

Rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes d'Ile de France formulées dans le rapport n°15-0182 R

Dans sa réponse au rapport d'observations définitives n°15-0182 R de la chambre régionale des comptes (CRC) d'Ile de France, la Ville avait partagé un certain nombre de constats faits par la juridiction et notamment sa volonté de tirer profit des préconisations faites pour améliorer le service public rendu aux habitants et l'efficacité de ses actions.

L'année 2016 a justement été largement mise à profit pour répondre à l'ensemble des préconisations formulées par la CRC. Le descriptif des actions menées figure dans les paragraphes suivants. Un tableau est également annexé au présent rapport pour visualiser aisément la mise en œuvre des recommandations de la chambre.

1) Sur la situation financière de la Commune

La chambre a reconnu dans son rapport la spécificité communale dû à la présence d'une grande majorité de la population en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), qui crée des besoins spécifiques et accrus en termes de services publics. Le constat était également fait de la faiblesse des taux d'imposition, bien inférieurs à la moyenne des villes équivalentes.

La chambre formulait également des avertissements concernant l'évolution des niveaux d'épargne, des charges externes, de la masse salariale et donc de l'endettement de la Ville. Elle appelait la Ville à renforcer ses outils de gestion, de prévision et d'information financière.

En conséquence, la Ville a travaillé dès 2016 sur plusieurs aspects :

- Limitation des dépenses de charges externes et de masse salariale sur l'exercice en cours,
- Affectation de la majeure partie de l'excédent budgétaire 2015 au désendettement,
- Nouvelle procédure d'élaboration budgétaire permettant un dialogue de gestion performant, adapté finement et couvrant l'ensemble des dépenses des services (y compris RH et supports),
- Un cadrage budgétaire tenant bien plus compte des taux d'exécution constatés de façon à améliorer la réalisation des crédits votés,
- Elaboration d'un plan pluriannuel 2016-2020 de fonctionnement et d'investissement,
- Dématérialisation des circuits de validation des factures, ce qui a permis dès cette année de ramener les délais de paiement en-dessous des délais légaux maximums (DGP ordonnateur au 3^{ème} trimestre 2016 = 18 jours),

Ces efforts de structuration auront des effets concrets majeurs dès le budget primitif pour l'année 2017, qui repose sur les équilibres suivants :

- Une baisse de 5% des dépenses de fonctionnement, grâce à une diminution de 12% des achats de biens et services, et une évolution à -0,7% de la masse salariale,
- Le maintien des taux d'imposition actuels (comme depuis 2005),
- Une épargne nette de 5,8M€,
- Une hausse de 30% des dépenses réelles d'investissement,
- Un niveau d'emprunt établi à 11M€, pour porter le niveau global d'endettement de la Ville à 44M€ en fin d'exercice.

Sur ce dernier point, le montant indiqué doit être entendu comme un maximum qui ne sera très probablement pas atteint puisque la reprise de l'excédent budgétaire 2016 et les subventions d'investissement que pourra percevoir la Ville tout au long de l'année 2017 viendront le minorer. Même sans prendre en compte ces éléments, ce niveau d'endettement demeure tout à fait absorbable, puisque les ratios financiers de la Commune prévus en 2017 sont bien meilleurs que les seuils d'alerte :

- Ratio de désendettement : 4,94 années,
- Encours de dette : 1 066€ / habitant,
- Encours de dette / recettes réelles de fonctionnement : 67%,

La Ville indique toutefois à la chambre que le niveau d'endettement est amené à progresser dans les années à venir du fait d'un ambitieux programme d'investissement indispensable à la qualité de vie des habitants, portant notamment sur la rénovation urbaine du quartier de la Dame Blanche. Face à cette nécessité, la stratégie financière de la Commune consistera donc à maintenir un niveau d'épargne le plus élevé possible afin de financer ces investissements sans dégrader sa situation structurelle. Les plans pluriannuels de fonctionnement et d'investissement ont précisément été élaborés en ce sens.

2) Sur la gestion des ressources humaines

L'amélioration de la gestion des ressources humaines a été la priorité de la Commune en 2016, à la fois pour structurer l'organisation et les outils, pour s'assurer du strict respect de la réglementation, pour piloter et contrôler l'évolution de la masse salariale et pour s'engager dans une démarche d'amélioration de la qualité de vie au travail, corollaire indispensable à l'efficacité des actions en faveur des Gargeois.

2.1 Sur l'évolution des charges de personnel

Concernant l'évolution des charges de personnel, la masse salariale a diminué de 2,7% en 2016 par rapport au réalisé 2015. Sur l'année 2017, la Ville prévoit une légère décre par rapport au montant voté au BP 2016 malgré de nombreuses mesures catégorielles (application du protocole d'accord relatif à la rémunération et à la carrière des fonctionnaires, mise en œuvre du RIFSEEP, hausse du point, refonte des grilles indiciaires, ...) grâce à ses efforts d'organisation, de mutualisation et de non remplacement de certains départs.

2.2 Sur les dysfonctionnements constatés

Concernant la situation de sa direction des ressources humaines, la Ville s'est engagée dans la démarche de stabilité et de structuration préconisés par la chambre. Le départ d'un chef de service a ainsi été remplacé en interne par une personne occupant déjà des fonctions de chargé de mission au sein de la direction. La direction s'est également dotée de procédures sur les principales tâches qu'elle effectue. Par exemple, des tableaux de bord de suivi précis et fin de la masse salariale (y compris ETP, absentéisme, ...) sont établis et communiqués aux services. Ceux-ci ont ainsi été utilisés dans le cadre du dialogue de gestion qui a présidé à l'établissement du budget pour 2017.

La Commune est également engagée dans une vaste démarche d'amélioration de son système d'information en lien avec la société prestataire du logiciel utilisé dans ce domaine.

La chambre faisait état d'une situation de mal-être au travail. La Ville a élaboré en concertation longue et entière avec ses agents un plan d'actions qualité de vie au travail adopté à l'unanimité des membres du CHSCT en juin 2016. De nombreuses démarches issues de ce travail sont déjà en place ou en passe de l'être.

La chambre a fait le constat de l'absence de certains documents règlementaires. Le travail d'amélioration a également été mené sur ce point :

- Production et présentation en comité technique du rapport sur l'état de la collectivité 2016 (pour l'année 2015),
- Recensement pluriannuel 2017-2020 des besoins de formation, devant déboucher sur l'adoption d'un plan de formation formalisé d'ici au 1^{er} trimestre 2017,
 - o Sur ce point, la Commune reconnaît l'insuffisance de ces efforts de formation illustrés par les chiffres 2014 cités dans le rapport. Le nombre de jours de formation a déjà augmenté de 26% en 2016 par rapport à 2015, et de 26% de nouveau en 2017 par rapport à 2016, et doit continuer à croître dans les années à venir pour rattraper la moyenne nationale. La Ville a également voté dans son budget pour 2017 une augmentation de 70% du budget dédié à la formation (en plus de la cotisation CNFPT).
- Le document unique d'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs est en cours d'élaboration, plusieurs métiers ayant déjà fait l'objet d'un passage en CHSCT (avec vote positif des documents afférents),
- Le tableau des effectifs accompagnant le budget primitif pour 2016 était bien celui du 1^{er} janvier, conformément à la réglementation. Pour le budget 2017, le tableau a également intégré les informations requises relatives aux non titulaires.

Concernant le constat d'un contrôle défaillant des carrières et des paies, la Ville avait déjà remédié au moment de la remise du rapport à la correction de la totalité des cas individuels signalés. A noter que sur le cas des assistants d'enseignement artistique, une première délibération de juin 2016 puis le nouveau règlement des primes et indemnités voté en décembre 2016 ont permis à la Ville de se mettre en stricte conformité avec la réglementation en vigueur les concernant.

2.3 Sur les effectifs

La Commune dispose désormais des outils permettant le suivi fin des effectifs préconisés par la chambre, grâce aux tableaux des effectifs produits au 30/06 et au 01/01, au rapport sur l'état de la collectivité, à la production de tableaux de bord par service. Un travail demeure encore à mener sur la stricte concordance des données entre tous ces outils, l'automatisation des éléments entrant dans le système d'information, la définition des procédures de correction des erreurs constatés et la complète appropriation de ces documents par l'ensemble des services.

Le travail engagé avec le prestataire de logiciel RH doit justement permettre de lier efficacement tous les outils et documents existants pour s'assurer de leur conformité et cohérence, faciliter le suivi et limiter les risques d'erreurs humaines.

De manière plus générale, la Ville se dote en parallèle d'un système d'information décisionnel, déjà en test sur plusieurs directions depuis le 3^{ème} trimestre 2016, qui doit encore faciliter l'utilisation et le suivi des données RH, financières, et de nombreux autres indicateurs d'évaluation, pour encore renforcer la culture de l'efficacité et de l'efficience de ses actions.

Sur un plan plus règlementaire, la Commune respecte désormais strictement les exigences en matière d'avis de vacance de poste et de délibération. La récente adoption (décembre 2016) de la délibération de principe autorisant M. le Maire à pourvoir au remplacement de fonctionnaires momentanément absents en est le dernier exemple.

Concernant l'évolution du nombre de non titulaires, la Ville réaffirme son engagement à s'inscrire dans les règles statutaires en la matière et appelle l'attention de la chambre sur la difficulté à recruter des fonctionnaires titulaires sur certains postes, notamment en catégorie A. Néanmoins, suite à la prolongation du dispositif de la loi Sauvadet, la Ville offrira la possibilité à tous ses agents éligibles de candidater auprès des jurys spécifiques permettant l'intégration sur des cadres d'emplois de catégorie A et B. Un bilan positif en matière d'évolution du rapport titulaires / non titulaires devrait donc pouvoir être fait à la fin de l'année 2017.

2.4 Sur le temps de travail

Par délibération en date du 14 décembre 2016, la Ville a adopté un nouveau règlement du temps de travail et des congés qui prévoit l'application de la norme annuelle des 1607h et le retour à la parité avec l'Etat concernant les autorisations spéciales d'absence. Un travail demeure encore à mener sur l'adaptation du temps de travail pour certains services annualisés soumis à des contraintes spécifiques (travail de nuit ou le dimanche, travaux pénibles et dangereux, ...), pour lesquels la loi permet de déroger à la règle des 1607h. Ces démarches devraient aboutir d'ici juin 2017.

2.5 Sur l'absentéisme

La chambre faisait état dans son rapport d'un taux d'absentéisme globalement équivalent à la moyenne des communes de même taille, tout en attirant l'attention de la Ville sur l'évolution préoccupante de ses congés longue maladie et longue durée.

La Ville reconnaît cet état de fait, notamment issu du vieillissement de ses employés et de l'insuffisance des démarches de prévention et de reclassement pour la partie du personnel la plus exposée à ces risques. Cette problématique est d'ailleurs commune à de nombreuses collectivités.

La Ville s'est donc engagée dans plusieurs démarches pour remédier à cette situation et éviter sa reproduction dans l'avenir :

- Adoption d'un plan d'actions qualité de vie au travail en juin 2016,
- Elaboration en cours de finalisation d'un plan de formation 2017-2020,
- Lancement en septembre 2016 d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, portant en premier lieu sur les métiers d'ATSEM, d'agents de restauration, d'agents d'hygiène et de propreté et de jardiniers, qui sont parmi les plus exposés aux risques évoqués,
- Elaboration en cours d'un bilan statistique fin de l'absentéisme en 2016, permettant d'identifier les principales problématiques à résoudre,
- Finalisation en cours du document unique d'évaluation des risques professionnels,

2.6 Sur le régime indemnitaire

Les anomalies individuelles signalées par la chambre ont été corrigées dès que la Ville en a eu connaissance.

La Ville s'est dotée d'un nouveau régime indemnitaire en décembre 2016, sur les bases du RIFSEEP, incluant un travail fin de cotation des métiers afin de disposer de normes transparentes, équitables et motivantes.

2.7 Sur les heures supplémentaires

Là encore, les anomalies individuelles signalées par la chambre ont été corrigées dès que la Ville en a eu connaissance. De plus, des consignes et des procédures claires ont été mises en œuvre pour empêcher le dépassement de la limite des 25 heures mensuelles.

Enfin, la Ville a codifié en accord avec la réglementation l'usage et les règles en matière d'heures supplémentaires à l'occasion de l'adoption de son nouveau règlement relatif aux primes et indemnités adopté en décembre 2016. Ce document, associé à un travail fin sur l'annualisation de plusieurs services qui doit aboutir d'ici à juin 2017, doit permettre de répondre à l'enjeu budgétaire relatif aux heures supplémentaires souligné par le rapport de la chambre.

2.8 Sur le régime des astreintes

Une délibération de juin 2016, ensuite codifiée dans le règlement des primes et indemnités adopté en décembre 2016, est venu préciser très clairement les conditions, modalités, emplois éligibles, rémunérations, ..., du régime d'astreintes en vigueur de la collectivité. La collectivité suit strictement la réglementation applicable sur ce sujet.

2.9 Sur les avantages en nature

2.9.1 Sur les logements de fonction

La Ville a remédié à tous les cas individuels problématiques évoqués dans le rapport, que ce soit en matière de déclarations d'avantages en nature, de cumul avec des astreintes pour les mêmes missions ou de locations hors commune. Le parc de logements a fait l'objet d'un recensement précis et tous les occupants disposent d'arrêtés en bonne et due forme.

Par une délibération de juin 2016, la Ville a adopté un nouveau règlement des agents logés et des gardiens. Ce dernier respecte strictement le décret n°2012-752 du 9 mai 2012, notamment en ce qui concerne les conditions d'attribution des logements par nécessité absolue de service et le paiement des fluides par les agents. La Ville en a profité pour définir strictement ce qui relève de la contrepartie de la fourniture du logement, des tâches liées à l'astreinte, des interventions donnant lieu à paiement ou récupération. A plus long terme, ce nouveau partage des tâches permettra une diminution progressive du nombre de logements attribués par nécessité absolue de service au fur et à mesure du départ des occupants.

2.9.2 Sur les véhicules

Conformément à la recommandation de la chambre, un premier règlement d'utilisation des véhicules a été adopté en décembre 2015. Après plusieurs mois d'usage, il est apparu nécessaire de compléter et d'améliorer ce document. Le Conseil Municipal a donc adopté en novembre 2016 une charte d'utilisation des véhicules municipaux, qui indique précisément le cadre d'usage des véhicules de fonction de M. le Maire et du DGS (y compris l'avantage en nature), les conditions et modalités d'attribution des véhicules avec autorisation de remisage à domicile (qui font désormais l'objet d'autorisations écrites spécifiques) et qui instaure un dispositif de suivi et de géolocalisation automatisés de l'ensemble du parc. Ce dernier point permettra de s'assurer strictement du respect des règles indiquées dans la charte et de faciliter le suivi des consommations de carburant.

L'ensemble des éléments évoqués dans le 2) illustre la volonté de la Commune d'améliorer sensiblement et rapidement sa gestion des ressources humaines. La Ville a su, dès 2016, investir les différents champs évoqués dans les recommandations de la chambre, pour agir sur les leviers suivants : procédures réglementaires, qualité de vie au travail, GPEEC, absentéisme, pilotage et suivi de la masse salariale, organisation interne et systèmes d'information, temps de travail, régime indemnitaire. Si le chemin est encore long, l'engagement de la Ville est en tout cas certain et vérifiable.

3) Sur le contrôle des associations subventionnées et la réalisation d'une maison de santé et de bureaux dans le centre commercial Arc-en-ciel

Sur ces deux points, la réponse de M. le Maire au rapport d'observations définitives prenait acte des constats et recommandations de la chambre, en apportant des éléments complémentaires sur l'importance du soutien aux associations et d'une politique active de santé par rapport aux besoins du territoire.

L'action préconisée par la chambre concernant l'association CMG avait déjà été mis en œuvre à l'automne 2015.

Les autres points mentionnés n'emportaient pas d'action particulière à mettre en œuvre de la part de la Commune.