur la taille des effectifs : aujourd'hui, seules quelques communes disposent de pôles d'expertise ; tandis que la CCEL ne compte qu'une quinzaine d'agents.

Partant de ce constat, et dans un souci d'efficience du service public, Genas a donc proposé que certaines mutualisations se réalisent en interne, au sein de ses propres effectifs, afin de faire profiter les autres collectivités de l'expertise que nous possédons déjà et, aussi, pour économiser des postes.

La question s'est posée pour les autorisations du droit du sol, avec une réponse négative de la CCEL, qui a décidé de créer son propre service : la commune a alors souhaité conserver son expertise en interne pour répondre aux spécificités qui sont les nôtres –un choix également fait par la commune de Colombier-Saugnieu. Je déplore vraiment ce refus, alors que les services dédiés à cette question de Genas et de Colombier-Saugnieu auraient pu absorber avec peu de recrutement le flux supplémentaire généré par les dossiers des autres communes, plutôt que de doubler ce service.

La même question se pose actuellement pour les ressources humaines : nous avons proposé que la mutualisation se réalise en interne, en augmentant nos effectifs d'environ un poste et demi qui serait remboursé par la CCEL. Je doute que la réponse de la part des autres communes, tout comme de la CCEL, soit favorable.

N'oublions pas que, dans le cadre d'une mutualisation, l'accord de l'agent est requis pour son transfert d'une collectivité à une autre –transfert qui peut compromettre l'évolution prévue de sa carrière, et qui, dans notre cas, changerait radicalement la communauté professionnelle entourant l'agent ainsi que le type de collectivité dans laquelle il travaille.

Nous nous heurtons ici aux limites de la mutualisation des effectifs dans le cas d'une ville-centre entourée de communes de moindre taille, évoluant dans des strates différentes, avec donc d'importantes disparités de méthodes, d'expertise et d'effectifs.

* Je souhaite également revenir sur la mise à disposition des agents communaux de la voirie à la CCEL, suite au transfert de la compétence voirie en 2009, elle aussi pointée par la CRC.

La commune est tout à fait consciente de ce problème concernant le remboursement par la CCEL à la Ville des missions réalisées pour son compte depuis 2015. Nous sommes en attente du règlement de la part de la CCEL, à qui nous avons écrit à plusieurs reprises sur ce sujet pour une résolution dans les meilleurs délais de ce point, sans réponse à ce jour.

- Autre point, le rapport de la CRC indique que les dispositions actuelles sur le temps de travail des agents et sur les congés ne sont pas réglementaires. Ainsi, la Chambre relève une durée moyenne annuelle inférieure de 14 heures à la durée légale (soit 1 593 heures au lieu de 1607 heures), et un régime de congés allant au-delà des dispositions juridiques applicables en la matière.

Il est nécessaire de rappeler que le système mis en place jusqu'à présent est le fruit d'une histoire, avec notamment l'application, en 2001, de la réforme fixant la durée hebdomadaire du travail à 35 heures. Il faut également se rappeler à quel point les services de la mairie ont évolué, se sont transformés en quelques décennies à peine, accompagnant la croissance de notre ville, avec pour objectif de mieux répondre aux besoins du public.

Suivant les injonctions de la Chambre, la Ville a d'ores et déjà engagé une réforme du temps de travail, qui prendra pleinement effet le 1^{er} septembre 2016. Comme vous le voyez, nous tentons de répondre aux exigences de la CRC –bien qu'elle ait fait peu cas du contexte de notre commune et de ses contraintes- et même si nous sommes certains que quelques agents vivront ce réaménagement comme une sanction.

- Le rapport de la CRC fait également état d'un nombre trop important d'heures supplémentaires effectuées par nos agents. Toujours pour répondre aux exigences de la Chambre, nous poursuivons la réflexion autour de l'annualisation de certains services, afin de diminuer le recours aux heures supplémentaires. Là aussi, cette évolution peut être mal comprise par certains agents, pour qui ce travail, qui était réellement fourni, constituait un complément dont ils avaient

besoin. Un complément par ailleurs très précieux en termes de motivation pour les travaux les plus ingrats.

- La Chambre indique que la Ville de Genas n'échappe pas à la hausse globale, au sein des collectivités, du taux d'absentéisme.

Cependant, nous nous étonnons du mode de calcul choisi par la CRC, dans lequel un jour d'arrêt de travail pour maladie « ordinaire » est comptabilisé de la même façon qu'un jour d'arrêt pour accident du travail, ou encore qu'un jour de formation ou qu'un jour lié à l'exercice du droit syndical... Cela nous interroge.

Je tiens également à rappeler que la commune a malheureusement connu un certain nombre d'agents souffrant de pathologies graves : sur ce sujet, une approche « humaine » nous apparaît donc nécessaire.

- Quant à la prime de fin d'année, la Chambre juge ses bases légales « fragiles » car, à l'instauration du 13^{ème} mois, en 1973, le Conseil municipal d'alors n'a visiblement pas pris de délibération adéquate.

Il faut souligner que cette observation a demandé une enquête inouïe afin de retrouver des documents datant de plusieurs décennies, et qu'il a même parfois fallu interroger les salariés de l'époque afin qu'ils nous éclairent sur le sujet ! Il me semble important que le Conseil municipal ait conscience de l'ampleur des recherches pour retrouver des éléments datant des années 1970.

Dès les premières observations de la Chambre à ce sujet, nous avons engagé une réflexion pour résoudre la fragilité de cet avantage qu'il ne nous paraît pas envisageable d'enlever à nos agents.

Sans solution trouvée en 2015, et ne pouvant imaginer le non-versement du 13^{ème} mois fin novembre 2015, j'ai alors pris la responsabilité personnelle du versement de cette prime pour l'ensemble des agents de la collectivité.

Actuellement, l'intégration du montant du 13^{ème} mois au régime indemnitaire des agents, préconisée par la CRC, n'est pas possible : en effet, certains agents atteignent déjà le plafond du régime indemnitaire de leur cadre d'emploi. Le recours à cette solution manquerait alors au respect du principe de l'égalité de

traitement entre agents municipaux ou de la parité avec la fonction publique d'État. Nous sommes donc en attente de la parution des nouveaux décrets concernant le RIFSEEP (« régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ») afin de déterminer s'il sera désormais possible, pour l'ensemble des agents de la Ville, d'intégrer l'équivalent du 13^{ème} mois à leur régime indemnitaire.

Dans tous les cas, je suis bien résolu à trouver la meilleure des solutions, qui puisse satisfaire les exigences légales tout en assurant, autant que possible, à l'ensemble des agents de la collectivité la pérennité de cet important avantage.

Sur ce point, je ne vous cache pas que nous attendions plus de magnanimité de la part de la CRC, qui n'a pas tenu compte de la transformation de la collectivité entre 1973 et aujourd'hui : imaginez, à l'époque, il n'y avait qu'un seul cadre, le secrétaire de mairie, et seule une trentaine d'agents ! Les exigences réglementaires n'étaient pas les mêmes qu'actuellement.

La collectivité a grandi très vite, elle a gagné une centaine d'agents pendant la décennie précédant notre arrivée. Bien entendu, nous comprenons les demandes de mise aux normes, mais il n'est pas possible de changer radicalement toute une organisation, en un ou deux mandats.

- Pour conclure sur ce chapitre, je souhaite souligner le travail considérable mené en matière de ressources humaines dans la collectivité depuis 2008, travail remarqué par la Chambre, même si celle-ci souhaiterait, comme nous venons de le voir, que l'ensemble des chantiers soient menés de front –ce qui n'est pas possible temporellement. Notre volonté est aussi de laisser la place au dialogue social. On ne réforme pas une collectivité en 5 ou 8 ans, surtout lorsqu'elle est composée d'un grand nombre d'agents en poste depuis longtemps, qui disposent de peu d'éléments de comparaison sur l'organisation des collectivités de notre strate –trop de changements, trop radicaux pourraient là aussi créer des points de blocage.

4) Sur la commande publique :

La Chambre régionale des comptes relève, là encore, des points très techniques, qui appellent quelques ajustements, déjà en cours.

Une période délicate a été relevée par la CRC, et correspond à la période de présence d'un agent ayant aujourd'hui quitté la collectivité. Consciente de la lacune de ce service à cette époque, un nouveau recrutement a été effectué, avec un agent plus qualifié, à la formation initiale plus solide. Durant la période intermédiaire, la collectivité a eu la volonté d'assurer la continuité des moyens assurant la gestion des marchés publics grâce à la mise à disposition de personnel du Centre de gestion du Rhône.

Pour sécuriser encore ce domaine, l'encadrement du service a été doublé, grâce à l'arrivée du directeur de l'Axe 4 qui pilote les services transversaux, et donc le service de la commande publique.

Il est également à noter qu'un meilleur suivi des services opérationnels se met en place pour les aider dans la bonne définition de leurs besoins, afin de limiter le nombre de marchés déclarés sans suite ou infructueux.

Pour tirer un bilan de ce rapport de la CRC :

Il est globalement très positif quant à la situation financière et la gestion de la commune.

Quelques ajustements –une fois encore, très techniques- de gestion ou de procédure de la collectivité sont nécessaires, et déjà en cours de réalisation.

La Ville de Genas est –bien entendu- très volontaire pour améliorer l'ensemble de ces points qui relèvent, bien souvent vous l'avez vu, du détail administratif.

Cependant, je tiens à indiquer que je regrette l'approche parfois très abrupte avec laquelle la CRC a mené ce contrôle, notamment sur le volet des ressources humaines, avec des injonctions et des délais de réalisation très courts. En effet, nous avons un an pour mettre en place les ajustements

demandés. Ces délais sont courts, notamment au vu des réorganisations déjà effectuées ces dernières années avec le déploiement de nouveaux services à la population et leur adaptation aux besoins actuels des Genassiens. Et il faut l'avouer, certaines injonctions de la Chambre ne sont pas toujours adaptées à un service public de qualité.

J'espère aussi grandement une issue favorable sur la question du régime indemnitaire des agents, concernant leur 13^{ème} mois, grâce à des évolutions de la législation nationale aujourd'hui encore en réflexion.

Le contrôle précédent avait été réalisé dans un esprit de « conseil », dans le sens d'une réelle adaptation du service public aux besoins de la population. Or, le contrôle présenté aujourd'hui, vous l'avez vu, a porté essentiellement sur des points de procédure, parfois très éloignés de l'administré, et qui, pour certains, pourraient paraître « anecdotiques »... Le temps des magistrats et celui des agents de la collectivité aurait pu être consacré à la manière de mieux répondre aux attentes de la population vis-à-vis de leur commune, dans un contexte budgétaire national dénué de visibilité. C'est en effet l'une de nos principales difficultés, ce manque de vision à long terme, l'État ayant plutôt tendance à être versatile.

Mais je voudrais retenir de ce contrôle qu'il ne pointe aucun dysfonctionnement majeur –au contraire, il mentionne la qualité de gestion de la collectivité, ce dont je suis, bien évidemment, très satisfait.

Tout en améliorant les points soulevés par la CRC, nous continuerons donc à mettre en œuvre les engagements pris en 2014, à réaliser des investissements importants afin d'améliorer la qualité du service public, et pour préparer au mieux l'avenir de notre commune.

Je remercie encore tous les employés ayant travaillé aux réponses apportées à la Chambre régionale des Comptes durant les 16 mois venant de s'écouler.

Je remercie également la présidente de la Chambre, madame De Kersauson, ainsi que les magistrats qui m'ont reçu lors de l'audience et qui m'ont accordé une écoute de grande qualité.