



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

COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE
(78)

Cahier n° 1 : Contrôle organique

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 2 avril 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	5
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	8
OBSERVATIONS	10
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	10
2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE	11
2.1 Géographie	11
2.2 Projets urbains	11
2.3 Données socio-économiques	12
2.4 L'absence de surclassement démographique de la commune	12
2.5 Ordonnateur et ancien ordonnateur	12
3 SUITES DONNEES AU PRECEDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE	13
3.1 La société des transports et de l'environnement du Mantois (Sotrema)	13
3.2 La société d'économie mixte locale (SEML).....	15
4 QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	16
4.1 La qualité de l'information financière.....	16
4.1.1 L'information des élus de la majorité.....	17
4.1.2 L'information de l'ensemble des élus.....	17
4.1.3 L'information des citoyens de la commune.....	19
4.2 Le règlement budgétaire et financier.....	20
4.3 La fiabilité des prévisions budgétaires	21
4.4 La fiabilité des comptes	22
4.4.1 Le rattachement des charges à l'exercice (compte 408).....	23
4.4.2 Les charges à répartir sur plusieurs exercices (compte 481).....	23
4.4.3 Les provisions (compte 68)	24
4.4.4 Les immobilisations financières	25
4.4.5 Les emprunts et dettes assimilées (compte 16).....	25
4.4.6 Les engagements hors bilan (compte 80)	26
5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	26
5.1 Mantes-la-Jolie, une commune défavorisée au regard de son environnement socio-économique	27
5.1.1 Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2019.....	27
5.1.2 Une forte dépendance à l'égard de ressources financières externes	29
5.2 Le contexte intercommunal.....	30
5.2.1 Relations financières avec la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise.....	30
5.2.2 Retraitement des données financières à périmètre constant 2014-2018.....	31
5.3 Analyse de la section de fonctionnement.....	32
5.3.1 Évolution générale des produits de gestion	32
5.3.2 Évolution générale des charges de gestion	40
5.4 Évolution de l'autofinancement	45
5.4.1 L'excédent brut de fonctionnement.....	45
5.4.2 La capacité d'autofinancement brute.....	46

5.4.3	La capacité d'autofinancement nette	46
5.4.4	Évolution des recettes réelles d'investissement.....	47
5.5	Analyse de la section d'investissement.....	49
5.5.1	Les dépenses réelles d'investissement depuis 2014	49
5.5.2	Facteurs explicatifs des dépenses d'investissement	50
5.5.3	Structure des dépenses d'investissement.....	50
5.6	L'endettement et son évolution.....	51
5.6.1	La stratégie de gestion de dette.....	53
5.6.2	La désensibilisation de l'encours de dette sur la période 2016 - 2018	53
6	LES RESSOURCES HUMAINES.....	55
6.1	Le pilotage des effectifs et de la masse salariale.....	55
6.1.1	Le schéma pluriannuel de performances des ressources humaines (SPPRH)	55
6.1.2	La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)	56
6.2	Les effectifs.....	57
6.2.1	L'évolution des effectifs.....	57
6.2.2	Effectifs budgétaires et effectifs pourvus	59
6.2.3	Les collaborateurs de cabinet	60
6.2.4	Les emplois fonctionnels.....	61
6.3	Le régime indemnitaire	64
6.3.1	Délibérations.....	64
6.3.2	Une prime annuelle dont la régularité n'est pas établie.....	65
6.3.3	Perspectives	66
6.4	La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	66
6.5	La durée annuelle du temps de travail.....	67
6.5.1	Le cadre législatif et réglementaire	67
6.5.2	Durée et organisation du travail.....	67
6.5.3	Perspectives d'évolution.....	68
6.6	Les autorisations d'absence.....	69
6.7	Les heures supplémentaires.....	70
6.7.1	Rappel de la réglementation	70
6.7.2	Les heures supplémentaires rémunérées.....	70
6.7.3	Anomalies dans le versement des IHTS	72
6.7.4	Perspectives d'évolution.....	72
6.8	Le régime d'avancement.....	73
6.9	L'absentéisme	73
7	DES PRATIQUES DE GESTION IRREGULIERES.....	74
7.1	Des opérations patrimoniales à la régularité contestable	74
7.1.1	Des cessions à paiement différé préférées à des ventes au comptant	74
7.1.2	Cession de locaux à une école privée aboutissant à un risque juridique et financier	74
7.1.3	Cession de locaux à une association confessionnelle malgré des impayés de loyer	77
7.2	Les agents de la cellule « interventions et médiation sociales de proximité ».....	78
7.2.1	Situation de ces agents selon la paye.....	78
7.2.2	Affectation depuis le 12 octobre 2018.....	79
7.2.3	Activité des six agents selon la collectivité	80
7.2.4	Des agents de prévention pourtant inconnus de l'outil de suivi d'activité Memento.....	80

7.2.5	Position de la commune.....	82
7.2.6	Cadrage budgétaire.....	83
7.2.7	Des dossiers administratifs lacunaires.....	83
7.2.8	L'absence d'impact du comité technique paritaire du 12 octobre 2018 sur la situation administrative de ces six agents.....	85
7.2.9	Des recrutements entachés d'irrégularités.....	86
7.3	Avantages en nature liés aux véhicules.....	87
7.3.1	État du parc.....	87
7.3.2	Véhicule affecté au maire.....	88
7.3.3	Véhicule affecté au député de la circonscription.....	88
7.4	Les cartes accréditatives de carburant.....	89
7.4.1	Rappel de la réglementation.....	89
7.4.2	Dispositif en vigueur à Mantes-la-Jolie.....	89
7.4.3	Cadrage budgétaire.....	89
7.4.4	Consommation de carburant de M. Vialay.....	89
7.4.5	Consommation de carburant de M. Cognet.....	92
7.4.6	Autres irrégularités constatées liées à des cartes nominatives.....	92
7.4.7	Cartes « Hors Parc ».....	94
7.5	Péage et parking.....	95
7.5.1	Prise en charge des frais de péage et de parking de M. Vialay.....	95
7.5.2	Autres utilisations de cartes de péage et de parking.....	97
7.6	Les indemnités de fonction des élus.....	98
7.7	Les frais de représentation du maire.....	98
7.7.1	Réglementation et jurisprudence.....	98
7.7.2	Imputation comptable.....	99
7.7.3	Des frais remboursés au maire sans vote du conseil municipal.....	99
7.7.4	La régie d'avances du cabinet du maire.....	99
7.7.5	Des frais pris en charge et imputés à tort en 2014 et 2015.....	100
7.7.6	Des frais de représentation pris en charge par la commune en l'absence de délibération à compter de 2016.....	101
7.7.7	Bilan des irrégularités constatées.....	103
7.7.8	Régularisation du dispositif à compter de mai 2018.....	104
7.8	Les frais de mission du maire et des élus.....	104
7.8.1	Rappel de la réglementation.....	104
7.8.2	Rappel des observations précédentes.....	105
7.8.3	Dispositif en vigueur à Mantes-la-Jolie.....	105
7.8.4	Les frais de mission de l'ancien maire de 2014 à 2018 et leur remboursement sont irréguliers.....	106
7.8.5	Autres élus concernés.....	107
7.9	Les cartes d'achat.....	108
7.9.1	Rappel de la réglementation.....	108
7.9.2	Contrat conclu avec l'émetteur.....	108
7.9.3	Intervention de la trésorerie.....	109
7.9.4	Une utilisation des cartes d'achat à hauteur de 100 000 € par an.....	109
7.9.5	Des relevés d'opérations non exhaustifs.....	112
7.9.6	Des dépassements des plafonds autorisés.....	112

7.9.7	Utilisation de la carte d'achat du DGS aux mêmes fins qu'une indemnité forfaitaire de représentation	112
7.9.8	Utilisation de la carte d'achat pour des dépenses d'une autre nature que celles autorisées ...	113
7.9.9	Utilisation d'une carte d'achat par des personnes non habilitées	113
7.9.10	L'absence de liste des fournisseurs référencés	113
7.9.11	Position de l'ordonnateur.....	113
7.10	La coopération internationale.....	114
7.10.1	Rappel des travaux précédents de la chambre	114
7.10.2	Relations de la commune avec le GIP YCID	114
7.10.3	Les programmes de coopération décentralisée : Maroc et Sénégal	115
7.10.4	Le soutien aux associations de développement et de solidarité.....	116
ANNEXES	118

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Mantes-la-Jolie. Le contrôle proprement dit s'est déroulé de janvier à juillet 2019 et la phase de contradiction sur la base du rapport provisoire de novembre 2019 à février 2020.

Une commune défavorisée au regard de son contexte socio-économique

Avec 44 000 habitants, Mantes-la-Jolie est la troisième ville du département des Yvelines. Elle comporte un quartier prioritaire de la politique de la ville, le Val Fourré, qui compte 21 000 habitants. La population vit dans des conditions socio-économiques difficiles. Le taux de pauvreté est de 32,5 % et la part des logements sociaux de 41 %. Sur la commune, 22 % des actifs sont au chômage (30 % au Val Fourré) et 21 % des ménages ont des ressources uniquement issues des prestations sociales (12,5 % au niveau national).

Comme le relevait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2019, au chapitre consacré aux communes défavorisées d'Île-de-France, un tel contexte socio-économique a souvent tendance à déséquilibrer la situation financière des collectivités dans la mesure où il les incite à développer une offre étoffée de services publics locaux même quand le niveau de leurs recettes fiscales est relativement peu élevé.

Une situation financière néanmoins maîtrisée

De fait, la commune de Mantes-la-Jolie possède des bases d'imposition de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties plus faibles que la moyenne des communes de la même strate démographique et en croissance faible au cours de la période sous revue (2014-2018). Pourtant, ses produits de fonctionnement, rapportés à la population, sont nettement supérieurs à la moyenne de sa strate. Mantes-la-Jolie bénéficie en effet du jeu combiné de la péréquation financière assurée par l'État, à travers la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui a été renforcée, et du versement du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). Or, une conséquence indirecte de la création en 2016 de la communauté urbaine (CU) Grand Paris Seine et Oise (GPS&O), à laquelle la commune est désormais rattachée, a été le quasi-doublement de ce versement.

Par ailleurs, la commune de Mantes-la-Jolie paraît maîtriser l'évolution de ses charges de fonctionnement qui, à périmètre constant, hors transfert de la compétence « voirie » à la CU GPS&O, ont baissé de 4,2 % entre 2014 et 2018. En particulier, la masse salariale a reculé de 5,1 % au cours de cette période. Toutefois, la commune n'a pas pu expliquer cette évolution.

Les charges à caractère général par habitant sont sensiblement moindres à Mantes-la-Jolie que dans les communes de la même strate du département des Yvelines. En outre, la commune n'a pas de difficulté à recouvrer ses recettes tarifaires, les admissions en non-valeur ne dépassant pas 10 000 € par an. En matière d'abattements fiscaux, elle applique les taux minimums légaux.

Au total, la commune a vu son excédent brut de fonctionnement s'améliorer de 20,5 % entre 2014 et 2018. Sa capacité d'autofinancement (CAF) brute a néanmoins baissé de 10 % en raison de la résiliation d'un contrat d'emprunt sur *swap*. Pour autant, la CAF nette, largement positive, est restée nettement supérieure, rapportée à la population, aux moyennes départementale, régionale et nationale.

De plus, la commune a fortement allégé son programme d'investissement au cours de la période sous revue (8 M€ par an en moyenne de 2014 à 2018 au lieu de 17 M€ au cours des années antérieures au prix d'un recours massif à l'emprunt).

Par conséquent, l'encours de la dette de la commune a baissé (de 76 M€ en 2014 à 62,4 M€ en 2018) et sa capacité de désendettement s'est améliorée (de 5,8 à 5,4 années). Cependant, bien que maîtrisé au regard de ses capacités financières actuelles, cet endettement demeure relativement élevé au regard de la population communale (1 476 € par habitant en 2018 contre 1 066 € par habitant dans les communes de la même strate démographique).

Une gestion des ressources humaines à améliorer

La commune de Mantes-la-Jolie s'est dotée d'un schéma directeur d'optimisation des ressources (SDOR) pour mieux piloter ses effectifs et sa masse salariale. Des améliorations sensibles doivent néanmoins être apportées à la gestion de ses ressources humaines. Ainsi, les différents états qu'elle a fournis ne permettent pas de mesurer précisément les effectifs. Des incohérences systématiques entachent les rapports sur l'état de la collectivité ainsi que la paye. Le régime indemnitaire est inéquitable et illisible pour les agents et les encadrants. Au cours du premier semestre de 2020, il doit être refondu, comme exigé par les textes, dans un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

Globalement, la gestion des ressources humaines souffre d'irrégularités qui doivent être corrigées :

- la durée annuelle du travail n'est que de 1 544 heures, soit 63 heures de moins que la durée annuelle réglementaire de 1 607 heures. Cet écart représente un coût net annuel pour la commune de près de 1,3 M€ par an soit 31 agents en équivalent temps plein (ETP) ;
- une prime annuelle fixe de 1 100 € basée sur l'absentéisme et l'ancienneté des agents permanents, qui représente près d'un quart de l'enveloppe budgétaire affectée au régime indemnitaire, est versée aux agents sans aucune base légale ;
- la commune paye chaque année à ses agents un volume conséquent d'heures supplémentaires en l'absence de délibération en précisant les modalités et de système de contrôle automatisé permettant de les comptabiliser contrairement aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

De plus, la chambre a relevé des situations particulières qui sont irrégulières :

- aucun élément matériel attestant du service fait par six agents, appartenant à une « cellule interventions et médiation sociales de proximité » rattachée au directeur général des services, ne ressort de l'examen approfondi de leur situation administrative ;
- les modalités de recrutement et de rémunération du directeur général des services, appliquées par la commune de Mantes-la-Jolie, sont celles réservées aux communes de 80 000 à 150 000 habitants, auxquelles elle ne peut prétendre.

De multiples frais pris en charge irrégulièrement par la commune

Des frais de réception du maire en fonction de 2014 à décembre 2017, M. Vialay, ont été pris en charge par la commune de façon irrégulière à hauteur de 50 000 €. En effet, cette prise en charge est intervenue en l'absence de délibération du conseil municipal contrairement à l'article L. 2323-19 du code général des collectivités territoriales. Elle a porté en grande majorité sur des dépenses, surtout des frais de restaurant (79 repas en 2017, par exemple), dont l'intérêt communal n'est pas établi et qui n'avaient pas le caractère exceptionnel et déterminé que doivent revêtir les frais de représentation.

De 2014 à 2017, les frais de déplacements du maire au Maroc et au Sénégal lui ont été remboursés ou ont été payés directement, à hauteur de 23 323 €, sans autorisation préalable par un mandat spécial contrairement à l'article L. 2123-18 du CGCT. La commune n'est d'ailleurs toujours pas dotée d'un dispositif régulier de prise en charge des frais de mission dans le cadre d'un mandat spécial accordé pour une opération déterminée de façon précise et limitée quant à son objet et sa durée.

Par ailleurs, au titre d'une convention du 29 octobre 2018, la commune a mis un véhicule à disposition de M. Vialay en tant que député. Alors que les frais réels devaient être à sa charge, il a continué de bénéficier d'une carte de carburant dont il a fait usage de décembre 2017 à avril 2019 à hauteur de 3 528 €. De plus, il a fait supporter à la commune 4 790 € de frais de péage et de parking.

S'agissant de ces frais réels (carburant, péages, stationnement), la commune admet n'avoir émis aucun titre exécutoire avant le contrôle de la chambre et « reconnaît être en décalage dans l'émission des titres ». Elle demande qu'il soit pris acte de sa volonté tardive de rectification. En l'état, seul un titre de 1 910,29 € se rapportant aux frais liés à la période de janvier à mai 2019, a été émis le 27 décembre 2019. Par ailleurs, des frais de mission de M. Vialay ont été pris en charge en 2018 par la commune à hauteur de 6 178 €.

Le maire en fonction depuis décembre 2017 dispose d'un véhicule de fonction et de cartes couvrant ses frais de carburants, péage et parking, en l'absence de toute délibération du conseil municipal et en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

Près de 35 agents de la commune bénéficient de véhicules de service remisés à domicile sans qu'une délibération soit intervenue pour en préciser l'usage et la justification au regard de leur fonction. Plus d'une centaine de cartes de carburant sont attribuées par la commune à ses agents en l'absence de tout dispositif de contrôle alors que, de 2014 à 2018, l'achat de carburants a représenté un coût pour la collectivité de 876 500 €. Cette situation se traduit par de nombreux abus.

Dans sa réponse (janvier 2020) au rapport d'observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que ce dispositif pourrait être régularisé juste après les prochaines élections municipales.

Une quinzaine d'agents de la commune disposent de cartes d'achats dont les modalités de fonctionnement contreviennent aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat. L'encours annuel des opérations réglées par carte d'achat est de l'ordre de 100 000 €. De nombreuses irrégularités sont relevées dont l'absence de fournisseurs référencés, des dépassements des plafonds autorisés, l'utilisation de carte d'achat à des fins personnelles ou par des personnes non habilitées, etc.

Des opérations de cession d'immeubles à la régularité contestable

Alors que les cessions de biens immobiliers par la commune font systématiquement l'objet d'un paiement comptant, deux ventes à terme sont intervenues en 2012 et 2016.

Le 20 janvier 2016, la commune a cédé 5 bâtiments modulaires à une école privée bilingue musulmane Eva de Vitray pour la somme de 491 000 € selon un paiement à terme, étalé sur 5 années. Alors, que l'école privée précitée ne faisait pas face à ses échéances, la commune n'a pas souhaité actionner la clause résolutoire prévue dans l'acte de vente en cas de non-paiement. Par simple délibération du 18 décembre 2017, elle a accordé un rééchelonnement de la dette dont la durée est passée de 5 à 10 ans, ce qui n'empêche pas le débiteur de continuer de régler ses échéances avec retard.

Les dispositions de la loi du 30 octobre 1886 et une jurisprudence constante interdisent aux personnes publiques de financer les dépenses d'investissement des écoles primaires privées. Une commune ne peut mettre des bâtiments à la disposition d'une école privée du premier degré qu'aux conditions normales du marché. Or, les conditions financières privilégiées accordées à l'école privée Eva de Vitray dans le cadre de ladite vente à terme ne sont pas celles du marché et s'apparentent à une libéralité.

Par convention conclue le 9 juin 2008, la commune avait mis à disposition de la représentation locale de la Confédération islamique Millî Görüş (CIMG), dans un premier temps à titre gracieux, un local de 704 m² et sept parkings. La finalité de cette organisation est, selon son site internet, de lancer et surveiller la construction de mosquées, organiser les pèlerinages, recruter et former des imams et autres personnes chargées des services religieux, etc.

Selon un acte authentique de cession du 27 avril 2012, assez obscur quant à l'apurement d'un arriéré de loyers et charges de 39 713,83 € dû par la CIMG-Mantes, cette dernière est devenue propriétaire dudit local pour un prix de cession de 237 788,67 € dont la dernière échéance sera à régler le 1^{er} février 2022.

Ces conditions de location puis de cession peuvent être assimilées à une libéralité. Or, l'interdiction de principe de toute subvention publique aux associations cultuelles et à l'exercice du culte par une collectivité territoriale, posée par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, est de jurisprudence constante.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse à la commune les recommandations suivantes.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

-
- Rappel au droit n° 1 : Faire figurer dans le rapport d'orientation budgétaire les engagements pluriannuels d'investissement, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel, la durée effective du travail dans la commune ainsi que l'ensemble des informations prévues par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités locales. 19
- Rappel au droit n° 2 : Publier sur le site internet de la commune une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ainsi que l'ensemble des documents d'information budgétaire mentionnés à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales. 20
- Rappel au droit n° 3 : Veiller au respect des dispositions de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, qui ne permettent le recrutement d'un agent contractuel sur l'emploi de directeur général des services que pour les communes de plus de 80 000 habitants. 63
- Rappel au droit n° 4 : Refondre le régime indemnitaire en vue notamment de mettre en œuvre les dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État. 66
- Rappel au droit n° 5 : Fixer la durée annuelle du travail des agents à 1 607 heures conformément au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique. 69
- Rappel au droit n° 6 : Adopter une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS et instaurer un moyen de contrôle automatisé permettant le décompte des heures supplémentaires réellement effectuées. 73
- Rappel au droit n° 7 : Fixer par une délibération annuelle la liste des membres du conseil municipal et des agents de la commune bénéficiant de la mise à disposition d'un véhicule ainsi que les avantages annexes afférents, en conformité avec les dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT...
..... 88
- Rappel au droit n° 8 : Accompagner toute délibération du conseil municipal sur les indemnités de fonction d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal en application de l'article L. 2123-20-1 du CGCT. 98
- Rappel au droit n° 9 : En application de l'article L. 2123-18 du CGCT et de la jurisprudence encadrant le remboursement des frais liés à l'exécution de mandats spéciaux, adopter une délibération préalable à chaque opération, précise dans son objet et limitée dans sa durée. 106

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Mettre en place un règlement budgétaire et financier..... 21
- Recommandation n° 2 : Constituer des provisions à hauteur des risques d'irrecouvrabilité estimés..... 24
- Recommandation n° 3 : Ne pas recourir à des ventes à terme complexes au bénéfice d'organismes à caractère professionnel qui sont exclus de tout dispositif d'aide communale en matière d'investissement, ces opérations étant de surcroît fragilisées par des mécanismes d'abandon de créances ou de renoncement à des garanties inscrites dans un acte authentique. 78
- Recommandation n° 4 : S'assurer que le guide fixant les conditions d'utilisation des véhicules de service de la commune est effectivement appliqué et le compléter de règles et de modalités de contrôle encadrant l'usage des cartes de carburant..... 94
- Recommandation n° 5 : A.- Ne plus faire bénéficier un élu national d'une carte de carburant indûment prise en charge par la commune. B.- Mettre un terme à l'opacité du dispositif de cartes « Hors Parc » et établir des règles strictes encadrant leur usage ainsi que des modalités de contrôle. C.- Introduire des modalités de contrôles des bénéficiaires des cartes de péage et de parking et en limiter l'usage aux agents de la commune dans la limite des besoins du service..... 98
- Recommandation n° 6 : A.- Mettre en place un dispositif de contrôle permettant de s'assurer du respect des plafonds et de la nature des dépenses autorisées au titre des cartes d'achat. B.- Définir une liste des fournisseurs habilités à être réglés par carte d'achat et formaliser auprès de l'émetteur les conséquences qu'emporte cette liste. C.- Obtenir de l'émetteur, un relevé d'opérations par carte d'achat conforme aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat. 114
- Recommandation n° 7 : Obtenir les documents comptables et mettre en œuvre les modalités de contrôle prévus par les conventions liant la commune aux associations de développement et de solidarité..... 117
-

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Mantes-la-Jolie, pour les exercices 2014 et suivants.

L'entretien d'ouverture de contrôle prévu par les normes professionnelles a eu lieu le 28 janvier 2019 avec le maire en fonctions et en présence de l'ancien maire. Il a été suivi d'échanges avec le directeur général des services auxquels plusieurs directeurs s'étaient associés.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles que définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Les observations provisoires délibérées le 20 septembre 2019 ont été notifiées au maire en fonctions, M. Raphaël Cognet et à son prédécesseur M. Michel Vialay, le 18 novembre 2019. Des extraits ont été adressés aux tiers mis en cause.

Au cours de sa séance du 2 avril 2020, la chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa sixième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives au vu des observations provisoires, de la réponse du maire en fonctions reçue le 17 janvier 2020 enregistrée au greffe de la chambre le 23 janvier 2020, de l'audition de celui-ci qui s'est tenue à la chambre le 19 février, ainsi que des réponses reçues, d'une part, de son prédécesseur le 18 janvier 2020 enregistrées le 20 janvier 2020 et, d'autre part, de tiers mis en cause.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu sous la présidence de Mme Mouysset, vice-présidente de la chambre, MM. Sigalla et Lesquoy premiers conseillers, Mme Mesnard et M. Perez, conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Sigalla, premier conseiller, assisté de Mme Ioppi, vérificatrice,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

M. Leinot auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

Les réponses de l'ordonnateur et de l'ancien ordonnateur au rapport d'observations définitives, qui leur a été adressé par la chambre le 3 juin 2020, ont été reçues par la chambre respectivement le 19 juin 2020 signée de l'ordonnateur et le 9 juillet 2020 signée de l'ancien ordonnateur. Ces réponses sont jointes en annexe au présent rapport.

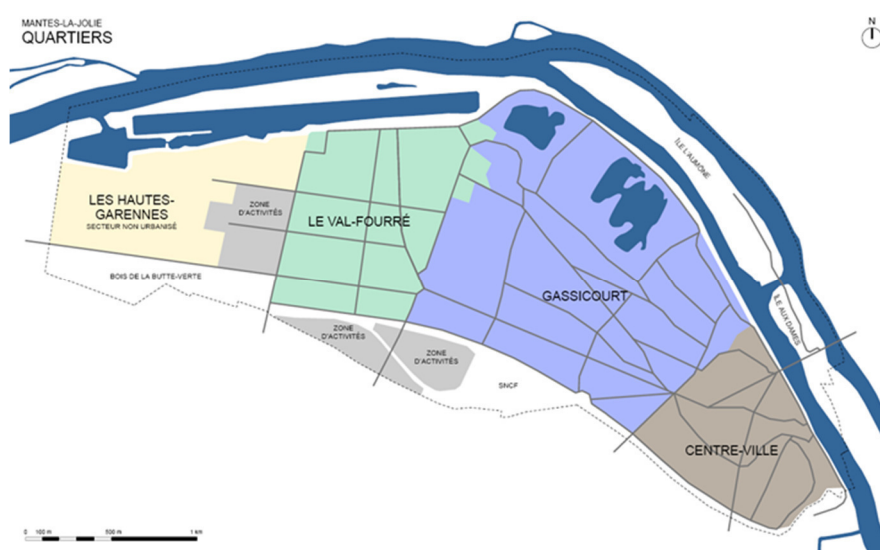
2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

2.1 Géographie

La commune de Mantes-la-Jolie se situe dans le nord des Yvelines, entre la Haute-Normandie et l'Île-de-France. Comptant 44 000 habitants en 2016¹, Mantes-la-Jolie est la 3^{ème} ville du département des Yvelines.

Le territoire communal se découpe en quatre secteurs à fortes disparités : le centre-ville, un quartier ancien dense et commercial ; Gassicourt, un quartier résidentiel pavillonnaire ; le Val Fourré, un grand ensemble de logements ; les Hautes Garennes, un secteur non urbanisé, site d'un futur éco-quartier fluvial.

Carte n° 1 : Mantes-la-Jolie



Source : chambre régionale des comptes Île-de-France

2.2 Projets urbains

Mantes-la-Jolie fait partie de l'opération d'intérêt national Seine-Aval, pilotée par l'établissement public d'aménagement du Mantois Seine-Aval (EPAMSA).

Plusieurs opérations de renouvellement urbain sont engagées sur la commune :

- le projet de renouvellement urbain (PRU) du Mantois, signé en 2005, qui a fait l'objet de financements de 411 M€ entre 2005 et 2015 ;
- la ZAC Mantes Université portée par l'EPAMSA, dont la finalité est la constitution d'un quartier mixte disposant d'équipements universitaires et commerciaux ainsi que d'un pôle d'échange multimodal autour de futur RER Éole ;
- la ZAC Bords de Seine portée directement par la commune, qui n'est toujours pas achevée.

Le 15 décembre 2014, le conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) a inscrit le Val Fourré sur la liste des quartiers d'intérêt national qui bénéficient

¹ Source : Institut national de la statistique et des études économique (Insee).

du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). La commune a participé activement à la phase de préfiguration du NPNRU.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur mentionne l'état d'avancement de divers projets urbains. Le 16 septembre 2019, le Comité national d'engagement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a émis un avis favorable au projet de renouvellement présenté par l'ensemble des partenaires territoriaux. Par ailleurs, lauréate de l'appel à projet national Action Cœur de Ville, la Ville de Mantes-la-Jolie devait proposer au printemps 2020 un plan d'action en vue de réhabiliter et de restructurer son centre-ville. Enfin, l'aboutissement du projet EOLE prévu pour 2024 devrait permettre un essor et une transformation des quartiers autour de la gare du RER E.

2.3 Données socio-économiques

La population de Mantes-la-Jolie s'est accrue tout particulièrement au cours des années 1960 à la suite de la création d'une zone à urbaniser en priorité (ZUP) au lieu-dit du Val Fourré, à l'ouest de la ville, pour construire un important complexe de logements. De 15 200 habitants en 1954, la commune est passée à 26 100 habitants en 1968 puis 42 500 habitants en 1975.

2.4 L'absence de surclassement démographique de la commune

Le surclassement démographique des communes au titre des zones urbaines sensibles (ZUS) était fondé sur la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 relative à la programmation pour la ville et la cohésion sociale urbaine a substitué les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) aux ZUS. Cette réforme a rendu caducs les arrêtés préfectoraux de surclassement démographique des communes. Désormais, toute commune comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville peut être surclassée, à sa demande, dans une catégorie démographique supérieure. La demande de surclassement doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal. Le surclassement est prononcé par le préfet du département².

La commune de Mantes-la-Jolie peut prétendre à un surclassement démographique dans une catégorie démographique supérieure compte tenu des modalités de calcul prévues par la loi qui consistent à sommer la population totale et la population des QPV. Ainsi, après surclassement, la population évoluerait de 44 231 à 65 583 habitants.

La collectivité a indiqué à la chambre n'avoir engagé aucune démarche aboutie à ce titre depuis 2014. En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur précise que le conseil municipal a adopté le 30 septembre 2019, une délibération demandant au préfet de département le surclassement démographique de la Ville. La commune a également adressé au préfet un courrier distinct en ce sens.

2.5 Ordonnateur et ancien ordonnateur

M. Raphaël Cognet a été élu maire de Mantes-la-Jolie le 18 décembre 2017. Il a par ailleurs exercé différentes responsabilités publiques en faveur du développement économique du territoire et de l'emploi et a été assistant parlementaire de M. Pierre Bédier, ancien maire et actuel président du conseil départemental des Yvelines.

² Article 88.4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou des parties de quartiers prioritaires de la commune. ».

M. Michel Vialay, maire de 2005 à décembre 2017, succéda à Pierre Bédier comme maire de Mantes-la-Jolie suite à la démission de celui-ci en 2005. Il sera réélu en mars 2008 et en mars 2014. Élu député de la 8^{ème} circonscription des Yvelines le 18 juin 2017, il démissionne de son mandat de maire le 20 décembre 2017, conformément à la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

3 SUITES DONNEES AU PRECEDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE

La commune de Mantes-la-Jolie a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives, arrêté le 7 décembre 2010 par la chambre, relatif aux exercices 2004 à 2008 dont les principales observations portaient :

- sur la gestion du personnel, la chambre appelait à une gestion plus régulière des régies, des conditions d'attribution des avantages en nature et des remboursements de frais ;
- sur la gestion des relations avec les satellites, la chambre relevait que « *la commune pourrait optimiser les relations juridiques et financières avec ses opérateurs, associations ou sociétés délégataires* » ;
- sur la situation financière, il était observé que « *Mantes-la-Jolie ne dispos[ait] pas d'une marge de manœuvre financière significative pour la mise en œuvre de ses importants programmes pluriannuels* » alors que « *la commune n'a[vait] pas réalisé d'efforts d'épargne sur la période, augmentant les charges de personnel (+ 24 %), les dépenses d'entretien (+ 65 %) et les charges financières liées à l'endettement (+ 78,5 %)* ». « *L'excédent brut de fonctionnement ayant diminué sur la période et la capacité d'autofinancement nette disponible ayant chuté, la commune utilis[ait] en 2010 la marge de manœuvre fiscale comme ressource d'ajustement, dans un contexte économique socio-économique local fragile.* »

3.1 La société des transports et de l'environnement du Mantois (Sotrema)

Le rapport avait ainsi relevé que « *la commune pourrait optimiser les relations juridiques et financières avec ses opérateurs, associations ou sociétés délégataires, comme cela ressort de l'examen des quatre délégations de service public des parkings et du stationnement payant sur voirie* ».

La chambre observait la complexité des trois dispositifs contractuels successifs entre 1996 et 2005 liant la collectivité à la Sotrema, modifiés par 11 avenants qui aboutissaient à un reste à charge pour la commune de l'ordre de 600 000 € chaque année.

De nouveaux développements sont intervenus depuis le dernier rapport de la chambre. Par délibération du 2 février 2009, la collectivité a décidé la résiliation pour motif d'intérêt général de l'ensemble de ce dispositif, dont :

- la convention de concession, signée le 18 novembre 1996, déléguant pour une durée de 15 ans, l'exploitation du parc de stationnement régional à la société Sotrema. Par avenant n° 2, la durée avait été prolongée jusqu'au 15 décembre 2016 ;
- la convention d'affermage, signée le 31 décembre 1998, avec effet au 1^{er} janvier 1999, déléguant pour une durée de 16 ans, l'exploitation de 3 parkings en ouvrage : Normandie, Hôtel de Ville et Vieux Pilori à la société Sotrema. Par avenant n° 3, la durée avait été prolongée jusqu'au 30 septembre 2015 ;

- la convention de régie intéressée, signée le 21 juillet 2005, avec effet au 1^{er} septembre 2005, par laquelle la commune a délégué pour une durée de huit ans, l'exploitation du stationnement payant sur voirie à la société Sotrema qui aurait dû expirer le 21 juillet 2013.

La Société Vinci Park CGST, devenue Indigo en novembre 2015, est en charge, dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) du 18 janvier 2010, de l'exploitation du stationnement payant, hors (en ouvrage) et sur voirie. Cette délégation, initialement prévue pour une durée de cinq ans, a fait l'objet d'une prolongation d'une année par voie d'avenant notifié le 14 septembre 2015, l'échéance étant fixée au 26 janvier 2021.

La chambre ne s'est pas livrée à un examen approfondi des conditions dans lesquelles a été passée la nouvelle délégation. En revanche, elle s'est attachée à évaluer les suites de la résiliation pour motif d'intérêt général des conventions conclues avec l'ancien délégataire. La résiliation des trois conventions de DSP conclues avec la Sotrema a fait l'objet de sept contentieux récapitulés ci-après :

Tableau n° 1 : Tableau synthétique des contentieux avec la Sotrema

Type de recours	Numéro d'affaire	Jugement	Décision
Recours pour excès de pouvoir	0903464	25/04/2013	- Rejet - Indemnisation de la commune à hauteur de 1 200 € en application de l'article L. 761-1 code de justice administrative.
Recours pour excès de pouvoir	0903105	21/11/2013	- Rejet - Condamnation de la commune à 2 000 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
Référé provision	0905037	16/11/2009	- Rejet
Référé suspension	0906836	17/09/2009	- Rejet - Indemnisation de la commune à hauteur de 1 000 € en application de l'article L. 761-1 code de justice administrative.
Plein contentieux	0911114	21/11/2013	- Confirmation de la condamnation de la commune à 676 511,25 € de provisions avec intérêts au taux légal en application du jugement 1001462 du 15/11/2010, - Condamnation de la commune pour un montant de 65 143,50 € d'indemnités avec intérêts au taux légal.
Référé provision	1001462	15/11/2010	- Condamnation de la commune à 676 511,25 € de provision avec intérêts au taux légal, - Condamnation de la commune à 1 000 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Source : commune de Mantes-la-Jolie

De ces contentieux, il convient de relever que par jugement du Tribunal administratif de Versailles du 21 novembre 2013, la Ville est condamnée à :

- voir rendue définitive la condamnation de la Ville à verser à la Sotrema 676 511,25 € avec intérêts au taux légal en application du jugement 1001462 du 15 novembre 2010 ;
- verser à la Sotrema une indemnité de 65 143,50 € avec intérêts au taux légal.

La commune n'a pas fait appel de ce jugement et a réglé lesdites sommes à la Sotrema.

En revanche, la Sotrema a introduit une requête en appel pour obtenir la réformation du jugement du Tribunal administratif de Versailles du 21 novembre 2013 et le versement par la Ville d'une indemnité non plus de 676 511,25 € mais de 2 198 329 € en réparation des préjudices subis par la résiliation pour motif d'intérêt général des trois DSP, principalement au titre du manque à gagner.

Finalement, un protocole d'accord transactionnel éteignant définitivement l'action, a été conclu le 4 juillet 2018. Selon le protocole, la Sotrema s'est finalement désistée de son appel³,

³ Article 4 du protocole transactionnel du 4 juillet 2018.

en contrepartie d'une indemnité forfaitaire de 1 000 € versée par la commune⁴, inférieure aux 5 000 € que la société réclamait au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Selon ledit protocole, alors que la Sotrema se désiste purement et simplement de son appel, la commune renoncerait en contrepartie, irrévocablement à l'ensemble de ses demandes reconventionnelles présentées dans ces écritures en appel⁵. Cependant, la chambre relève que la Sotrema se désistant, la commune perd automatiquement *de facto* et *de jure*, le bénéfice de sa demande reconventionnelle⁶ et est ainsi privée de tout moyen de la faire prospérer, n'ayant pas elle-même formé de recours devant la cour administrative d'appel de Versailles. Il ne s'agit donc pas d'une véritable concession.

L'article 2044 du code civil dispose que « *La transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître* ». En l'espèce, la concession de la Sotrema, qui consiste à se désister purement et simplement d'un recours déjà très abouti et à renoncer à ce que la cour administrative d'appel de Versailles se prononce sur sa demande d'indemnisation à hauteur de 2 198 329 €, est évidente. En revanche, la concession de la commune n'apparaît pas compte-tenu des enjeux financiers.

La circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits rappelle qu'« *une transaction doit comporter des concessions réciproques. La jurisprudence du juge judiciaire et du juge administratif, en ce sens, est constante.* »

L'intérêt de la Sotrema à conclure cette transaction, dans laquelle elle seule a consenti à abandonner unilatéralement toutes ses prétentions, ne ressort pas clairement. Au contraire, il apparaît que, selon les derniers comptes sociaux déposés⁷, le préjudice subi par la Sotrema au titre de cette rupture pour intérêt général représentait un tiers des produits d'exploitation et 13 fois le bénéfice de l'exercice.

L'ordonnateur estime pour sa part que d'un point de vue formel, les concessions réciproques des parties étaient valablement caractérisées et suffisamment formulées dans le protocole transactionnel conclu le 4 juillet 2018. Mais sur le fond, il n'apporte pas d'éléments permettant de caractériser cette réciprocité.

3.2 La société d'économie mixte locale (SEML)

La société d'économie mixte locale (SEML) de Mantes-la-Jolie a été créée en janvier 2008 par la commune pour une durée de 99 ans. Son objet social recouvre le champ des compétences obligatoires de la Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY) en matière de développement économique et d'aménagement et habitat.

⁴ Article 2 du protocole transactionnel du 4 juillet 2018.

⁵ Article 3 du protocole transactionnel du 4 juillet 2018.

⁶ La chambre a demandé à la commune que lui soit transmises les décisions et pièces afférentes à ce contentieux (Q67-68-69 annexes n°s 1 à 17). Si la chambre a bien été destinataire de la requête en appel (Q67-68-69 annexe n° 14) introduite par la Sotrema, en revanche aucune pièce contenant les demandes reconventionnelles de la commune citées au sein de l'article 3 du protocole transactionnel du 4 juillet 2018, ne lui a été communiquée.

⁷ Comptes sociaux 2017 déposées au greffe du tribunal de commerce de Versailles le 11 juillet 2018, produits d'exploitation 7 911 779,48 €, bénéfice : 167 655,23 €.

La chambre a examiné le devenir de cette SEML au cours de la période sous revue au vu des documents et explications fournies par la collectivité :

- la SEML a procédé à l'achat en 2009 d'un bien immobilier, situé au 10 rue de Metz, pour 600 000 €, qui a été cédé le 18 septembre 2014 pour 200 000 €. Suite à cette opération, la commune a considéré que « *plus rien ne faisait obstacle à la clôture de la liquidation à l'amiable de la SEML* », dont la dissolution par anticipation avait été adoptée le 15 juin 2010 par son conseil d'administration. La radiation de la SEML a été enregistrée au registre du commerce et des sociétés le 25 avril 2016 ;
- la commune avait procédé à divers apports en compte courant pour un montant total de 2 245 000 € entre décembre 2009 et mars 2010, juste avant que la SEML décide sa dissolution par anticipation, trois mois seulement après le dernier versement de 600 000 € ;
- aucun élément fourni par la commune ne permet d'expliquer la décote de 67 % liée au prix de cession du bien, en l'espace de cinq ans ;
- par ailleurs, la collectivité n'a pas été en mesure de justifier que la SEML, alors que son activité a été quasi nulle pendant la période considérée, a pu générer des capitaux propres négatifs de - 481 497,15 € au moment de sa liquidation et un mali de liquidation de 961 497,15 € que seule la commune a supporté ;
- finalement, les actionnaires ont reçu l'équivalent du montant intégral de la valeur du capital versé à la création de la SEM alors que la commune a accepté d'abandonner une partie du reliquat de l'avance en compte courant qu'elle avait consenti à la SEM afin d'en résorber les pertes ;
- la chambre n'a pas obtenu davantage d'informations sur les raisons de la création par la commune d'une SEML par délibérations du conseil municipal des 8 octobre 2007 et 28 janvier 2008 pour décider en 2010 de transférer son plan de charge à la SEM Yvelines aménagement (par ailleurs actionnaire de la SEML), ce qui a eu pour conséquence de ne « *plus alimenter le plan d'affaires de la SEM communale et, faute d'un niveau suffisant d'activité, de faire face à ses charges de structure* »⁸.

En conclusion, aucun élément transmis à la chambre ne lui a permis de mettre en évidence les motifs qui ont conduit la collectivité à abonder en 2010 son compte courant auprès de la SEML pourtant vouée à disparaître alors que la SEM Yvelines aménagement apparaissait dès 2009 comme l'aménageur idoine.

4 QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

4.1 La qualité de l'information financière

L'information financière délivrée par la commune, à caractère obligatoire ou non, est très variable en fonction du public auquel elle s'adresse.

⁸ Selon une délibération du conseil municipal du 13 décembre 2010, la SEM locale, dotée d'une capacité d'intervention moindre apparaît désormais comme redondante par rapport à la SEM Yvelines aménagement créée en septembre 2009.

4.1.1 L'information des élus de la majorité

Les élus de la majorité ont bénéficié à trois reprises d'un séminaire budgétaire⁹ au cours duquel une information financière étayée leur a été présentée, tant sur des éléments rétrospectifs que prospectifs. Ces présentations fixaient des axes de travail orientés vers la diminution de la masse salariale, la rationalisation des charges à caractère général et la poursuite de la sécurisation de la dette, dans le but d'augmenter le niveau d'épargne de la collectivité.

Ces informations et perspectives précieuses sur les stratégies financières de la collectivité ne sont pas reprises dans les rapports sur les orientations budgétaires (ROB). Pourtant, l'objectif affiché au cours de ces séminaires est de déterminer les facteurs de risques financiers qui pèsent sur la collectivité et de proposer des pistes d'optimisation pour réaliser le projet de mandat jusqu'en 2020, notamment en se donnant de nouvelles marges de manœuvre pour augmenter sa capacité d'investissement. De telles considérations ont vocation à être portée à la connaissance de l'ensemble des élus et à figurer dans le ROB.

Le dernier séminaire budgétaire à destination des élus de la majorité s'est tenu le 16 mars 2019 soit neuf jours avant la discussion du ROB devant le conseil municipal. S'agissant par exemple de la structure de la dette et des perspectives pour le projet de budget, le document support de ce séminaire comportait des schémas et tableaux¹⁰, assortis d'un grand nombre de précisions chiffrées et de commentaires donnant une information précise sur la situation de la commune. Le ROB de 2019 ne contient aucun de ces schémas et tableaux pourtant essentiels à la compréhension de l'endettement de la collectivité.

À l'occasion de ce séminaire, d'autres thèmes ont été développés comme la modernisation des services ressources (ressources humaines et finances) et le développement de nouveaux outils comme le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) ou la dématérialisation de la préparation budgétaire.

Tous ces éléments d'information permettent de mieux appréhender la stratégie financière de la collectivité et sa trajectoire budgétaire. Or, ils ne sont proposés qu'aux seuls élus de la majorité. Si ces données chiffrées et ces graphiques étaient partagés avec l'ensemble des élus et repris dans le ROB, la qualité de l'information financière et la compréhension de la stratégie financière de la commune en serait améliorée.

4.1.2 L'information de l'ensemble des élus

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que le vote du budget des communes de 3 500 habitants et plus doit être précédé, dans un délai de deux mois, par un débat d'orientation budgétaire (DOB). Ce délai a été respecté pour l'adoption du budget principal primitif de 2014 (DOB le 25 novembre 2013 puis adoption le 16 décembre 2013), 2015 (DOB le 24 novembre 2014 puis adoption le 15 décembre 2014), 2016 (DOB le 23 novembre 2015 puis adoption le 14 décembre 2015), 2017 (DOB le 20 février 2017 et adoption le 27 mars 2017), 2018 (DOB le 5 mars 2018 pour un vote le 9 avril 2018).

Jusqu'en 2016, la note explicative communiquée aux membres de l'assemblée délibérante devait préparer le débat quant aux « *orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés* ». Elle devait être « *suffisamment détaillée et comporter des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement, sur son évolution et sur l'évolution des taux de fiscalité locale* ».

⁹ Les 10 février 2018, 22 septembre 2018 et 16 mars 2019.

¹⁰ « La dette et les swaps », « Encours de la dette par habitant », « Écart de taux entre EUR/USD-EUR/CHF », « gains et pertes attachés aux opérations de renégociation ».

La chambre constate que pour les DOB de 2014 à 2016, les notes de synthèse fournies par la collectivité en appui au débat d'orientation budgétaire consacrent une large part au contexte macro-économique et aux projets de lois de finances et de leurs impacts sur les collectivités. En revanche, mis à part la photographie précise de la dette de la collectivité et de son évolution et les grands postes budgétaires pour l'année à venir, les notes de synthèse ne contiennent pas les éléments permettant de préparer correctement le débat au sein de l'assemblée délibérante du fait de l'absence : d'éléments d'analyse prospective ; d'informations sur les principaux investissements projetés¹¹ ; d'éléments relatifs à la fiscalité locale (aucun développement explicatif sur l'évolution des bases fiscales, ni sur celle des taux de fiscalité locale, ou encore sur un comparatif avec les communes de même strate etc.)¹².

De 2014 à 2016 les notes d'information aux élus du conseil municipal en vue de l'adoption des budgets primitifs n'ont pas rempli toutes les exigences de contenu précédemment énoncées.

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe ») et notamment son article 107, la note d'accompagnement des DOB prend la forme d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Le contenu des ROB a été précisé par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 et codifié depuis à l'article D. 2312-3 du CGCT.

Ces dispositions sont entrées en vigueur à compter du budget primitif (BP) de 2017¹³.

En 2017 et 2018, les ROB communiqués aux membres du conseil municipal contiennent des informations très lacunaires. Ainsi, le ROB de 2018 est un document de 24 pages (y compris les annexes) dont la moitié est consacrée à la loi de finances rectificative pour 2017, la loi de finances pour 2018 et la loi de programmation des finances publiques pour les exercices 2018 à 2022. Cette première partie du rapport est déconnectée du contexte local et ne contient aucun développement propre à Mantes-la-Jolie. La seconde partie reste très vague sur les orientations budgétaires pour 2018 :

- les hypothèses retenues pour l'établissement des budgets ne sont pas précisées ;
- la progression des charges courantes n'est évoquée que très succinctement et dans sa globalité. L'information fournie est contradictoire évoquant tout d'abord une « légère augmentation » pour ensuite évoquer une hausse de 8 %, sans en préciser les raisons ;
- la partie sur le personnel, traitée de manière rétrospective, n'apporte pas les éléments fondamentaux attendus. Les effectifs de la collectivité ne figurent pas pour l'année considérée mais pour les années n-2 et n-3. La durée effective du travail, les éléments relatifs à la rémunération ainsi que l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs des dépenses de personnel sont manquantes ;
- le programme d'investissement n'est que très peu évoqué et uniquement dans sa globalité. Les projets retenus apparaissent sans enveloppe budgétaire associée. Les opérations votées en autorisation de programme / crédit de paiement (AP-CP) ne sont pas listées ;
- aucune information n'est donnée sur l'évolution de l'offre de services, des tarifs municipaux ou des hypothèses retenues en termes de fréquentation des services à la population ;
- les informations relatives à la fiscalité sont extrêmement lacunaires (deux lignes). Seule la dette est appréhendée de manière plus précise.

¹¹ Page 13 du DOB de 2015.

¹² Page 11 du DOB de 2015.

¹³ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

Le ROB de 2019, présentant la même structuration que les années précédentes, n'apporte pas d'amélioration et demeure tout aussi lacunaire.

Ainsi, l'information transmise par les ROB est laconique et ne comporte pas tous les éléments exigés par l'article D. 2312-3¹⁴ précité du CGCT.

En conséquence, la chambre invite la collectivité à enrichir ses rapports d'orientation budgétaire afin de garantir la qualité de l'information délivrée à l'assemblée délibérante conformément au code général des collectivités territoriales (CGCT).

Elle rappelle qu'un défaut d'information prévue à l'article L. 2312-1 du CGCT est un motif d'annulation d'un budget¹⁵.

En réponse aux observations provisoires et au rappel au droit associé, l'ordonnateur précise que renforcer l'information financière à destination de l'ensemble des élus et des citoyens constitue un sujet essentiel qui retient toute son attention.

Il met en avant notamment la conjugaison de différents facteurs (l'intégration de la commune au sein de GPS&O, le dégrèvement de la taxe d'habitation en trois ans pour 80 % des foyers à compter de 2018 etc.) qui selon lui ont rendu extrêmement délicate la présentation d'informations prévisionnelles et prospectives fiables dans le ROB.

La chambre prend note de cet engagement et, dans l'attente de sa mise en œuvre, formule le rappel au droit qui suit.

Rappel au droit n° 1 : Faire figurer dans le rapport d'orientation budgétaire les engagements pluriannuels d'investissement, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel, la durée effective du travail dans la commune ainsi que l'ensemble des informations prévues par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités locales.

4.1.3 L'information des citoyens de la commune

La loi NOTR précitée a renforcé le droit des citoyens à bénéficier d'une information budgétaire et financière claire et accessible en rendant obligatoire la publication, sur le site internet de la commune, des documents budgétaires dont disposent les membres du conseil municipal lors du débat sur les orientations budgétaires et de l'examen des projets de budget primitif et de compte administratif (CA)¹⁶. De même, l'article L. 2313-1 du CGCT impose à la collectivité de réaliser et de publier une note spécifiquement conçue pour ses administrés, synthétisant le contenu de chaque nouveau budget primitif et compte administratif.

Si la commune publie sur son site internet les maquettes budgétaires des budgets primitifs, des budgets supplémentaires et des comptes administratifs, les ROB n'y figurent pas, les décisions modificatives non plus. Aucune note de synthèse permettant aux citoyens de la commune d'appréhender à la fois les mécanismes de la comptabilité publique et les orientations financières stratégiques de la collectivité n'est en ligne.

¹⁴ Ainsi, par exemple, les ROB ne font pas figurer en détail les éléments relatifs aux charges de personnel exigés par cet article (traitement indiciaire, régime indemnitaire, nouvelle bonification indiciaire, ou avantage en nature). Il en est de même de la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement.

¹⁵ Ainsi, le tribunal administratif de Montreuil a annulé le budget de 2017 de la ville de Drancy pour ce motif.

¹⁶ Article L. 2313-1 du CGCT : « [...] Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. »

Cette situation est d'autant plus singulière que la commune s'est dotée en 2014 d'un « schéma directeur d'optimisation des ressources » (SDOR) dans le but de répondre aux défis de la raréfaction des ressources et de la complexité d'un environnement territorial en pleine mutation. Ce schéma s'inscrit dans une démarche d'amélioration de l'action publique des services par le déploiement de la culture de la qualité et de l'évaluation. Or, par beaucoup d'aspects, selon la synthèse de 2019 produite à la chambre, il concerne l'information comptable et financière. Ainsi, la commune se serait engagée dans une démarche intitulée « L'opportunité du numérique pour moderniser nos pratiques », dont l'une des finalités est la dématérialisation des actes intéressants la vie municipale, notamment les séances du conseil municipal et les actes afférents.

En réponse aux observations provisoires, la Ville s'engage à renforcer la visibilité de la communication à destination des citoyens notamment par la refonte du site internet de la commune. Par ailleurs, l'ordonnateur indique que chaque année paraît dans le journal municipal « La Feuille de Mantes », un dossier présentant le budget voté et les principaux postes de dépenses de ce dernier. La chambre prend note de cet engagement.

Dans l'attente de la concrétisation de cet engagement, la chambre formule le rappel au droit qui suit.

Rappel au droit n° 2 : Publier sur le site internet de la commune une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ainsi que l'ensemble des documents d'information budgétaire mentionnés à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

4.2 Le règlement budgétaire et financier

La collectivité n'a pas adopté de règlement budgétaire et financier. Ce règlement, préconisé par le comité national de fiabilité des comptes locaux (CNFCL), est obligatoire pour les départements et régions mais facultatif à l'échelon communal. En son absence, les informations et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la collectivité relèvent de documents multiples : plusieurs notes ou présentations sont diffusées chaque année pour décrire les procédures régissant les différentes étapes du cycle budgétaire (fin de gestion et la clôture de l'exercice N ; point sur l'exécution des crédits N-1, etc.) ; des notes rappellent les procédures comptables dans le cadre d'une réflexion engagée avec le comptable public, etc. Ce corpus de normes et d'orientations budgétaires et comptables est complété par des documents *ad hoc* : délibérations relatives aux amortissements ; notes sur les processus conjoints de dématérialisation des circuits d'engagement, de bons de commande et de service fait ; notes sur l'exécution pratique et budgétaire des marchés.

Les procédures budgétaires et comptables sont progressivement formalisées et encadrées, notamment dans le cadre du SDOR mais la multiplicité des documents et la récurrence de notes au contenu proche, d'un exercice sur l'autre, nuit à leur compréhension. La commune gagnerait donc à adopter un document unique qui pourrait s'inspirer du modèle préconisé par le CNFCL. Il trouverait toute sa place au sein des chantiers dont la commune fait état, visant à l'amélioration du fonctionnement des services, au service d'une pédagogie plus efficace de la gestion financière et budgétaire, à travers la définition d'un cadre normatif et la description des grands principes de l'élaboration, de l'exécution et de la clôture budgétaire. Il permettrait de recenser les règles qui font actuellement défaut à la commune.

En réponse à la recommandation de la chambre concernant la mise en place d'un règlement budgétaire et financier, l'ordonnateur précise que sa mise en œuvre s'inscrira au cours des prochains mois dans la démarche plus globale du SDOR. Selon lui, ce règlement budgétaire et financier ne peut être mis en œuvre en l'état faute d'une organisation stabilisée.

La commune fait état d'une réflexion en cours en vue de clarifier la répartition des activités entre ce qui relève des directions opérationnelles d'une part, et de la direction des finances d'autre part, en vue de sécuriser à terme la déconcentration de la fonction « comptable ».

L'ordonnateur fait valoir que la Ville ne pourra s'engager dans la rédaction d'un règlement budgétaire et financier qu'une fois cette déconcentration achevée.

Recommandation n° 1 : Mettre en place un règlement budgétaire et financier.

4.3 La fiabilité des prévisions budgétaires

En dépenses comme en recettes, les prévisions budgétaires en matière d'investissements ne correspondent pas à la capacité de la commune à réaliser ses projets. En effet, les taux de réalisation sont faibles : en moyenne 58 % en dépenses, 69 % en recettes. Cet écart se réduit quelque peu si l'on tient compte des restes à réaliser (RAR)¹⁷.

Tableau n° 2 : Taux de réalisation de la section d'investissement

En %	Dépenses		Recettes	
	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR
2014	59	65	83	84
2015	62	70	38	40
2016	52	59	64	69
2017	58	77	72	75
2018	58	77	90	95

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Jusqu'en 2016, la commune de Mantes-la-Jolie a eu très peu recours aux restes à réaliser pour ses investissements (moyenne de 7 % en dépenses de 2014 à 2016). Mais à partir de 2017, ils atteignaient entre 18 et 19 % des dépenses prévisionnelles. S'agissant des restes à réaliser en recettes, ils sont très peu significatifs avec 3 % en moyenne chaque année.

Tableau n° 3 : Part des RAR dans les dépenses (D) et recettes d'investissement (R)

	2014		2015		2016		2017		2018	
	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R
Montant en €	1 567 284	200 000	2 210 911	208 000	2 465 999	1 326 106	4 582 273	334 628	4 705 523	1 048 212
Part des RAR dans les crédits ouverts	6 %	1 %	8 %	1 %	7 %	5 %	19 %	3 %	18 %	5 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Plus spécifiquement, si l'on étudie le taux moyen de réalisation des dépenses d'équipement, c'est-à-dire des dépenses d'investissement hors remboursement de la dette, il en ressort le même constat à savoir un niveau faible de 59 % sur la période.

Tableau n° 4 : Taux de réalisation des dépenses d'équipement

En €	Prévisions	Réalisation	Taux de réalisation (en %)
2014	15 258 368,04	10 037 883,85	66
2015	17 301 024,00	12 363 142,70	71
2016	17 946 300,73	8 114 532,66	45
2017	15 654 195,59	8 730 790,25	56
2018	18 105 955,15	10 652 475,34	59

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

¹⁷ Ces derniers correspondent à des dépenses non identifiées comme des autorisations de programme (AP).

Cette surélévation récurrente des prévisions budgétaires porte atteinte à la fiabilité et la sincérité des budgets votés en section d'investissement et pose la question pour la collectivité de la pertinence de l'outil de programmation pluriannuelle des investissements ainsi que la gestion des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

Par ailleurs, il semble que la collectivité ne maîtrise pas la gestion des AP/CP à l'image des données figurant dans l'annexe B2.1 « situation des autorisations de programme et crédits de paiement » des documents budgétaires, où les données chiffrées sont incohérentes, comme l'atteste le tableau ci-dessous :

Tableau n° 5 : Extrait de l'annexe B2.1

Intitulé des AP	D ou R	Montant des AP			Montant des CP				Correctif à apporter	
		AP votée	Révision de l'exercice	Total cumulé	Réalisations antérieures	CP ouverts exercice N	CP réalisés exercice N	Reste à financer exercices N+1 et suivants	Reste à financer exercices N+1 et suivants	
Etudes urbaines	D	729 904,00	0,00	729 904,00	646 007,04	0,00	0,00	0,00	83 896,96	
Etudes urbaines	R	50 000,00	0,00	50 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50 000,00	
Quartier Médecins sud	R	2 473 845,20	0,00	2 473 845,20	829 992,96	0,00	0,00	0,00	1 643 852,24	
Quartier Médecins sud	D	386 120,00	0,00	386 120,00	95 680,00	0,00	0,00	0,00	290 440,00	
Quartier Peintres Médecins nord	R	6 337 244,00	0,00	6 337 244,00	5 391 794,51	945 450,00	0,00	0,00	945 449,49	
Quartier des écrivains	R	2 952 867,00	0,00	2 952 867,00	3 107 860,00	0,00	0,00	0,00	-154 993,00	
Quartier des écrivains	D	2 510 391,00	0,00	2 510 391,00	2 321 928,00	0,00	0,00	0,00	188 463,00	
Quartier des garennes explorateurs	R	12 279 212,00	0,00	12 279 212,00	10 582 070,00	0,00	0,00	0,00	1 697 142,00	
Quartier des garennes explorateurs	D	10 347 000,64	0,00	10 347 000,64	9 175 172,36	0,00	0,00	0,00	1 171 828,28	
Quartier des inventeurs	R	3 748 138,00	0,00	3 748 138,00	3 546 503,52	0,00	0,00	0,00	201 634,48	
Quartier des inventeurs	D	5 166 850,00	0,00	5 166 850,00	4 583 372,00	0,00	0,00	0,00	583 478,00	
Salle Cube	D	3 767 500,00	0,00	3 767 500,00	304 744,17	0,00	0,00	0,00	3 462 755,83	
Salle Cube	R	2 835 000,00	0,00	2 835 000,00	707 485,63	0,00	0,00	0,00	2 127 514,37	

Source : compte administratif de 2017

La collectivité ne maîtrisant pas la gestion des AP/CP, les re-phasages des CP ainsi que les ajustements des AP ne sont pas effectués et tendent à laisser ouverts inutilement les crédits budgétaires ; ce qui alimente la faible consommation des dépenses d'équipement.

Les taux de réalisation des dépenses et des recettes de fonctionnement de la commune sont nettement plus favorables que ceux constatés en investissement, même s'ils ont été relativement faibles (89 %) en 2015 et 2017.

Tableau n° 6 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement

En %	dépenses	recettes	recettes
	sans RAR	sans RAR	retraitées des cessions d'actifs
2014	94	108	105
2015	89	108	106
2016	93	109	108
2017	89	105	104
2018	91	100	102

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

4.4 La fiabilité des comptes

L'exigence de fiabilité et de sincérité des comptes publics est d'ordre constitutionnel depuis que la loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a inséré un article 47-2 dans la Constitution qui dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Ces principes ont été réaffirmés par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

L'examen approfondi des comptes de la collectivité a permis de relever certaines anomalies exposées *infra*. À l'inverse, une application stricte des dispositions de l'instruction M14 au cours de la période sous revue a été constatée pour : la ligne de trésorerie, les opérations de cessions d'immobilisation, l'amortissement des immobilisations, les dépenses et recettes à classer ou à régulariser, les opérations d'investissement sous mandat, la sincérité des restes à réaliser, les restes à recouvrer.

4.4.1 Le rattachement des charges à l'exercice (compte 408)

Le contrôle vise à s'assurer que la collectivité comptabilise effectivement toutes les charges de l'exercice. L'importance de ces rattachements se mesure en rapportant le compte 408 « fournisseurs-factures non parvenues » au total des comptes 60 « achats et variation des stocks », 61 « services extérieurs » et 62 « autres services extérieurs », soit en nombre de jours de dépenses, soit en pourcentage de ces dépenses. Il est généralement admis qu'une durée comprise entre une et trois semaines et un ratio entre 5 et 10 % sont des valeurs cohérentes.

Tableau n° 7 : Rattachements des charges à l'exercice

En €	2014	2015	2016	2017	2018
crédit du compte 408	1 115 796,95	639 468,40	931 619,65	2 170 661,61	1 606 424,00
chapitre 011 (compte 60, 61 et 62)	14 237 103,45	14 737 551,19	15 132 181,07	12 740 406,51	13 232 567,41
ratio c/408 /chapitre 011 (en %)	8	4	6	17	12
ratio c/408 /chapitre 011 en nb de jours de dépense	29	16	22	62	44

Source : comptes de gestion

Au vu des comptes de gestion, il apparaît que la ville procède bien au rattachement des charges à l'exercice. Cependant, le montant des factures non parvenues en fin d'exercice est particulièrement significatif en 2017 où il représentait 17 % des dépenses annuelles, soit près de deux mois de factures. En 2018, le ratio s'établit à 12 % soit approximativement à un mois et demi de dépenses.

Selon l'ordonnateur, la collectivité n'a pas recours à la journée complémentaire. En 2016, le montant des rattachements a été contenu en raison de la fixation d'une date butoir pour la saisie des engagements (le 02/12). En 2017, les services n'étaient pas limités et ont pu procéder à des engagements comptables jusqu'à fin décembre ce qui a eu pour effet d'alourdir très nettement le montant des rattachements des charges sur l'exercice.

4.4.2 Les charges à répartir sur plusieurs exercices (compte 481)

Tableau n° 8 : Charges à répartir

En €	2014	2015	2016	2017	2018
charges à répartir - dépenses c/4817	-	-	-	7 855 000,00	
charges à répartir - recettes c/796	-	-	-	7 855 000,00	
amortissement de l'étalement - dépenses - c/6862	-	-	-	662 129,45	623 443,00
amortissement de l'étalement - recettes - c/4817	-	-	-	662 129,45	623 443,00

Source : compte de gestion

En 2017, la collectivité s'est désengagée d'un contrat de swap « structuré » moyennant le paiement d'une indemnité de résiliation de 15 600 000 €. Le protocole d'accord signé avec Natixis, l'établissement créancier, mentionne que la Ville s'engage à verser directement une indemnité de remboursement anticipé de 5 745 000 €. Natixis consent à la prise en charge d'une fraction de l'indemnité de résiliation de 2 000 000 €. Le solde de la soulte, soit 7 855 000 € sera étalée jusqu'en 2028 ainsi que cela est exposé *infra* dans le cadre de l'analyse financière.

Si l'analyse des comptes permet de constater que les écritures comptables des charges à répartir sur plusieurs exercices ont été passées conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 pour l'exercice 2017, la chambre relève, néanmoins, que l'étalement de charges n'a pas été acté par une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité, précisant le montant à étaler ainsi que la durée d'étalement. De plus, l'annexe budgétaire A8 « état des charges transférées » présente à la fois au budget primitif et au compte administratif n'est pas renseignée par la collectivité.

4.4.3 Les provisions (compte 68)

Conformément au CGCT, une provision doit obligatoirement être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans trois cas : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ; lorsque le recouvrement des restes à recouvrer est compromis ; dès l'ouverture d'une procédure collective (prévue au livre VI du code de commerce) à l'encontre d'un organisme (SEM, association) dont la commune, détient une part en capital, s'est portée garante pour un emprunt, a accordé un prêt, une créance ou une avance de trésorerie.

La collectivité a aussi la faculté de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré.

En mars 2017, la commune de Mantes-la-Jolie a délibéré pour adopter le régime des provisions semi-budgétaires.

Sur la période sous revue, elle a constitué en 2017 une provision pour risques et charges sur emprunt de 3 M€, mais non pour un risque d'irrecouvrabilité qui a été reprise la même année pour son montant intégral.

En 2018, la collectivité a constitué deux provisions : une provision pour risques et charges financières de 2 M€ toujours dans le cadre de la renégociation de sa dette qui a été reprise dans le courant de l'exercice. Par ailleurs, une provision liée à un contentieux indemnitaire avec un ancien agent de 388 500 € a été constituée et n'a pas fait l'objet de reprise et demeure donc inscrite pour son montant initial.

Tableau n° 9 : Provisions pour risques

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Provisions constituées	-	-	-	3 000 000,00	2 388 500,00
Reprise sur provisions	-	-	-	3 000 000,00	2 000 000,00
solde du chapitre 15 (provisions constituées au 31 décembre)	-	-	-	0,00	388 500,00

Source : comptes de gestion

Or, la collectivité estime les risques liés à d'autres contentieux en cours à la somme de 306 258 € en date du 25 janvier 2019 mais n'a pas constitué pour autant de provisions couvant ce risque.

Elle s'est également abstenue de constituer une provision lors de l'ouverture de la procédure collective concernant la SEML Mantes-la-Jolie ou à l'occasion du contentieux avec la Sotrema qui s'est soldé par le protocole d'accord transactionnel conclu le 4 juillet 2018.

En réponse aux observations provisoires la commune s'est engagée à constituer les provisions appropriées dès le vote du prochain budget.

La chambre prend note de cet engagement et dans l'attente de sa mise en œuvre formule la recommandation qui suit.

Recommandation n° 2 : Constituer des provisions à hauteur des risques d'irrecouvrabilité estimés.
--

4.4.4 Les immobilisations financières

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, le compte 26 a vocation à recueillir les droits détenus par la collectivité dans le capital d'établissements publics ou privés. Les participations matérialisées par des titres sont inscrites au compte 261 « titres de participation », au compte 266 « autres formes de participation » dans le cas contraire.

L'enjeu de ce contrôle est de s'assurer des actifs de la collectivité et déterminer s'ils représentent un risque financier.

L'état des immobilisations financières n'est pas complété dans l'annexe des comptes administratifs. Conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, ces informations devraient y figurer pour assurer une meilleure information des élus et citoyens.

Tableau n° 10 : Participations de la commune

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Titres de participations (c/261)	444 740,21	36 740,21	36 740,21	41 240,21	41 240,21
Autres formes de participation (c/266)	59,46	59,46	59,46	59,46	59,46
Total	444 799,67	36 799,67	36 799,67	41 299,67	41 299,67

Source : comptes de gestion

En 2015, lors de la liquidation à l'amiable de la SEML de Mantes-la-Jolie, la commune a accepté la cession de ses titres de participation pour 408 000 €¹⁸ (encaissement de 408 000 € le 31 décembre 2015) et abandonné l'apport en compte courant qu'elle avait consenti à la SEML pour la somme de 961 497,15 €. Cette dépense a été constatée en charges exceptionnelles (chapitre 67) car assimilée au versement d'une subvention exceptionnelle. Pour autant, elle n'a pas constitué de provisions malgré le risque avéré de dépréciation de ses immobilisations financières au sein de la SEML.

4.4.5 Les emprunts et dettes assimilées (compte 16)

La concordance entre les stocks de dettes à moyen et long terme est vérifiée en rapprochant, au 31 décembre de l'exercice, le solde créditeur des comptes 16 portés à la balance générale des comptes avec ceux inscrits aux annexes du compte administratif.

Tableau n° 11 : Emprunts et dettes inscrits aux BP, CA et CG

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette au 31/12/N - CA N	73 935 575,63	68 789 443,69	63 517 807,27	66 712 666,44	62 317 740,49
Encours de dette au 1/1/N+1 -BP N+1	73 937 419,58	68 789 443,69	63 517 807,27	66 830 326,44	62 317 740,49
Encours de dette au 1/1/N+1 - CA N+1					
Encours de dette au 31/12/N - CG (164)	73 935 575,64	68 789 443,70	63 517 807,28	59 519 795,90	55 650 262,68
Annuité (capital) - CA N (annexe)	4 945 185,21	5 197 387,45	5 271 636,42	4 660 140,83	4 512 585,95
Annuité (capital) - CG (compte 1641)	5 010 245,61	5 197 387,45	5 271 636,42	4 073 326,92	3 948 614,54
Annuité (intérêts) - CA N (annexe)	1 856 330,23	1 759 346,31	1 754 582,62	1 442 015,99	1 440 002,47
Annuité (intérêts) - CG (compte 66111)	1 902 525,79	1 705 835,00	1 530 412,25	1 469 447,35	1 439 801,91

Sources : budgets primitifs, comptes administratifs et comptes de gestion

¹⁸ Délibération du 18 mai 2015.

Des incohérences ont été relevées entre les montants indiqués aux comptes de gestion, budgets primitifs et comptes administratifs. L'examen des documents budgétaires met en évidence des imprécisions dans les annexes relatives à l'encours de dette :

- un écart sur l'encours total de dette a été relevé entre le compte de gestion et le compte administratif de 2017. Le compte de gestion indique un encours de dette au c/1641 de 59,5 M€ alors que l'annexe du compte administratif mentionne un total de 66,7 M€. Cette différence est vraisemblablement due à la classification comptable de la consolidation de la pénalité de sortie de swap intervenue en 2017, qui n'est pas la même entre la comptabilité de l'ordonnateur (compte administratif) et celle du comptable (compte de gestion) ;
- des écarts sur le montant des annuités en capital en 2014 et de façon plus significative en 2017 ;
- des écarts systématiques sur le montant en intérêts.

4.4.6 Les engagements hors bilan (compte 80)

La chambre a examiné la qualité de l'information financière donnée dans les engagements hors bilan (garanties d'emprunt) et la consistance des risques financiers correspondants. Il apparaît que les engagements hors bilan sont présentés de façon exhaustive dans les documents budgétaires.

Néanmoins, la chambre relève certaines incohérences comme celle constatée entre l'annexe B1.1 du CA des exercices 2014 et 2015 où l'association « Grandir pour apprendre » apparaît comme bénéficiaire d'une garantie d'emprunt en 2014 dont la durée résiduelle est proche de deux années (1,99), et ne figure plus dans l'annexe de 2015.

La chambre constate également des erreurs dans les annexes de la dette garantie. En effet, le tableau fourni en annexe du CA de 2016 ne semble pas correspondre à l'exercice 2016 au regard des montants d'encours garantis.

Tableau n° 12 : Montant du capital restant dû garanti

En €	Capital restant dû garanti
Compte administratif de 2014	10 721 422,05
Budget primitif de 2015	10 721 422,05
Compte administratif de 2015	9 678 877,29
Budget primitif de 2016	9 678 877,29
Compte administratif de 2016	7 718 876,31
Budget primitif de 2017	8 650 049,35
Compte administratif de 2017	7 718 876,31
Budget primitif de 2018	7 718 876,31
Compte administratif de 2018	6 765 252,79

Source : comptes administratifs

5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

L'analyse financière rétrospective de la commune, réalisée à partir des données comptables, porte sur la période 2014 à 2018. En raison du montant réduit du budget annexe de la ZAC Bords de Seine, seul le budget principal a été pris en compte.

Les comparaisons avec les moyennes nationales, régionales et départementales sont établies sur la base des données publiées par l'État (DGCL et DGFIP), Mantes-la-Jolie se situant sur le haut de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants (44 799 habitants au 1^{er} janvier 2015)¹⁹.

¹⁹ Insee – dossier complet Mantes-la-Jolie paru le 25 septembre 2018.

La chambre s'est efforcée de faire ressortir la stratégie financière de la collectivité en ce qui concerne l'adéquation de ses ressources aux objectifs poursuivis au cours de la période sous revue. Comme observé *supra*, la qualité de l'information financière de la commune souffre de certaines carences qui ne facilitent pas l'analyse de sa stratégie financière. Même le SDOR, présenté par la commune comme un document opérationnel, est davantage un support organisationnel que l'expression d'une stratégie financière assortie d'objectifs chiffrés.

La chambre relève que les facteurs explicatifs de l'évolution des charges et des produits tiennent en particulier au caractère défavorisé de la commune.

5.1 Mantes-la-Jolie, une commune défavorisée au regard de son environnement socio-économique

5.1.1 Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2019

Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2019 contenait un chapitre consacré aux communes défavorisées d'Île-de-France. Il relevait que, parmi les 20 communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants qui sont le plus en difficulté, 13 se situent en banlieue parisienne²⁰. Si la plupart des constats mis en évidence dans ce rapport s'appliquent à Mantes-la-Jolie, qui ne faisait pas partie de l'échantillon de l'enquête, la commune se singularise par l'absence de difficultés de gestion majeures au cours des exercices sous revue.

Mantes-la-Jolie est classée parmi les communes dites défavorisées, au regard de son taux de pauvreté²¹ de 32,5 %, comparable à celui des communes ayant fait l'objet du rapport précité : Bagnolet (30,8 %), le Blanc-Mesnil (32,4 %), Bobigny (37,1 %), Pantin (31,2 %), Saint-Denis (38,8 %), Sevran (31,6 %) en Seine-Saint-Denis, et Sarcelles (33,6 %) dans le Val-d'Oise.

Mantes-la-Jolie réunit d'autres caractéristiques des communes défavorisées :

- un développement urbain brutal marqué par l'édification de grands ensembles de logements de 1950 aux années 70. Au Val Fourré, plus grande zone à urbaniser en priorité (ZUP) de France, 8 200 logements ont été construits de 1959 à 1977. Aujourd'hui, 21 400 habitants vivent dans ce quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
- Mantes-la-Jolie, à l'instar des autres communes défavorisées citées dans le rapport de la Cour des comptes, a connu une croissance rapide de sa population, de 15 200 habitants en 1954 à 42 500 habitants en 1975, soit un quasi-triplement en une vingtaine d'années ;
- la commune, comporte une part importante de logements sociaux, de l'ordre de 41 %, comparable à celle des autres communes dites défavorisées (entre 33 % et 50 %). Néanmoins, de 1990 à 2013, le taux des ménages locataires du parc social a reculé de 51,2 % à 41 % et celui des ménages propriétaires a augmenté de 26,8 % à 31,8 % ;
- les habitants de Mantes-la-Jolie connaissent aussi des situations de fragilité socio-économique : alors qu'en 2015, la médiane du revenu disponible par unité de consommation était de 22 639 € dans la région Île-de-France, celle de Mantes-la-Jolie se situait à 15 410 €. Le taux de chômage à Mantes-la-Jolie (23 %) est le double du taux régional (12,8 %) ;

²⁰ Rapport public annuel, Cour des comptes, 6 février 2019, Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/08-communes-defavorisees-ile-de-france-tome-1.pdf>.

²¹ Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'habitants dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian national. Le niveau de vie correspond au revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre d'unités de consommation qui composent ce ménage. Il est donc identique pour tous les individus d'un même ménage.

- les communes dites défavorisées comptent parmi les plus jeunes alors que la tendance générale est au vieillissement : à Mantes-la-Jolie, 46,4 % de la population est âgée de moins de 25 ans contre 30 % pour la France métropolitaine ;
- selon la commune, la population d'origine immigrée et étrangère est deux fois plus élevée à Mantes-la-Jolie (34 %) qu'en moyenne dans l'Île-de-France (17 %).

Le centre communal d'action sociale (CCAS) a fait réaliser par un cabinet extérieur une analyse des besoins sociaux (ABS) sur l'intégralité du territoire communal, qui confirme le caractère défavorisé de la commune :

- Mantes-la-Jolie conserve un caractère très familial : 42 % des ménages sont des familles avec enfants (35 % niveau national) ;
- 31 % de la population vit sous le seuil de pauvreté (13 700 personnes), 14 % à un niveau de vie légèrement supérieur : 10 500 Mantais disposent de moins de 1 000 €/mois et 19 700 de moins de 1 200 €/mois. Les familles sont ainsi particulièrement exposées à la pauvreté ;
- l'analyse note un faible lien entre activité professionnelle des parents et présence de jeunes enfants. Seulement 38 % des enfants vivent dans une famille où tous les parents présents au domicile travaillent (66 % en moyenne métropolitaine). *A contrario*, 21 % des enfants vivent dans une famille où aucun des parents présents n'a d'activité professionnelle (10 % niveau national) ;
- 42,5 % des Mantais âgés de plus de 15 ans n'ont aucun diplôme, au plus le brevet des collèges (contre 32 % en moyenne nationale) ;
- plus d'un actif sur cinq est au chômage (22 %) sur l'ensemble de la commune (30 % au Val Fourré) et 46 % de la population entre 15 et 64 ans est inactive (58 % au Val Fourré) ;
- 21 % des ménages ont des ressources intégralement et uniquement issues des prestations sociales (12,5 % au niveau national). Pour 35 % des allocataires, les prestations de la caisse d'allocations familiales représentent 50 % ou plus des ressources des ménages.

La commune fait valoir que ces difficultés socio-économiques de la population, importantes par leur ampleur et leur intensité, nécessitent d'adapter l'offre de services publics et pèsent sur son budget. Quelques exemples peuvent être relevés :

- avec 5 400 enfants scolarisés en primaire à la rentrée scolaire de 2018-2019, les seules dépenses des compétences scolaires, péri et extrascolaires représentaient 22 % des dépenses courantes en 2018 ;
- une part importante de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), versée par l'État, et du fonds de solidarités des communes de la région Île-de-France (FSRIF) est consacrée aux actions éducatives, avec plus de 8 M€ de budget annuel mis en œuvre par les divers services mobilisés de la petite enfance au service « Initiative Jeunes » ;
- pour les tarifs, la commune applique un quotient familial calculé sur la base des revenus fiscaux et ventile des tarifs en tranches de A à J. La tranche A appliquant la gratuité, jusqu'à la tranche J, soit pour la restauration scolaire par exemple, un coût unitaire de repas allant de 0 € à 5,68 €, selon le quotient familial appliqué²².

²² Il convient de relever que les recettes de restauration scolaire sont perçues par le délégataire.

Toutefois, la commune se caractérise aussi par un dispositif de recouvrement très réactif à la charge de délégataires :

- la commune rencontre peu de difficultés de recouvrement et le niveau des admissions en non-valeur ne dépasse pas 10 000 € chaque année. À cet égard, elle précise que les recettes de restauration (scolaire et seniors pour le portage à domicile) et les recettes de trois des sept crèches sont perçues dans le cadre de délégations de service public si bien que leur recouvrement est de la compétence du délégataire et les impayés non recouverts sont à sa charge.

Par ailleurs, les charges à caractère général par habitant sont sensiblement moindres à Mantes-la-Jolie que dans les communes de la même strate du département des Yvelines ainsi que cela est exposé *infra*. Enfin, la commune utilise peu le levier fiscal en termes de politiques d'abattement en faveur de sa population la plus défavorisée.

5.1.2 Une forte dépendance à l'égard de ressources financières externes

Par ailleurs, les caractéristiques de la fiscalité et du budget de la commune s'inscrivent bien dans le cadre des constats mis en évidence par la Cour des comptes :

- tout en relevant que la pauvreté de la population n'implique pas systématiquement que le territoire soit dénué de ressources, la Cour des comptes observait que ces communes, dont les habitants ne disposent que de faibles capacités contributives, profitent en outre peu des impôts économiques, malgré des bases parfois dynamiques. Cette situation a conduit certaines de ces communes défavorisées à fixer des taux d'imposition relativement élevés, permettant de compenser pour partie la faiblesse des bases. Ainsi que cela est développé *infra*, Mantes-la-Jolie s'inscrirait *a priori* dans cette stratégie ;
- la faiblesse du rendement des impôts locaux, combinée à la lourdeur des charges budgétaires liées aux difficultés socio-économiques, rend la plupart de ces collectivités très dépendantes des dispositifs de péréquation financière. Les produits de la péréquation, hors part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, peuvent représenter jusqu'à plus du double de la fiscalité locale. À Mantes-la-Jolie, la part de recettes de péréquation atteint 87 % des recettes fiscales.

La Cour des comptes a pu observer que cette forte dépendance à l'égard de ressources financières externes limite significativement les capacités budgétaires des communes dites défavorisées. Pourtant, Mantes-la-Jolie, contrairement à la plupart des communes citées dans le rapport de la Cour, maîtrise ses dépenses et sa situation financière est plutôt saine.

La structure budgétaire des communes défavorisées se caractérise souvent par la progression très dynamique des dépenses de personnel qui représentent autour de 60 % des charges courantes. Cette situation, observée à Mantes-la-Jolie au début de la période sous revue, s'est inversée récemment et le poids des charges de personnel est désormais proche de la moyenne nationale.

Enfin, eu égard à leurs caractéristiques urbaines et sociales, les communes défavorisées doivent réaliser de fortes dépenses d'investissement, notamment en matière d'équipements scolaires et sportifs et de rénovation urbaine. Ainsi, jusqu'en 2013, Mantes-la-Jolie a fortement investi dans des opérations structurantes. En moyenne, lors des deux précédents mandats municipaux, la moyenne des dépenses d'équipement était de plus de 17 M€ par an. Depuis 2014, elle se situe entre 8 et 10 M€. Ces investissements ont bénéficié de financements de l'Anru et d'autres acteurs institutionnels. La commune a cependant eu recours à l'emprunt de façon massive entre 2008 et 2012 du fait d'une CAF nette largement négative. Depuis, sa situation financière s'est fortement redressée même si son endettement, quoique qu'en baisse, demeure élevé (1 476 €/habitant en 2018 contre 1 066 €/habitant en moyenne au plan national pour les communes relevant de la même strate démographique).

5.2 Le contexte intercommunal

5.2.1 Relations financières avec la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise

Mantes-la-Jolie faisait partie de la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY)²³ qui a fusionné avec 5 autres intercommunalités pour donner naissance le 1^{er} janvier 2016 à la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise (GPS&O). Composée de 73 communes et de plus de 400 000 habitants, elle constitue la communauté urbaine la plus peuplée de France. Mantes-la-Jolie est la commune la plus peuplée de cet espace communautaire.

La CU GPS&O exerce un socle de compétences obligatoires :

- développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- aménagement de l'espace communautaire (dont création, aménagement et entretien de la voirie, plan de déplacements urbains, plan local d'urbanisme) ;
- équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire dont le plan local de l'habitat ;
- gestion des services d'intérêt collectif : eau, assainissement, cimetières, abattoirs, services d'incendie et de secours, réseaux de chaleur ou de froid urbains, concessions de distribution publique d'électricité et de gaz ;
- protection de l'environnement et politique du cadre de vie : collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores ;
- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Au titre des compétences facultatives, elle est chargée : des actions culturelles et sportives à rayonnement intercommunal ; de l'établissement et l'exploitation d'infrastructure et de réseaux de communications électroniques ; la construction, l'entretien et la gestion de la maison des syndicats de Mantes-la-Jolie.

Mantes-la-Jolie est représentée par 11 conseillers communautaires dont 2 vice-présidents.

La commune précise que l'attribution de compensation a été définie à titre provisoire début 2016 pour un montant de 3 555 063 € (avant le transfert de la compétence voirie) puis ramenée à 1 331 560 € par une délibération du conseil communautaire du 15 décembre 2016. Elle perçoit en outre une dotation de solidarité communautaire de la part de la CU GPS&O (cf. *infra*).

La chambre n'a pas approfondi l'examen des liens financiers entre la commune et la communauté urbaine compte tenu de l'incertitude juridique qui les affectent. En effet, suite au recours déposé par sept communes²⁴, le tribunal administratif (TA) de Versailles a annulé le 23 mai 2019 le protocole financier du 17 novembre 2016 venant fonder les flux entre la CU et Mantes-la-Jolie. Le tribunal administratif a aussi annulé les décisions de 2016, 2017 et 2018 fixant le montant des attributions de compensation aux communes.

La chambre ne dispose pas du recul nécessaire pour apprécier l'impact de ces décisions sur les finances de la commune. Il résulte de certaines sources²⁵ que les conseils communautaires des 27 juin et 4 juillet 2019 n'ont pas permis de trouver une issue à cette situation de crise.

²³ Créée le 2 décembre 1999 et dissoute le 31 décembre 2015.

²⁴ Andrésy, Chapet, Médan, Orgeval, Triel-sur-Seine, Vernouillet et Villennes-sur-Seine issues de l'ancienne communauté d'agglomération des 2 rives de Seine (CA2RS).

²⁵ <https://www.lesechos.fr/pme-regions/actualite-des-marches-publics/imbroglio-financier-a-la-communauté-urbaine-gpso-1032453>, entretien de fin de contrôle du 15 juillet 2019.

5.2.2 Retraitement des données financières à périmètre constant 2014-2018

En 2014 et 2015, la compétence voirie était exercée par la commune. La création de la CU au 1^{er} janvier 2016 s'est traduite par le transfert de cette compétence au nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Toutefois, la CU ne disposant pas du temps nécessaire pour mettre en œuvre les compétences nouvellement transférées dans de bonnes conditions, elle a confié à la commune de Mantes-la-Jolie, à titre transitoire, la gestion de la compétence voirie selon les conditions définies par une convention de gestion. Durant l'exercice 2016, la commune a donc exercé cette compétence en lieu et place de la CU qui a financé les dépenses et perçu les recettes correspondantes.

Le stationnement sur voirie, initialement prévu dans le périmètre de la compétence voirie, est resté finalement dans le périmètre de la commune.

À compter de 2017, la CU a pris pleinement en charge la compétence voirie.

La présente analyse financière est développée à périmètre constant (hors compétence voirie) sur la période 2014-2018. À cette fin, la chambre a retraité les données effectives provenant des comptes administratifs et des comptes de gestion. Pour effectuer ces retraitements, la chambre a retenu les documents suivants :

- pour 2016 : conventions de gestion et états transmis par la commune à la CU à l'appui des demandes de remboursement (dépenses de paies, investissement, fonctionnement)²⁶ ; note de la collectivité remise à la chambre sur « le coût de la compétence voirie transférée » ;
- pour 2014 et 2015 : première approche d'évaluation des charges transférées basée sur la moyenne des dépenses et des recettes sur 3 ans pour le fonctionnement et la moyenne des dépenses et des recettes sur 15 ans pour l'investissement.

Tableau n° 13 : Montants (en €) retenus de la compétence voirie pour retraitement des données

	Fonctionnement		Investissement	
2016	Chap. 011 charges à caractère général - Stationnement sur voirie	1 984 656,37 - 774 051,69 = 1 210 604,68	Dépenses d'équipement	3 816 343,12
	Chap. 012 charges de personnel	1 863 642,16		
	Total charges	3 074 246,84	Total dépenses	3 816 343,12
	Chap. 70 produits d'exploitation Stationnement sur voirie	774 051,69 - 774 051,69	Recettes	828 311,44
	Total produits	0	Total recettes	828 311,44
2014 et 2015	Fonctionnement		Investissement	
	Chap. 011 charges à caractère général Stationnement sur voirie	1 943 620,91 - 840 698,09 = 1 102 922,82	Dépenses d'équipement	2 749 049,16
	Chap. 012 charges de personnel	1 863 642,16		
	Total charges	2 966 564,98	Total dépenses	2 749 049,16
	Chap. 70 produits d'exploitation Stationnement sur voirie	840 698,09 - 840 698,09	Recettes	1 039 519,82
	Total produits	0	Total recettes	1 039 519,82

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France

²⁶ Convention CU dépenses paie, convention CU investissement, convention CU fonctionnement.

En conclusion, selon la méthode adoptée par la chambre à partir des éléments fournis par la collectivité, il convient de retrancher les coûts de la compétence voirie qui s'élèvent à :

- 2 966 564,98 € au titre des dépenses de fonctionnement de 2014 et 2015,
- 3 074 246,84 € au titre des dépenses de fonctionnement de 2016,
- 2 749 049,16 € au titre des dépenses d'investissement de 2014 et 2015,
- 3 816 343,12 € au titre des dépenses d'investissement de 2016,
- 1 039 519,82 € au titre des recettes d'investissement de 2014 et 2015,
- 828 311,44 € au titre des recettes d'investissement de 2016.

Cette méthode de retraitement a été exposée à l'ordonnateur et à son prédécesseur lors de l'entretien de fin de contrôle du 16 juillet 2019, qui n'en ont pas contesté le principe même si après avoir été destinataire du ROP, l'ordonnateur a indiqué qu'il aurait préféré retenir une durée de sept ans pour le calcul des retraitements se rapportant aux investissements.

5.3 Analyse de la section de fonctionnement

5.3.1 Évolution générale des produits de gestion

Les produits de fonctionnement de Mantes-la-Jolie par habitant sont supérieurs à ceux des communes de sa strate démographique (1 581 €/habitant²⁷ pour Mantes-la-Jolie en 2014 contre 1 425 €/habitant) mais l'écart en sa faveur qui était de 10 % en 2014 s'est amplifié en 2017 pour atteindre 15 %. Ainsi, en 2017, elle disposait de 1 716 € par habitant contre 1 461 € au niveau national. Cette situation s'explique par le niveau particulièrement élevé de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) perçues par la collectivité.

Les produits de gestion n'ont que très peu évolué sur la période (+ 1,1 %). Ils s'élevaient en 2018 à 67,38 M€ contre 66,63 M€ en 2014. Cependant, le périmètre ayant changé avec le transfert de la compétence de la voirie à la CU à compter de 2016, les données retraitées²⁸ nous apportent l'éclairage développé ci-après.

Tableau n° 14 : Les produits de gestion

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Ressources fiscales propres	22 390 788	22 883 121	21 934 465	22 316 168	22 530 409
Ressources d'exploitation	4 006 878	4 474 346	8 458 550	4 681 294	5 095 646
Ressources institutionnelles	33 153 086	33 387 730	32 620 178	33 160 478	32 320 967
Fiscalité reversée par l'interco et l'État	7 079 846	8 239 474	6 353 063	6 682 324	7 434 417
Produits de gestion	66 630 599	68 984 672	69 366 256	66 840 264	67 381 439

Source : comptes de gestion

Tableau n° 15 : Les produits de gestion (données retraitées)²⁹

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Ressources fiscales propres	22 390 788	22 883 121	21 934 465	22 316 168	22 530 409
Ressources d'exploitation	4 006 878	4 474 346	4 610 252	4 681 294	5 095 646
Ressources institutionnelles	33 153 086	33 387 730	32 620 178	33 160 478	32 320 967
Fiscalité reversée par l'interco et l'État	7 079 846	8 239 474	6 353 063	6 682 324	7 434 417
Produits de gestion	66 630 599	68 984 672	65 517 957	66 840 264	67 381 439

Source : d'après les comptes de gestion retraités

²⁷ Fiches AEF.

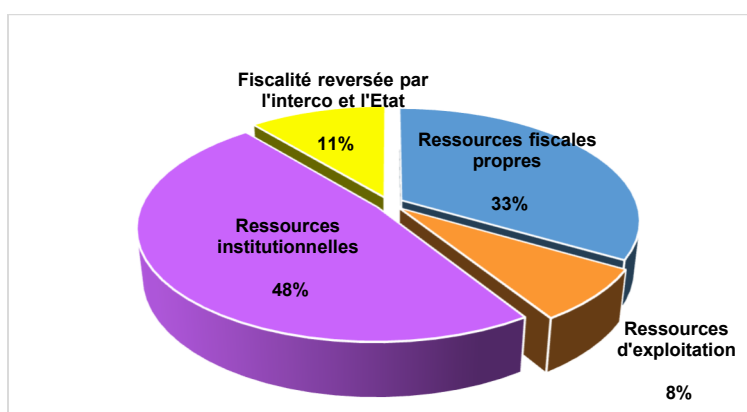
²⁸ Une fois déduites les recettes provenant de la CU relatives aux charges de fonctionnement de la voirie (3 848 298,53 €).

²⁹ Les montants retraités selon la méthodologie exposée supra figurent en rouge.

En 2015, les produits de gestion enregistrent une franche évolution (+ 3,5 %) en raison de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État (+ 16 %) et des ressources d'exploitation (+ 12 %). L'année 2016 marque une rupture avec une diminution de 5 % et enfin une reprise en 2017 (+ 2 %) qui s'atténue en 2018 (+ 0,8 %).

En 2018, la structure des produits de gestion (graphique ci-dessous) montre qu'ils sont constitués pour 59 % de produits dits « rigides », dépendant d'une décision extérieure à la collectivité, et pour 41 % de ressources « flexibles » sur lesquelles la collectivité peut agir.

Graphique n° 1 : Répartition des produits de gestion en 2018



Source : d'après les comptes de gestion retraités

5.3.1.1 Les recettes fiscales propres

De 2014 à 2018, les produits de la fiscalité directe locale (impôts locaux nets des restitutions) ont assuré en moyenne 94 % des ressources fiscales propres, lesquelles se sont stabilisées à hauteur de 22,5 M€ (+ 0,6 % sur la période).

Tableau n° 16 : Évolution des ressources fiscales

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Impôts locaux nets des restitutions	21 145 653	21 578 450	20 633 763	20 678 231	21 112 892
+ Taxes sur activités de service et domaine	23 369	22 944	25 931	19 241	23 826
+ Taxes sur activités industrielles	558 191	545 761	548 680	562 092	542 635
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	663 575	735 966	726 091	1 056 604	851 056
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	22 390 788	22 883 121	21 934 465	22 316 168	22 530 409

Source : d'après les comptes de gestion

En 2018, les bases de la fiscalité directe locale étaient composées pour 55 % de la taxe d'habitation (TH) et 45 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Cette composition est restée quasiment identique de 2014 à 2016 : 56 % pour la TH et 44 % pour la TFPB.

Tableau n° 17 : Évolution des bases nettes totales

En €	2014	2015	2016	2017	2018	évolution sur la période (en %)
TH	59 378 297	61 127 915	59 713 430	59 937 367	60 831 809	2,4
évolution n/n-1		2,9 %	- 2,3 %	0,4 %	1,5 %	
FB	46 812 143	47 555 919	47 810 095	48 319 622	49 355 315	5,4
évolution n/n-1		1,6 %	0,5 %	1,1 %	2,1 %	
FNB	32 610	31 939	32 314	31 393	28 325	- 13,1
évolution n/n-1		- 2,1 %	1,2 %	- 2,9 %	- 9,8 %	
bases nettes totales en €	106 223 050	108 715 773	107 555 839	108 288 382	110 215 449	3,8
évolution des bases totales		2,3 %	- 1,1 %	0,7 %	1,8 %	
revalorisation forfaitaire en LFI		0,90 %	1,00 %	0,40 %	1,20 %	

Source : données collectivités

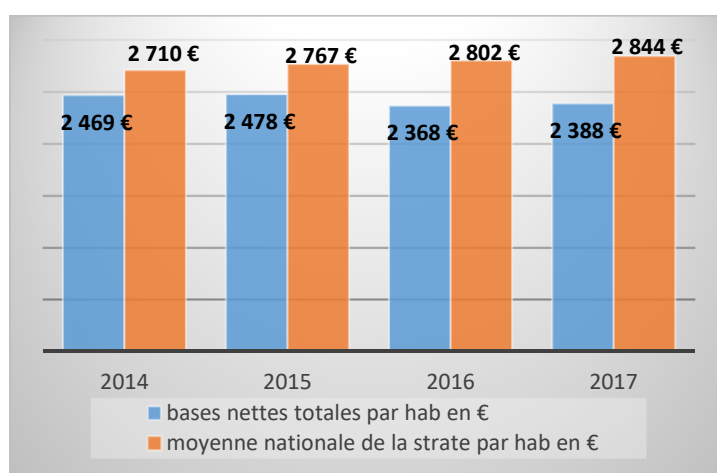
Les bases évoluent faiblement sur la période 2014-2018 (+ 3,8 % en quatre années soit une progression moyenne de 0,9 %). On constate une évolution irrégulière : une première tendance dynamique (+ 2,3 %) ³⁰ de 2014 à 2015 ; une cassure en 2016 avec une baisse des bases de TH de 2,3 %, puis une croissance modérée en 2017 (+ 0,7 %) et 2018 (+ 1,8 %).

En quatre années les évolutions moyennes ont été de + 0,6 % pour la TH, + 1,3 % pour la TFPB et - 3,4 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

En 2017, les bases de TH et de TFPB par habitant de Mantes-la-Jolie étaient inférieures à la moyenne des communes de la même strate démographique, soit 1 322 € contre 1 413 € pour la TH et 1 066 € contre 1 425 € pour la TFPB.

La comparaison des bases nettes totales par habitant de Mantes-la-Jolie avec celles des communes de sa strate montre un différentiel en défaveur de la commune (autour de 2 400 € pour Mantes-la Jolie contre environ 2 700 € pour les autres). Cet écart se maintient au même niveau de 2014 à 2015 (241 € à 289 €) mais se creuse ensuite sur 2016 et 2017 (434 € et 456 €).

Graphique n° 2 : Bases nettes totales (en € par habitant) comparées avec la moyenne de la strate



Source : données de la commune

En 2016, les taux de fiscalité ont baissé en raison de la création de la communauté urbaine. En effet, à la suite de la création de la CU GPS&O, les 73 communes membres ont opté pour la neutralité fiscale et la stabilité des impôts pour les ménages, principe validé par le pacte fiscal. Avec ce dispositif, les communes conservent les mêmes marges de manœuvre financière : ce qui est ajusté à la baisse ou à la hausse d'un côté leur est compensé de l'autre à due concurrence par l'attribution de compensation versée par la communauté urbaine.

La stabilité des impôts signifie que le contribuable ne doit pas payer plus d'impôt après transferts entre la commune et son intercommunalité. La CU n'ayant pas créé de taxe foncière, l'enjeu ne portait que sur la taxe d'habitation. Le taux de la taxe d'habitation de la CU GPS&O était de 7,62 % en 2016, supérieur de 1,39 point à celui de la CAMY (6,23 %). Dans le respect du pacte fiscal, la commune a donc fixé le taux de TH à 17,81 % (soit 19,20 - 1,39).

La composition des foyers fiscaux détermine également les produits de fiscalité locale de la commune. Le nombre de foyers fiscaux sur le territoire communal est marqué par une proportion de foyers non imposables supérieure à la moyenne départementale (67,2 % en moyenne en 2017 contre 43,5 % en moyenne dans le département). Par ailleurs, le revenu fiscal moyen par foyer (18 741 € en 2017) est nettement inférieur à la moyenne départementale (33 749 €).

³⁰ Conséquence des Lois de finances et notamment de la décision de la suppression de la demi-part fiscale accordée à tout parent isolé, célibataire, divorcé ou veuf ayant élevé seul un enfant.

Tableau n° 18 : Évolution des impôts locaux de 2014 à 2018

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Impôts locaux nets des restitutions	21 145 653	21 578 450	20 633 763	20 678 231	21 112 892

Source : d'après les comptes de gestion

Ainsi, du fait de bases faiblement évolutives et de la diminution des taux de TH et de TFPNB, le produit fiscal de 2018 d'un montant de 21,11 M€ est légèrement inférieur à celui de 2014.

La commune ne dispose donc pas de marges de manœuvre sur ses taux nettement supérieurs aux taux moyens du département.

Tableau n° 19 : Évolution des taux communaux de la fiscalité ménage et moyenne de la strate départementale (2014-2018)

En %	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation					
Mantes-la-Jolie	19,20	19,20	17,81	17,81	17,81
Moyenne départementale de la strate	15,64	16,43	14,70	14,87	
Taxe foncière sur les propriétés bâties					
Mantes-la-Jolie	20,40	20,40	20,40	20,40	20,40
Moyenne départementale de la strate	16,82	16,94	16,81	16,96	
Taxe foncière sur les propriétés non bâties					
Mantes-la-Jolie	41,40	41,40	41,40	38,40	38,40
Moyenne départementale de la strate	71,68	67,18	67,78	67,02	

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, à partir des fiches AEF et des délibérations de la commune

S'agissant de la politique d'abattements, la collectivité ne dispose d'aucune marge de manœuvre puisqu'elle n'applique que les taux minimums légaux et n'a pas adopté un taux majoré. Ainsi, l'abattement pour charges de famille en faveur des personnes de rang 1 et 2 est fixé au taux minimum légal de 10 %. Il en va de même pour l'abattement pour charges de famille en faveur des personnes de rang 3 et plus pour lequel la commune a opté pour le taux minimum légal de 15 %. Aucun abattement spécial à la base n'a été voté excepté l'abattement spécial handicapés dont le taux est fixé à 10 %.

Tableau n° 20 : Taxe d'habitation et taxe foncière sur le territoire de la commune

En %	2017	Moyenne Yvelines
TH	25,43	21,30
taux voté par la commune	17,81	14,87
taux voté par EPCI	7,62	6,49
En %	2017	Moyenne Yvelines
TFPB	20,40	17,32
taux voté par la commune	20,40	16,96

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, à partir des fiches AEF

5.3.1.2 Les autres ressources fiscales propres

Les autres ressources fiscales propres comme les taxes funéraires et les taxes sur les emplacements publicitaires, toutes deux peu représentatives, sont stables sur la période (23 000 €) ; la taxe sur l'électricité baisse légèrement (- 2,8 %) pour se situer autour de 542 000 €.

La taxe additionnelle aux droits de mutation a une évolution très contrastée : de nettes progressions de 10 % en 2015 et 45 % en 2017, suivies d'une baisse significative (- 19 % en 2018). En 2018, elle s'établit à 851 000 € et progresse de + 28 % sur la période. Cette recette est très volatile en raison de sa dépendance à l'évolution du marché immobilier.

5.3.1.3 La fiscalité reversée

Tableau n° 21 : Évolution de la fiscalité reversée entre 2014 et 2018

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Attribution de compensation brute	3 143 884	3 555 063	1 331 560	1 675 730	1 627 258
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	384 539	155 321	159 576	172 598
+ Fonds de péréquation (FSRIF) et de solidarité	3 003 068	3 366 978	3 933 288	3 914 124	4 702 669
+/- Contribution nette des Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	932 894	932 894	932 894	932 894	931 892
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	7 079 846	8 239 474	6 353 063	6 682 324	7 434 417

Source : d'après les comptes de gestion

La commune de Mantes-la-Jolie est bénéficiaire de reversements multiples :

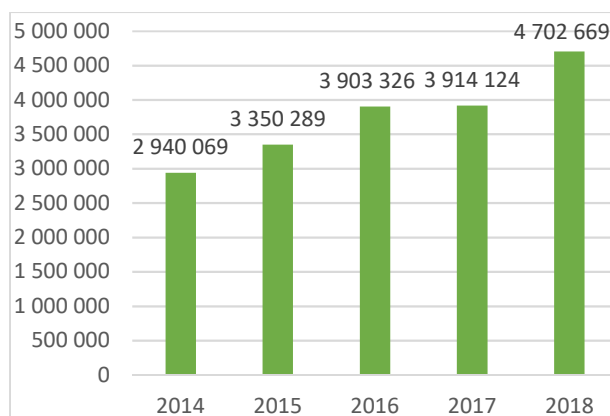
Elle bénéficie du versement par l'intercommunalité d'une attribution de compensation (AC), obligatoire, et d'une dotation de solidarité communautaire. Le montant de l'AC peut évoluer au gré des transferts de compétences vers l'intercommunalité, les charges correspondantes étant évaluées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Les reversements de fiscalité de l'intercommunalité vers la commune ont beaucoup évolué entre 2014 (3,14 M€) et 2018 (1,80 M€) en raison de l'actualisation du coût des charges transférées à la communauté urbaine. En tout état de cause, l'annulation par le tribunal administratif le 23 mai 2019 du protocole financier du 17 novembre 2016 (*cf. supra*) et des travaux de la CLECT afférents ne seront pas sans effet sur les flux entre la CU et Mantes-la-Jolie.

La commune est également bénéficiaire du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) pour 932 000 € ce qui lui assure une compensation des baisses de fiscalité suite à la réforme de la suppression de la taxe professionnelle.

Éligible au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), Mantes-la-Jolie a bénéficié pleinement de la montée en puissance de ce dispositif de péréquation régionale. Son montant atteignait 4,7 M€ en 2018, soit près de 60 % de plus qu'en 2014.

Graphique n° 3 : Évolution de l'attribution du FSRIF (en €)



Source : d'après les comptes de gestion

Le montant du FSRIF se calcule, après sélection des ayants droits, en fonction de critères mesurant le niveau relatif de richesse et de charges des communes de la région, tels que : le potentiel financier par habitant, le rapport entre le nombre de logements sociaux et le nombre de logements imposés à la taxe d'habitation, le revenu moyen imposable par habitant.

Sur la période 2014-2018, l'indice synthétique qui combine ces trois critères connaît une augmentation constante à Mantes-la-Jolie. Il est ainsi passé de 1,4706 en 2014 à 1,5896 en 2018. L'écart au potentiel financier moyen est le principal facteur explicatif de cette évolution. L'écart, qui était constant entre 2014 et 2016, autour de - 20 %, a brusquement augmenté en 2017 pour atteindre - 30 %. Cette baisse du potentiel financier par habitant est la conséquence de la création de la communauté urbaine. Le potentiel financier d'une commune en fiscalité professionnelle unique n'est pas calculé à partir des seules données communales (bases fiscales et produits perçus) mais intègre une partie de la « richesse intercommunale » qui est répartie entre les communes membres de l'EPCI au prorata de la population. Ce mode de calcul a été introduit en 2012 à la suite de la suppression de la taxe professionnelle.

Avec la création de la CU GPS&O, la commune a changé en 2016 d'EPCI de rattachement. La « richesse intercommunale » affectée n'est plus celle de la CA Mantes en Yvelines (CAMY) mais celle de la CU GPS&O. Ce changement dans le calcul du potentiel financier s'est traduit en 2017 par une diminution du potentiel financier par habitant de la commune.

Les deux autres critères, poids des logements sociaux et revenu par habitant, sont restés relativement stables sur la période.

5.3.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation de Mantes-la-Jolie s'élevaient à 5,09 M€ en 2018 contre 4,0 M€ en 2014. Leur progression de 27 % sur la période s'explique pour l'essentiel par des revenus locatifs et redevances (+ 64 %), des excédents et redevances des SPIC (+ 94 %) et des produits du domaines (+ 22 %).

Les recettes d'exploitation sont diverses et se composent majoritairement : des produits du domaine comme les recettes de stationnement, les redevances d'occupation du domaine public (1,82 M€ en 2018) ; des recettes issues des prestations aux usagers dans les domaines social, scolaire, périscolaire, et des loisirs (1,12 M€ en 2018) ; des revenus des immeubles (1,19 M€ en 2018) ; des excédents et redevances des SPIC (784 836 € en 2018).

5.3.1.5 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles qui se composent de dotations et de participations sont en baisse sur la période : 33,15 M€ en 2014 et 32,32 M€ en 2018. Seule la dotation globale de fonctionnement progresse en fin de période + 246 619 € en 2017 et surtout + 573 486 € en 2018 (*cf. infra*).

Tableau n° 22 : Évolution des ressources institutionnelles entre 2014 et 2018

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Dotation Globale de Fonctionnement	20 956 672	20 883 427	20 794 154	21 040 773	21 614 259
Autres dotations	137 897	114 408	161 386	137 897	137 897
FCTVA	0	0	0	48 622	11 276
Participations	5 754 402	6 435 803	5 041 560	5 760 643	4 671 466
Autres attributions et participations	6 304 115	5 954 093	6 623 077	6 172 543	5 886 069
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	33 153 086	33 387 730	32 620 178	33 160 478	32 320 967

Source : d'après les comptes de gestion

➤ Les participations

Les participations versées à la commune ont baissé de 1,08 M€ sur la période soit près de 20 %. Cette baisse résulte pour l'essentiel des participations de l'État aux emplois aidés.

Tableau n° 23 : Évolution des participations reçues entre 2014 et 2018

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Participations	5 754 402	6 435 803	5 041 560	5 760 643	4 671 466
dont État	2 398 458	2 563 340	1 284 685	2 255 109	1 075 229
dont régions	42 465	33 000	18 000	17 600	24 850
dont départements	934 253	904 737	712 583	408 632	463 887
dont communes	10 338	6 689	2 927	26 313	20 457
dont groupements	500	23 679	38 670	56 521	39 031
dont fonds européens	0	0	0	0	0
dont autres	2 368 388	2 904 359	2 984 695	2 996 469	3 048 012

Source : d'après les comptes de gestion

➤ Les autres attributions et participations

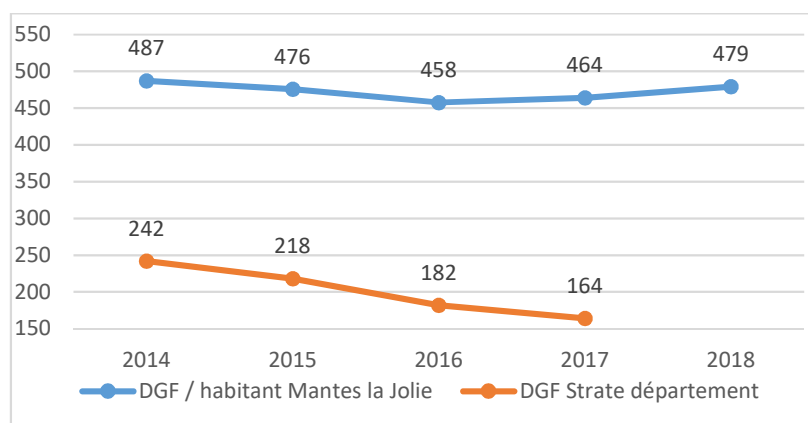
Les autres attributions et participations qui s'établissent à 5,88 M€ en 2018 sont relatives aux compensations fiscales versées par l'État (taxe professionnelle 490 523 €, taxe d'habitation 1,42 M€) et par le département (taxe professionnelle 3,52 M€). Elles sont également en baisse mais dans une moindre mesure que les précédentes (- 7 %). La dotation relative au développement urbain dont la collectivité bénéficiait pleinement en 2014 (347 776 €) puis de manière réduite en 2015 (57 000€).

➤ La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Mantes-la-Jolie bénéficie d'une DGF très élevée au regard des niveaux attribués aux communes de sa strate. En 2014, elle percevait à ce titre 487 €/habitant contre 257 €/habitant³¹, soit 90 % de plus, et 134 % de plus en 2017³² (464 €/habitant contre 198 €/habitant).

Par ailleurs, grâce au renforcement de la péréquation financière assurée par la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la commune a été relativement épargnée par la réduction de la DGF mise en œuvre au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics : sur la période 2014-2017, sa DGF par habitant a baissé de 4,7 %, celle des communes de sa strate au niveau départemental a chuté de 32 %.

Graphique n° 4 : Évolution de la DGF par habitant



Source : direction générale des finances publiques (DGFIP), comptes de gestion

La commune conteste les comparaisons opérées avec les communes de la même strate. Il lui semble plus opportun de se référer aux communes dites défavorisées et comparables à Mantes-la-Jolie. Toutefois excepté l'exemple de Sevrans cité par la commune, la DGF par habitant en 2018 reste sensiblement plus élevée à Mantes-la-Jolie (479 €/ habitant) qu'à Saint-Denis (221 €/ habitant) ou Pantin (82 €/ habitant). Seule la commune de Sarcelles dispose d'une DGF plus importante (717 €/ habitant).

³¹ Moyenne de la strate (communes de 20 000 à 50 000 appartenant à un groupement fiscalisé) niveau national.

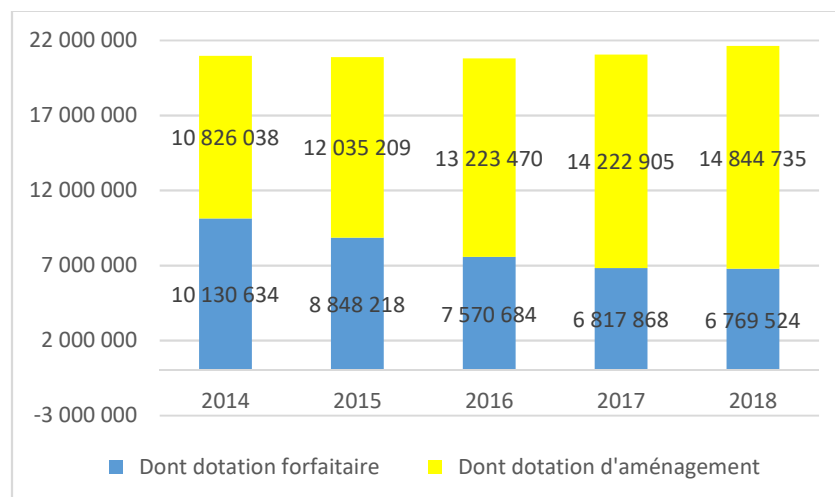
³² Moyenne de la strate au niveau départemental.

Tableau n° 24 : Évolution de la DGF

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Dotation Globale de Fonctionnement	20 956 672	20 883 427	20 794 154	21 040 773	21 614 259
dotation forfaitaire	10 130 634	8 848 218	7 570 684	6 817 868	6 769 524
dotation d'aménagement	10 826 038	12 035 209	13 223 470	14 222 905	14 844 735
<i>dont dotation de solidarité urbaine</i>	10 675 098	11 854 081	13 006 116	13 962 000	14 531 745

Source : d'après les comptes de gestion

Graphique n° 5 : Évolution de la DGF (en €)



Source : d'après les comptes de gestion

➤ **Le poids des recettes issues de la péréquation**

Le tableau ci-dessous reprend les principaux postes de dotations, de péréquation et de ressources fiscales sur la période. Entre 2014 et 2018, le montant total progresse de 1,1 M€, soit de 2,3 %, essentiellement grâce au renforcement de la DSU et à la montée en puissance du FSRIF.

Tableau n° 25 : Poids des recettes de péréquation entre 2014 et 2018

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Attribution de compensation brute	3 143 884	3 555 063	1 331 560	1 675 730	1 627 258
Dotation de solidarité communautaire brute	0	384 539	155 321	159 576	172 598
<i>Dotation forfaitaire DGF</i>	10 130 634	8 848 218	7 570 684	6 817 868	6 769 524
<i>Dotation d'aménagement</i>	10 826 038	12 035 209	13 223 470	14 222 905	14 844 735
Autres dotations	137 897	114 408	161 386	137 897	137 897
Fonds de péréquation et de solidarité	3 003 068	3 366 978	3 933 288	3 914 124	4 702 669
Attribution nette des Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	932 894	932 894	932 894	932 894	931 892
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	22 390 788	22 883 121	21 934 465	22 316 168	22 530 409
Total	50 565 204	52 120 430	49 243 069	50 177 162	51 716 982
Péréquation / ressources fiscales	61,8 %	67,3 %	78,2 %	81,3 %	86,8 %
Péréquation sur total recettes	27,3 %	29,6 %	34,8 %	36,1 %	37,8 %

Source : d'après les comptes de gestion

Seules les dotations provenant de l'intercommunalité sont nettement en baisse en raison du changement de périmètre intervenu en 2016 avec la création de la communauté urbaine et le transfert de la compétence voirie.

Si les recettes liées à la péréquation représentaient plus de 61 % des ressources fiscales en 2014, ce pourcentage a atteint près de 87 % en 2018.

5.3.2 Évolution générale des charges de gestion

Les charges de gestion ne recouvrent pas la totalité des charges de la section de fonctionnement ; en sont exclues les charges à caractère financier et exceptionnel.

Tableau n° 26 : Évolution des charges de gestion de 2014 à 2018

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	14 586 832	14 884 160	15 369 531	13 162 924	13 757 724
+ Charges de personnel	35 854 320	35 840 845	34 651 655	33 498 182	32 241 238
+ Subventions de fonctionnement	3 709 907	3 688 753	3 059 693	3 392 938	3 322 068
+ Autres charges de gestion	1 042 123	756 720	1 445 255	592 910	703 311
= Charges de gestion	55 193 183	55 170 478	54 526 134	50 646 954	50 024 342

Source : d'après les comptes de gestion

De 2014 à 2018, les charges de gestion ont diminué de 9,4 % passant de 55,2 M€ en 2014 à 50 M€ en 2018 tandis que sur cette même période les produits de gestion évoluaient de 1,1 %. Cette variation s'explique par le transfert de la compétence voirie en 2016 à la CU GPS&O, dont l'impact budgétaire n'apparaît véritablement qu'en 2017³³.

Le tableau ci-dessous est présenté à périmètre constant, c'est-à-dire retraité des éléments financiers de 2014 à 2016³⁴ liés à la compétence voirie.

Tableau n° 27 : Évolution des charges de gestion hors compétence voirie (à périmètre constant depuis 2014)³⁵

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	13 483 909	13 781 237	14 158 927	13 162 924	13 757 724
+ Charges de personnel	33 990 678	33 977 203	32 788 013	33 498 182	32 241 238
+ Subventions de fonctionnement	3 709 907	3 688 753	3 059 693	3 392 938	3 322 068
+ Autres charges de gestion	1 042 123	756 720	671 204	592 910	703 311
= Charges de gestion	52 226 618	52 203 913	50 677 836	50 646 954	50 024 342

Source : d'après les comptes de gestion retraités et comptes administratifs

La baisse des charges de gestion est plus modérée (- 4,2 %) sur la période. Jusqu'en 2015, la collectivité a réussi à les contenir à 52,2 M€, puis a accéléré le mouvement de compression des dépenses pour arriver à 50 M€ ; cap qu'elle a réussi à maintenir jusqu'en 2018.

Au cours de la période, les grands postes de dépenses ont baissé, sauf les charges à caractère général en hausse en 2018 : - 5 % pour les charges de personnel (- 1,7 M€), - 10 % pour les subventions de fonctionnement (- 0,4 M€) et - 32 % pour les autres charges de gestion (- 3 M€).

À travers l'élaboration du SDOR, la collectivité a mené, dès 2014, une réflexion globale sur la gestion des ressources humaines ainsi que sur l'optimisation financière. Ainsi, une politique active de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) lui a permis de mutualiser des postes³⁶ et des compétences, et de développer la polyvalence, ce qui a ouvert des pistes d'économies. Les organisations ont été modélisées afin de rationaliser les missions et les ressources à effectifs constants ou moindre. De plus, à chaque départ d'agents, d'arrêt et/ou de reclassement, la collectivité s'interroge de façon systématique sur les remplacements. Toutes ces démarches ont permis de maîtriser la masse salariale.

³³ En 2016, la commune exerçait encore cette compétence pour le compte de la communauté urbaine.

³⁴ Il convient de soustraire des données financières les coûts en fonctionnement de la compétence voirie qui s'élèvent à : - 2 966 564,98 € en 2014 et 2015, et - 3 074 246,84 € en 2016.

³⁵ Les données figurant en rouge dans le tableau ont fait l'objet de retraitements en retranchant pour chaque exercice le coût de la compétence voirie.

³⁶ La collectivité a par exemple opéré à un partage des fonctions support (financière, juridique, ressources humaines, informatique).

Par ailleurs, la collectivité s'est concentrée sur les dépenses essentielles productrices de service public ou de lien social. Des recherches d'économies d'échelle et une meilleure orientation de la dépense ont abouti à optimiser les dépenses à caractère général. Par ailleurs, la collectivité a mis en place la culture de l'achat.

Selon la collectivité, cette démarche collective sur la gestion et l'optimisation des ressources n'a pas été sans effet sur certains postes de dépenses. Toutefois, la chambre constate que les charges à caractère général ont progressé de 2 % en 2015 et 3 % en 2016. En 2017, elles ont chuté de 7 % mais ont repris leur courbe ascendante avec + 5 % en 2018.

Si l'on ajoute aux charges de gestion les charges d'intérêt (charges de gestion + charges d'intérêt = charges courantes), la tendance n'est plus la même :

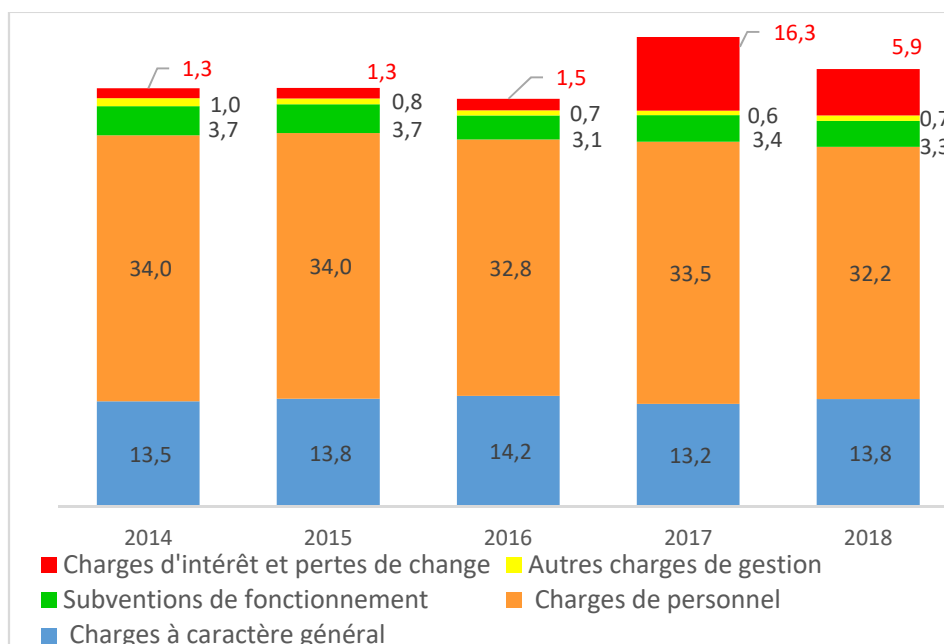
Tableau n° 28 : Évolution des charges courantes³⁷

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	13 483 909	13 781 237	14 158 927	13 162 924	13 757 724
+ Charges de personnel	33 990 678	33 977 203	32 788 013	33 498 182	32 241 238
+ Subventions de fonctionnement	3 709 907	3 688 753	3 059 693	3 392 938	3 322 068
+ Autres charges de gestion	1 042 123	756 720	671 204	592 910	703 311
= Charges de gestion	52 226 618	52 203 913	50 677 836	50 646 954	50 024 342
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 282 839	1 322 794	1 482 625	16 346 490	5 910 593
= Charges courantes	53 509 457	53 526 707	52 160 461	66 993 444	55 934 935
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	63,5 %	63,5 %	62,9 %	50,0 %	57,6 %
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	2,4 %	2,5 %	2,8 %	24,4 %	10,6 %

Source : d'après les comptes de gestion retraités et comptes administratifs

En effet, la courbe des charges financières vient inverser le mouvement initial pour afficher une croissance sur la période de 4,5 %, en raison de deux événements particuliers liés au désengagement par la commune de contrats de *swap* très exposés (cf. *infra*).

Graphique n° 6 : Évolution des charges courantes (en M€)



Source : d'après les comptes de gestion

³⁷ Les données figurant en rouge dans le tableau ont fait l'objet de retraitements en retranchant pour chaque exercice le coût financier de la compétence voirie.

5.3.2.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent le premier poste des dépenses de fonctionnement dont elles ont représenté 59,5 % au cours de la période sous revue. La baisse de ce taux en 2017 (50 %) s'explique en partie par la forte augmentation des charges financières cette année-là.

Tableau n° 29 : Évolution des charges de personnel³⁸

En €	2014	2015	2016	2017	2018
+ Charges de personnel	33 990 678	33 977 203	32 788 013	33 498 182	32 241 238
Charges de personnel / charges courantes	63,5 %	63,5 %	62,9 %	50,0 %	57,6 %

Source : d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel ont baissé de 5,1 % sur la période sous revue, soit de 1,7 M€ par rapport aux communes de la même strate démographique, cette baisse a été plus importante de 2014 à 2017, soit de 6 % à Mantes-la-Jolie contre 3 % au niveau départemental et 0 % au niveau régional alors qu'une hausse de 1 % était constatée au niveau national.

Le ROB de 2019 précise qu'entre 2017 et 2018, le nombre de fonctionnaires au sein de la collectivité a diminué de 2 % sans apporter de plus amples explications sur cette évolution.

Selon l'ordonnateur, le SDOR et particulièrement l'axe sur la gestion prospective et pluriannuelle des ressources humaines rédigé au sein du Schéma pluriannuel de performance des ressources humaines (SPPRH) constituent des documents de prospective pour la conduite de l'ensemble des politiques de ressources humaines et en aucun cas un document de pilotage opérationnel des effectifs et de la masse salariale.

L'ordonnateur en conclut que la Ville n'a pas fait le choix d'un objectif chiffré de baisse de ses effectifs dans la mesure où la priorité était dans un premier temps de sensibiliser d'une part les directions à la connaissance et l'analyse de leurs effectifs et d'autre part à celles des coûts de masse salariale de leurs services.

Cette trajectoire s'inscrit dans une inflexion plus favorable que l'orientation donnée aux collectivités locales pour l'évolution annuelle des dépenses de personnel, établie à 2,5 % par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 et celle contenue dans la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 qui fixe pour les années de 2018 à 2022 des objectifs nationaux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement des collectivités territoriales.

En 2014, les charges de personnel rapportées à la population représentaient 790 € par habitant soit un niveau inférieur aux moyennes régionale et départementale de la strate. Cet écart ne cesse de se creuser (- 5 % sur la moyenne régionale en 2014 et - 11 % en 2017). La collectivité a fait des efforts pour parvenir à cette inflexion, ce que n'ont pas réussi à faire, de façon générale, les communes de sa strate.

Tableau n° 30 : Charges de personnel en € par habitant

charges de personnel en € / habitant	2014	2015	2016	2017	2018
Mantes-la-Jolie	790	774	722	739	715
strate 20 000-50 000 hab. Département	837	819	797	812	
strate 20 000-50 000 hab. Région	829	824	816	827	
strate 20 000-50 000 hab. National	757	758	754	761	

Source : DGFip

³⁸ Les données figurant en rouge dans le tableau ont fait l'objet de retraitements en retranchant pour chaque exercice le coût financier de la compétence voirie.

5.3.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général constituent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement. En 2018, elles étaient principalement constituées des achats pour 4,1 M€ (30 % du total) et des prestations de services des entreprises pour 2,8 M€ (20 % du total en 2018). Sur les cinq années examinées à périmètre constant, ces charges ont été maîtrisées par la collectivité puisqu'elles n'ont évolué que de 2 %.

Tableau n° 31 : Charges à caractère général³⁹

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	13 483 909	13 781 237	14 158 927	13 162 924	13 757 724

Source : d'après les comptes de gestion retraités

Pour autant, les charges à caractère général en euro par habitant se situent à un niveau bien moins élevé que celui des communes de mêmes strates :

Tableau n° 32 : Charges à caractère général par habitant

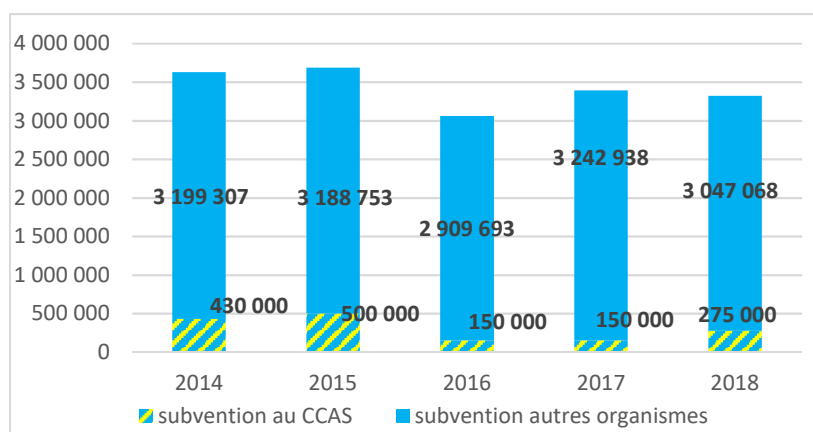
en € / habitant	2014	2015	2016	2017	2018
Mantes-la-Jolie	313	314	312	290	305
strate 20 000-50 000 hab. Département des Yvelines	389	363	329	316	
strate 20 000-50 000 hab. Région Île-de-France	354	334	333	326	

Source : comptes de gestion et DGFIP

5.3.2.3 Les subventions de fonctionnement et autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement sont en recul sur la période (- 8,5 %) avec une baisse significative en 2016 (3,1 M€ en 2016 contre 3,6 M€ en 2014) en raison principalement de la subvention versée au CCAS (ramenée de 500 000 € en 2015 à 150 000 € en 2016) et des subventions aux personnes de droit privé (- 279 000 €). En 2017, le versement des subventions repart à la hausse avec une progression de 10,9 %, spécifiquement sur les subventions aux organismes autres que le CCAS, le montant alloué progressant de 333 000 €. En 2018, l'enveloppe globale s'établit à 3,3 M€. Les subventions aux associations et organismes baissent de 4,8 %.

Graphique n° 7 : Évolution des subventions de fonctionnement



Source : d'après les comptes de gestion

Le niveau de subventions versées par Mantes-la-Jolie est similaire à celui des communes de sa strate : 75 €/habitant en 2018 contre 79 € au niveau départemental ou régional.

³⁹ Les données figurant en rouge dans le tableau ont fait l'objet de retraitements en retranchant pour chaque exercice le coût financier de la compétence voirie.

En 2017, la commune a versé à 14 associations une subvention de fonctionnement de plus de 23 000 € ; 10 d'entre elles ont reçu plus de 100 000 €.

Tableau n° 33 : Principaux bénéficiaires de subventions de fonctionnement

	Nom des bénéficiaires de subventions de fonctionnement	CA 2017
1	association sportive Mantaise	562 237,00
2	association Val Services	386 300,00
3	Comité des œuvres sociales	360 000,00
4	association centre d'actions culturelles Georges Brassens	333 500,00
5	association Le Chaplin	294 500,00
6	association IFEP (Insertion formation éducations prévention)	263 402,00
7	association FC Mantois	222 000,00
8	association collectif de mantais de médiation	194 726,00
9	association collectif 12	152 000,00
10	école privée Notre Dame	103 812,00
11	association ACIF	63 000,00
12	association des ingénieurs des Ponts et Chaussées	45 585,00
13	association Blues sur seine	25 000,00
14	participation à école des ingénieurs de la ville de Paris	25 000,00

Source : compte administratif de 2017

5.3.2.4 Les charges exceptionnelles

Tableau n° 34 : Charges exceptionnelles de 2014 à 2018

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Charges exceptionnelles	1 060 981,32	1 650 692,55	804 373,79	301 165,57	206 905,57

Source : d'après les comptes de gestion

Les charges exceptionnelles (rectifications budgétaires sur exercices antérieurs, dépenses à caractère d'urgence) pesaient assez lourdement sur le budget de fonctionnement de 2014 à 2015 (1 M€ en 2014, 1,6 M€ en 2015). Elles ont été divisées par cinq et ne représentaient plus que 206 905 € en 2018.

5.3.2.5 Les charges financières

Tableau n° 35 : Évolution des charges d'intérêt

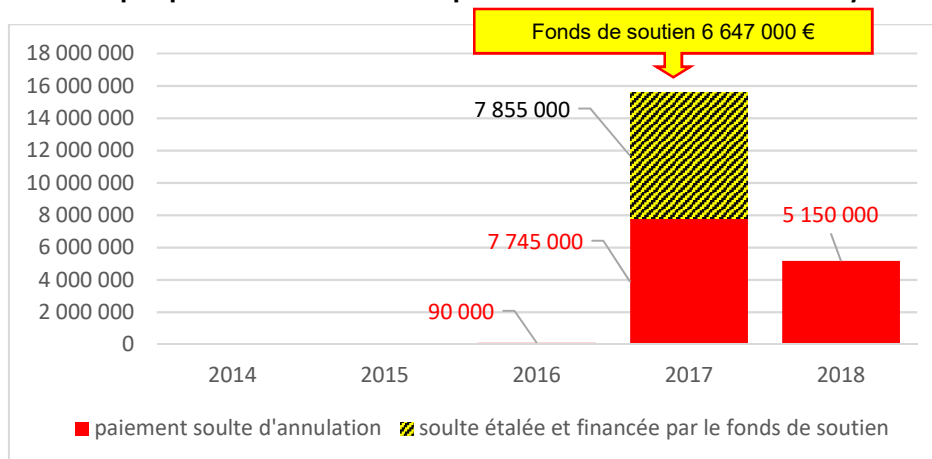
En €	2014	2015	2016	2017	2018
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 282 839	1 322 794	1 482 625	16 346 490	5 910 593

Source : d'après les comptes de gestion

Les charges financières ont été multipliées par 11 en 2017 à 16,3 M€, en raison du paiement d'une soultte d'annulation d'un *swap* structuré (Natixis). En 2018, la commune a continué à désensibiliser sa dette en procédant à l'annulation de deux contrats de *swap*, ce qui a donné lieu au paiement de soultes d'annulation : 2,15 M€ à Natixis et 3 M€ à la Société Générale.

Ces opérations de désensibilisation ont pesé lourdement sur le budget de fonctionnement de la collectivité. De 2 % des charges courantes, les charges financières sont passées à 24 % en 2017, soit le deuxième poste du budget de fonctionnement et près de la moitié des charges de personnel.

Graphique n° 8 : Montant des pénalités de résiliation des swaps



Source : d'après les comptes de gestion

En 2017, la commune a obtenu du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque, une aide très substantielle de 6 647 000 €, versée sous forme d'annuité, afin de l'aider à payer la soulte d'annulation du swap d'un montant de 15 600 000 €.

En 2017, les charges financières représentaient 377 € par habitant contre 38 € pour les communes de la strate. En 2018, elles devraient se situer autour de 146 €.

5.4 Évolution de l'autofinancement

5.4.1 L'excédent brut de fonctionnement

Tableau n° 36 : Évolution de l'EBF⁴⁰ et de la CAF brute⁴¹ (après retraitements)

En €	2014	2015	2016	2017	2018
= Produits de gestion (a + b + c = A)	66 630 599	68 984 672	65 517 957	66 840 264	67 381 439
= Charges de gestion (B)	52 226 618	52 203 913	50 677 836	50 646 954	50 024 342
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	14 403 982	16 780 758	14 840 122	16 193 310	17 357 097
<i>en % des produits de gestion</i>	21,6	24,3	22,7	24,2	25,8
+/- Résultat financier	- 1 282 839	- 1 322 794	- 1 482 625	- 8 491 490	- 5 910 593
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 255 669	- 1 057 291	- 700 196	2 069 036	92 435
= CAF brute	12 865 474	14 400 674	12 657 301	9 770 856	11 538 939
<i>en % des produits de gestion</i>	19,3	20,9	19,3	14,6	17,1

Source : d'après les comptes de gestion retraités

Sur la période examinée, l'EBF a augmenté de 20,5 % (14,4 M€ en 2014 contre 17,4 M€ en 2018). Sa progression a été de + 5,3 % en moyenne par an. Il a progressé tous les ans, excepté en 2016 où il a cédé 12 % en raison d'une plus forte baisse des produits de gestion que des charges.

Sur la période, l'EBF se situe à 23,7 % des produits de gestion ce qui est satisfaisant. En 2017, 52 % de l'EBF ont été absorbés par le résultat financier, en raison des charges d'intérêts gonflées par une indemnité de remboursement anticipé d'un emprunt structuré, contre moins de 10 % les années antérieures. En 2018, 34 % de l'EBF étaient consacrés aux charges financières.

⁴⁰ L'excédent brut de fonctionnement (EBF) (appelé aussi épargne de gestion) correspond aux ressources pérennes de fonctionnement de la collectivité, disponibles après la couverture des charges de fonctionnement, hors paiement des intérêts de la dette.

⁴¹ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond aux produits de fonctionnement disponibles, après couverture des charges de fonctionnement dont les intérêts de la dette, pour rembourser la dette et financer l'investissement.

5.4.2 La capacité d'autofinancement brute

La CAF brute donne une information sur la capacité de la collectivité à financer par elle-même ses opérations d'investissement.

En 2014, elle s'élevait à 12,8 M€ soit 19,3 % des produits de gestion. Jusqu'en 2016, la CAF brute se maintient à ce même niveau malgré les résultats financiers et les résultats exceptionnels pesant de plus en plus lourdement (- 1,5 M€ en 2014, - 2,4 M€ en 2015, - 2,2 M€ en 2016).

En 2017, la CAF brute chute de 23 % (- 2,9 M€) en raison de la résiliation d'un *swap* et du paiement d'une soulte. Elle s'établit alors à 14,6 % des produits de gestion. Le résultat financier (la différence entre les produits financiers et les charges financières) s'établit à - 8,5 M€, grâce à la décision de la collectivité d'étaler une partie de la soulte. Les produits exceptionnels sont pour la première année nettement supérieurs aux charges exceptionnelles (+ 2 M€) en raison de la prise en charge de 2 M€ par Natixis d'une partie de la soulte et viennent atténuer l'effet provoqué par le paiement de l'indemnité de remboursement anticipé.

En 2018, la CAF brute repart à la hausse et s'améliore de 1,7 M€ (+ 18 %) grâce à l'effet conjugué de la progression de l'EBF et du poids du résultat financier qui pèsent moins lourdement qu'en 2017.

Tableau n° 37 : Évolution des résultats financiers et exceptionnels

En €	2014	2015	2016	2017	2018
+/- Résultat financier	- 1 282 839	- 1 322 794	- 1 482 625	- 8 491 490	- 5 910 593
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 255 669	- 1 057 291	- 700 196	2 069 036	92 435

Source : d'après les comptes de gestion

5.4.3 La capacité d'autofinancement nette

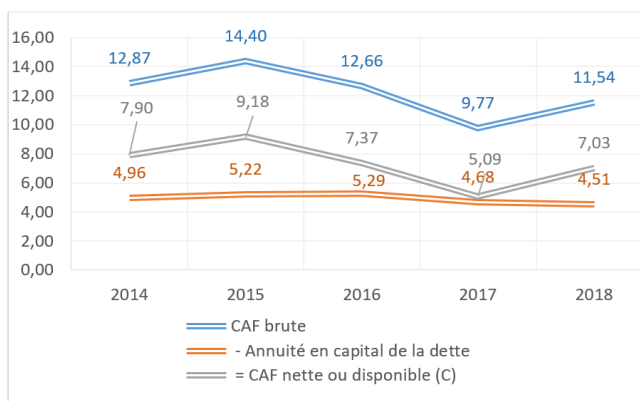
La CAF nette représente la part de l'autofinancement disponible pour investir après remboursement du capital de la dette.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de l'autofinancement de la commune entre 2014 et 2018. Le remboursement en capital de la dette, qui atteignait 4,9 M€ en 2014, est resté relativement stable jusqu'en 2016 pour s'infléchir ensuite en 2017 à 4,68 M€ et atteindre 4,5 M€ en 2018.

La CAF nette reste largement positive : 7,9 M€ en 2014 puis 9,2 M€ en 2015 pour ensuite s'infléchir à compter de 2016, malgré le poids très conséquent des mesures de désensibilisation de la dette.

En 2018, comme évoqué *supra*, l'annuité en capital de la dette continuant de baisser, la CAF nette suit la même courbe que la CAF brute et se redresse à 7 M€ en fin de période.

Graphique n° 9 : Évolution de l'autofinancement entre 2014 et 2018 (en M€)



Source : d'après les comptes de gestion

Les CAF brutes et nettes par habitant de la commune sont nettement supérieures aux moyennes départementales, régionales et nationales sur toute la période examinée. L'écart entre la CAF brute de la commune et les moyennes tendent cependant à se réduire en 2017. Mais les données 2018 de la collectivité permettront de constater un écart croissant avec les données moyennes des communes de la strate (la CAF nette en euro par habitant de Mantes-la-Jolie ayant évolué de près de 39 % en 2018).

À l'inverse, l'écart sur la CAF nette se creuse ce qui signifie que les communes de la strate se sont endettées plus massivement sur la période que Mantes-la-Jolie.

Tableau n° 38 : Capacité d'autofinancement par habitant

En €	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute par habitant (en €) Mantes-la-Jolie	299	328	279	215	256
moyenne strate 20-50 000 hab. (département)	141	158	207	182	
moyenne strate 20-50 000 hab. (IDF)	140	174	188	186	
moyenne strate 20-50 000 hab. (national)	152	176	180	178	
CAF nette par habitant (en €) Mantes-la-Jolie	184	209	162	112	156
moyenne strate 20-50 000 hab. (département)	52	75	73	104	
moyenne strate 20-50 000 hab. (IDF)	40	73	57	84	
moyenne strate 20-50 000 hab. (national)	53	72	53	73	

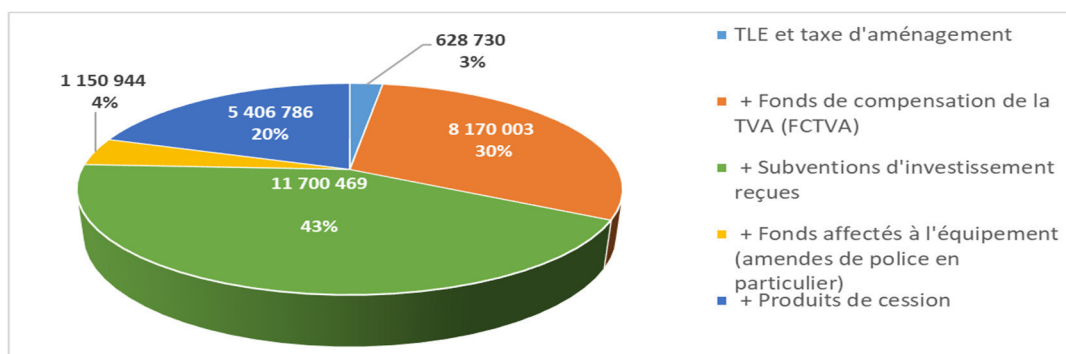
Source : d'après les comptes de gestion et DGFIP

5.4.4 Évolution des recettes réelles d'investissement

Les recettes réelles d'investissement étaient de 10,5 M€ en 2014. Elles ne pesaient plus que 2,9 M€ en 2018. Leur volume a considérablement diminué (- 72 %) à la suite de la baisse des financements de l'Anru. Cette situation sera amenée à évoluer dans le cadre du futur NPNRU.

Sur l'ensemble de la période, les recettes réelles d'investissement sont composées de cinq ressources principales :

Graphique n° 10 : Répartition des recettes réelles d'investissement (hors emprunt) 2014-2018



Source : d'après les comptes de gestion

- Dans l'ensemble des recettes, le poids des subventions reçues s'est fortement réduit au fil des années pour s'établir à 11,9 %. Il est passé de 19 % en 2016 à 16 % en 2017 du fait de la décroissance des opérations d'aménagement et de rénovation urbaine cofinancées notamment par l'Anru.

Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) constitue le deuxième poste des recettes d'investissement (hors emprunt). Il s'était élevé à 2,7 M€ en 2014 (conséquence du volume élevé des dépenses éligibles de 2013 = 16 M€). Il est deux fois moins important en 2018 à 1,3 M€.

La taxe d'aménagement est très peu significative 22 415 € en 2018 et n'a cessé de décroître sur la période (311 343 € en 2014, 168 763 € en 2015).

En outre, la commune a procédé à des cessions d'immobilisations chaque année (en moyenne 1 M€ annuel). Les principales opérations ont été les suivantes : en 2014, cession de parcelles pour l'opération Cours des Dames (1,4 M€) ; en 2015, la cession de l'ex centre des impôts pour 1,5 M€ à la CAMY ; en 2016, la cession de bâtiments modulaires à l'école de Vitray pour 491 000 € ; en 2017, diverses cessions à la SNCF en lien avec le projet Éole (838 000 €) et des parcelles de terrains pour la réalisation d'un programme immobilier (312 000 € à Nexity).

Tableau n° 39 : Couverture des dépenses d'investissement⁴²

En €	2014	2015	2016	2017	2018
total dépenses d'investissement (hors emprunt)	8 597 624	9 592 092	8 524 668	8 652 919	10 591 343
charges à répartir	0	0	0	7 855 000	0
CAF nette	7 900 679	9 183 676	7 366 054	5 091 105	7 026 353
recettes réelles (hors cessions et 1068)	9 132 081	3 113 546	3 881 086	2 670 014	2 853 418
total des recettes	17 032 760	12 297 222	11 247 140	7 761 120	9 879 771
en % des dépenses d'investissement (hors emprunt)	198,1 %	128,2 %	131,9 %	89,7 %	93,3 %
produit des cessions	1 423 600	2 077 904	771 705	1 051 669	81 908
total des recettes (cessions incluses)	18 456 360	14 375 127	12 018 845	8 812 789	9 961 679
en % des dépenses d'investissement	214,7 %	149,9 %	141,0 %	101,8 %	94,1 %
écart restant à financer	9 858 736	4 783 035	3 494 177	- 7 695 130	- 629 664
mobilisation de l'emprunt	3 137 270	51 256	0	7 855 000	0
incidence sur le fonds de roulement	12 996 006	4 834 290	3 494 177	159 870	- 629 664

Source : comptes de gestion retraités

En 2014, les recettes d'investissement s'élevaient à 17 M€ dont 7,9 M€ d'autofinancement, couvrant très largement les dépenses d'investissement (198 %). La situation reste largement favorable jusqu'en 2016 inclus car le taux de couverture des dépenses d'investissement par l'autofinancement se situe à 128 % en 2015 et 132 % en 2016. La désensibilisation de la dette entreprise en 2017 entraîne un taux de couverture à la baisse : il s'établit alors à 89,7 %. Mais en intégrant les charges à répartir que constitue l'indemnité de sortie du *swap*, le taux de couverture chute à 53 %. Les cessions d'immobilisations ne sont pas suffisamment significatives pour venir corriger cette tendance.

La mobilisation de l'emprunt ne correspond pas au besoin de financement, entraînant des variations à la hausse du fonds de roulement (+ 13 M€ en 2014, 4,8 M€ en 2015, 3,5 M€ en 2016) et donc de la trésorerie.

Tableau n° 40 : Évolution de la trésorerie⁴³

au 31 décembre (en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	12 526 732	12 684 928	17 007 416	17 167 286	16 497 422
Besoin en fonds de roulement global	663 621	- 1 579 478	3 312 961	- 3 597 764	- 4 256 998
Trésorerie nette	11 863 111	14 264 406	13 694 455	20 765 049	20 754 419
en nombre de jours de charges courantes	80,9	97,3	95,8	113,1	135,4

Source : d'après les comptes de gestion

La trésorerie nette demeure très excédentaire sur toute la période et progresse au fil des années : 11,8 M€ en début de période pour atteindre plus de 20 M€ fin 2018. Elle représentait 80 jours de charges courantes en 2014 et dépasse les 100 jours ensuite à partir de 2017.

⁴² Les données figurant en rouge dans le tableau ont fait l'objet de retraitements en retranchant pour chaque exercice le coût financier de la compétence voirie.

⁴³ Données Anafi sans retraitement.

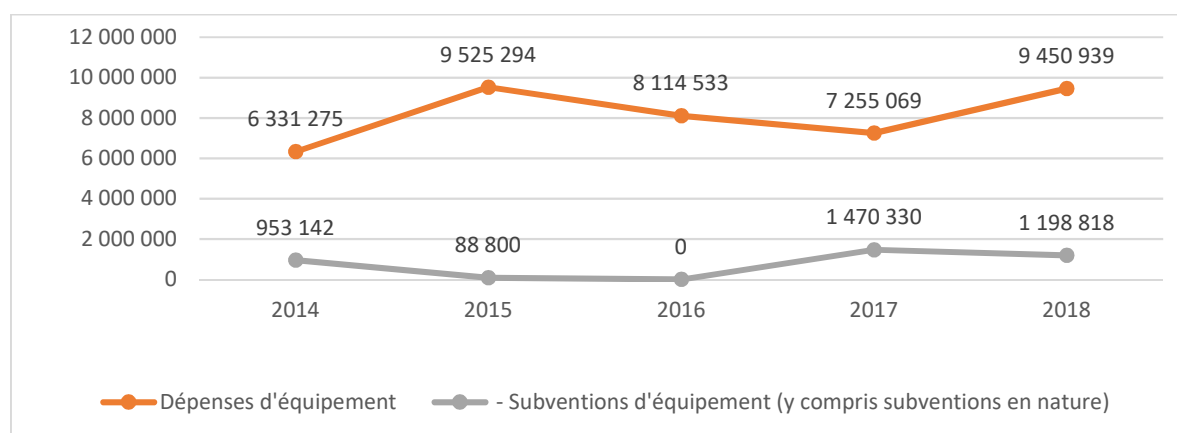
5.5 Analyse de la section d'investissement

5.5.1 Les dépenses réelles d'investissement depuis 2014

Les dépenses réelles d'investissement sont constituées pour l'essentiel par les dépenses d'équipement et, dans une moindre mesure, par les subventions d'équipement versées.

De 2014 à 2018, le montant cumulé des dépenses d'équipement s'est établi à 40,7 M€ ce qui a contribué à l'accroissement du patrimoine immobilier de la commune. Le rythme moyen de réalisation de ces dépenses est de l'ordre de 8 M€ par an avec un pic constaté en 2015 (9,5 M€) et un plancher de 6,3 M€ en 2014.

Graphique n° 11 : Évolution des dépenses réelles d'investissement



Source : d'après les comptes de gestion

Les subventions d'équipement ont totalisé la somme de 3,7 M€ réparties essentiellement sur 2014, 2017 et 2018. Elles correspondent pour 2017 et 2018 au versement de l'attribution de compensation à la CU pour 1 198 818 €.

Le niveau d'investissement de la commune entre 2014 et 2017 est très en deçà des moyennes de la strate. En 2017, il se situait à 192 €/habitant pour la commune contre 323 €/habitant pour les communes de la strate au niveau national. Cependant en 2018, l'écart devrait se réduire et le ratio devrait se situer autour de 235 €/habitant.

Les dépenses d'investissement ont été, pour plus de 87 %, couvertes par l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement (108 % en début de période et 66 % en fin de période). Le caractère modéré du programme d'investissement, y a fortement contribué.

Tableau n° 41 : Couverture des investissements par l'autofinancement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
= CAF nette	7 900 679	9 183 676	7 366 054	5 091 105	7 026 353	29 541 514
dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	7 284 417	9 614 094	8 114 533	8 725 399	10 649 757	33 738 442
part autofinancée Mantes-la-Jolie	108,5 %	95,5 %	90,8 %	58,3 %	66,0 %	87,6 %

Source : d'après les comptes de gestion

Depuis 2014 et jusqu'en 2018, les dépenses d'investissement ont été couvertes dans leur intégralité par l'autofinancement complété par des recettes d'investissement.

5.5.2 Facteurs explicatifs des dépenses d'investissement

La chambre observe que lors des deux précédents mandats de 2001 et 2008, la moyenne des dépenses d'équipement de la collectivité était de plus de 17 M€. Depuis 2014, le niveau se situe désormais entre 8 et 10 M€. Interrogé sur cette évolution, la collectivité a apporté les explications suivantes :

- le périmètre des deux précédents mandats n'est pas identique au mandat 2014/2020 en raison de la reprise, en 2016, de l'intégralité de la compétence voirie par la CU GPS&O ;
- les dépenses intervenues dans le cadre de la rénovation urbaine, de l'ordre de 3,1 M€ chaque année, ont été très importantes lors des précédents mandats, ce qui n'est plus le cas depuis 2014.

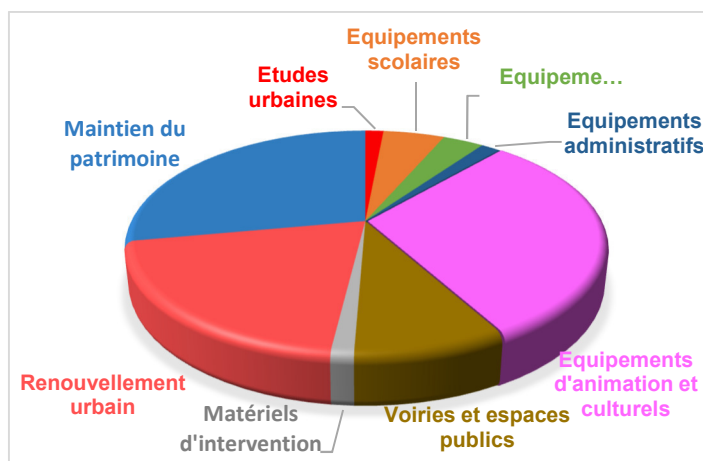
La collectivité précise que les dépenses de rénovation urbaine restent suspendues dans l'attente de la mise en œuvre du NPNRU. Par ailleurs, des dépenses de voirie restent tout de même à la charge de la collectivité par le biais des attributions de compensation.

Enfin, la collectivité ajoute que ses équipements, notamment scolaires, ont connu un cycle d'investissement important de mise à niveau sur la période 2001-2010 (construction de l'école Uderzo et restructuration de l'école Curie). Ces investissements liés au développement urbain (ZAC des Bords de Seine et développement immobilier résidentiel du Centre-Ville) ne sont pas récurrents. Cependant, la collectivité envisage dans les prochaines années, de nouveaux investissements structurants en lien avec le reprise du renouvellement urbain et le développement des quartiers bâtis du centre-ville avec l'arrivée du RER E entraînant une augmentation des programmes résidentiels et des services associés.

5.5.3 Structure des dépenses d'investissement

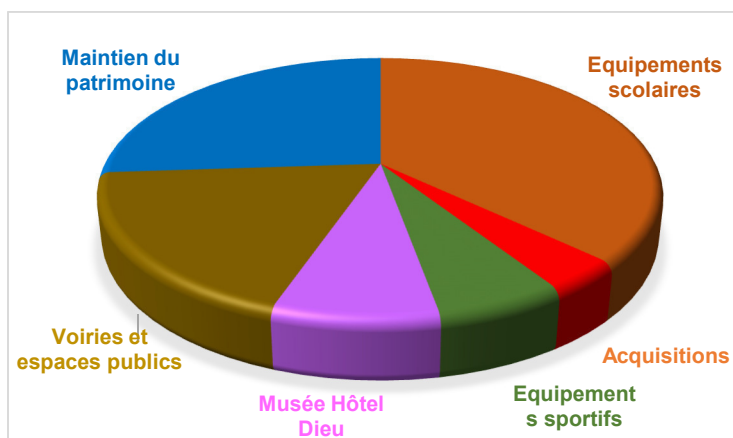
La structure des dépenses d'investissement est assez variable d'un exercice à l'autre comme l'illustre les deux graphiques ci-après :

Graphique n° 12 : Répartition des investissements en 2015



Source : commune de Mantes-la-Jolie

Graphique n° 13 : Répartition des investissements en 2018



Source : commune de Mantes-la-Jolie

Ces évolutions contrastées confirment les éléments d'explication communiqués par la collectivité sur les dépenses d'investissement. Comme indiqué *supra*, les dépenses de rénovation urbaine ont sensiblement fléchi au cours de la période. Les dépenses d'équipement, notamment dans les écoles, ont fortement augmenté du fait de la réalisation du groupe Uderzo.

Le tableau ci-après détaille les opérations d'investissements de l'exercice 2018 :

Tableau n° 42 : Opérations significatives d'investissement en 2018

Thématique	Opération	Description	Coût en € TTC	En %
Équipements scolaires	GS - Uderzo	Travaux & Études Extension pour création de classes supplémentaires	2 688 046	28
Acquisitions	48 Bd Mchl Juin	Préemption du n° 48	277 700	3
Équipements sportifs	Complexe JP. David	Création d'un terrain de foot synthétique Fondation PSG	456 787	5
Musée Hôtel Dieu	Musée Hôtel Dieu	Aménagement de la salle d'expo du 1 ^{er} + intervention sécuritaire de façade	591 411	6
Voiries et espaces publics	Square Briussel	Étude réaménagement du square & Parking - MOE traitement façades	87 359	1
	Rue Diderot	Déplacement du marché forain du Val Fourré	1 030 619	11
	AGORA	Réfection des dalles du parvis	234 940	2
	Bords de Seine	Travaux préparatoires et d'assainissement pour l'aménagement d'une venelle et d'une cour d'école	277 720	3
Maintenance du patrimoine	Maintien à niveau du patrimoine (bâtiments, espaces publics, plantations, espaces verts)	Interventions < 100 000 €	1 891 821	20

Source : commune de Mantes-la-Jolie

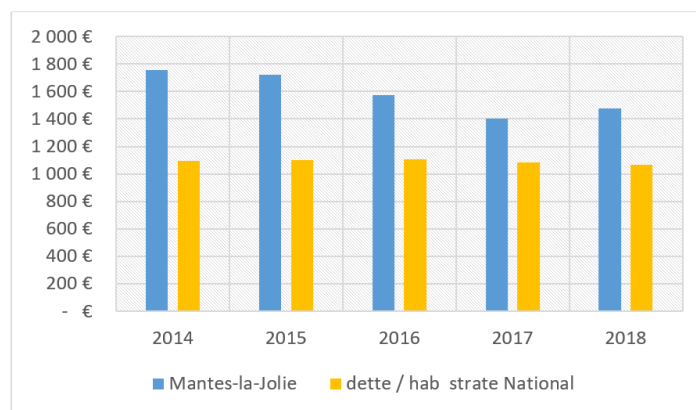
La finalisation du groupe scolaire Uderzo mobilise 28 % des dépenses d'investissement. Le déplacement du marché du Val Fourré sera examiné en détail dans le cadre du cahier n° 3 consacré aux marchés forains.

5.6 L'endettement et son évolution

Le niveau d'endettement de la commune de Mantes-la-Jolie reste élevé. En 2014, l'encours de la dette par habitant était supérieur de 60 % à la moyenne des communes de la même strate démographique (1 756 €/habitant contre 1 092 €/habitant)⁴⁴. L'écart, qui avait tendance à se résorber de 2014 à 2017, est reparti à la hausse en 2018 pour atteindre 38 % avec une dette par habitant de 1 476 € à Mantes-la-Jolie contre 1 066 € au niveau national.

⁴⁴ Comptes individuels des collectivités – Ministère de l'action et des comptes publics.

Tableau n° 43 : Évolution de l'endettement par habitant au 1^{er} janvier entre 2014 et 2018



Source : comptes Administratifs et DGFip

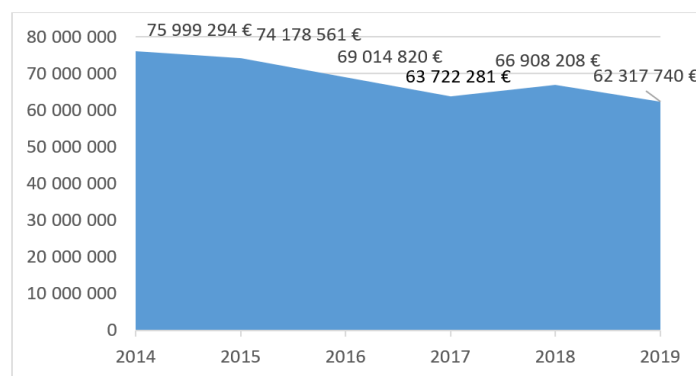
L'encours de dette de la commune a décliné sur la période 2014-2018 passant de 76 M€ en 2014 à 62,4 M€ en 2018 (- 18 %), principalement en raison d'un programme d'investissement modéré que la collectivité autofinance largement grâce à son épargne nette élevée. La commune s'est ainsi désendettée chaque année en moyenne de plus de 3 M€.

En 2014, un emprunt de 3,1 M€ a été souscrit malgré un sur-financement des dépenses d'investissement (18,4 M€ de recettes contre 8,6 M€ de dépenses) et a abondé inutilement le stock de dette.

En 2017, l'indemnité de résiliation d'un *swap* ayant été capitalisée, la commune a constaté une augmentation de son encours à hauteur de 7,85 M€. Cette capitalisation est assimilée à un nouvel emprunt. Il s'amortit sur 12 ans et génère le paiement d'intérêt. L'encours est ainsi reparti à la hausse et a progressé de + 3,1 M€.

Fin 2018, l'encours évolue à nouveau à la baisse (- 4,5 M€) pour s'établir à 62,3 M€.

Graphique n° 14 : Encours de dette au 1^{er} janvier



Source : d'après les comptes de gestion

L'annuité de la dette, qui comprend le remboursement annuel en capital et le montant des intérêts, a diminué d'environ 7 % sur la période, pour s'établir à 5,8 M€ en 2018.

Malgré un endettement conséquent, la commune a vu sa capacité de désendettement passer, grâce à son niveau d'épargne, de 5,8 ans en 2014 à 5,4 ans en 2018. Cette capacité de désendettement⁴⁵ restant inférieure à 10 ans, l'endettement de la commune n'apparaît pas excessif au regard de ses capacités financières disponibles.

⁴⁵ La capacité de désendettement est un indicateur de la solvabilité financière de la commune. Issue du rapport entre l'encours de dette et la CAF brute. Il mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de la CAF brute de l'exercice. Au-delà de dix années, la soutenabilité de la situation d'endettement de la commune est remise en cause.

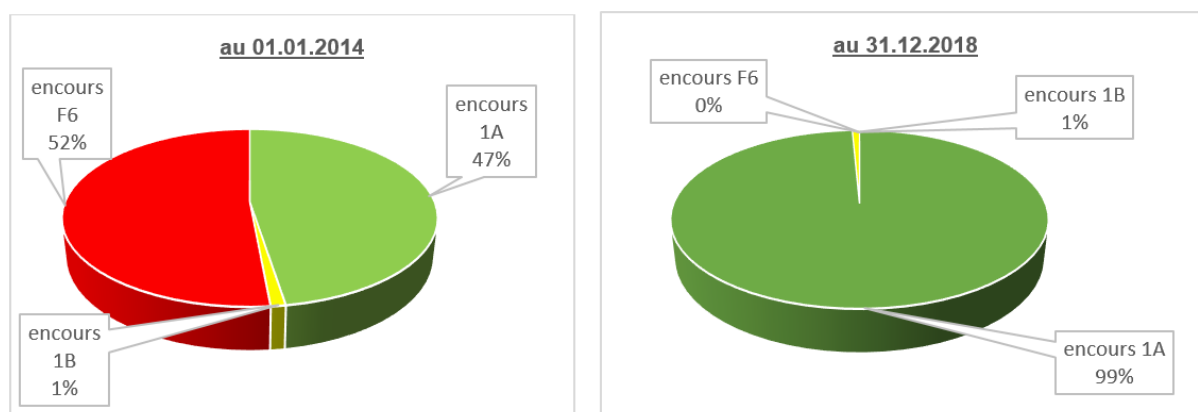
5.6.1 La stratégie de gestion de dette

Outre le poids de sa dette, Mantes-la-Jolie a dû faire face au cours de la période à un problème structurel d'envergure concernant son endettement d'une nature particulièrement exposée.

En effet, au 1^{er} janvier 2014, la part de la dette classifiée 1A et 1B (à taux fixe ou variable simple, à barrière simple) était de 48,5 %, le reste 51,5 % classifié 6F. Les produits 6F sont classés en dehors de la grille de classification de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales⁴⁶, car considérés comme les plus risqués (les intérêts sont calculés à la fois sur un indice non standard comme les taux de change et selon des formules arithmétiques complexes affectées de coefficients multiplicateurs).

En effet, 39 M€ d'encours de dette reposaient sur des contrats de swap dont les taux payés par la collectivité étaient des indices structurés (majoritairement indexés sur des écarts de taux de change Euro-Dollar et Euro-Franc Suisse, et des écarts entre taux longs Britanniques et taux longs Euro).

Graphique n° 15 : Structure de l'encours 2014 – 2018



Source : comptes administratifs

5.6.2 La désensibilisation de l'encours de dette sur la période 2016 - 2018

À partir de 2016, la commune s'est engagée dans la désensibilisation de son encours de dette. L'objectif poursuivi était de simplifier le suivi de sa dette mais surtout de réduire le risque budgétaire sur les prochains exercices car les taux payés des *swaps* intégraient des leviers importants avec des taux non plafonnés. Enfin, par cette opération, la commune souhaitait afficher une dette plus saine pour restaurer son image auprès des établissements bancaires et des autres investisseurs, et disposer ainsi d'un accès facilité au crédit.

Dès 2016, la commune a résilié deux *swaps* moyennant le paiement d'une soulte de 90 000 €. Au 31 décembre 2016, elle avait fait un gain de 6,2 M€⁴⁷ depuis la mise en place de ces produits. Mais le contexte s'inversant, les risques sur les *swaps* augmentaient. En 2017, les trois *swaps* restants présentaient les caractéristiques suivantes :

⁴⁶ Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits bancaires proposés aux collectivités, cette classification a été mise en place dans le cadre de la signature, en 2009, de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales. Elle permet de classer les emprunts selon deux critères. Un chiffre, allant de 1 à 5, traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt, tandis qu'une lettre, allant de A à E, exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales a en outre défini une catégorie « hors charte », classifiée F6, qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

⁴⁷ Selon le cabinet ORFEOR – rapport annuel de la dette au 1^{er} janvier 2017.

Tableau n° 44 : Swaps au 31 décembre 2016

N° swap	contrepartie	période actuelle	taux reçu (en %)	taux payé	périodicité	notionnel au 01/01/2017 (en €)
1	Société Générale	du 01/03/2015 au 01/03/2033	4,15	3 % + 42,75 % *(EUR/USD-EUR/CHF-0,23) plancher 3 % / plafond 20 %	trimestrielle	13 489 625
3	Natixis	du 01/01/2015 au 01/04/2032	4,29	3,80 % si EUR/CHF > EUR/USD sinon 3,80 % +67%*(EUR/USD-EUR/CHF)	trimestrielle	2 311 050
4	Natixis	du 25/12/2015 au 25/09/2032	4,41	3,50 % si EUR/CHF > EUR/USD sinon 3,50 % +66,5 %*(EUR/USD-EUR/CHF)	trimestrielle	13 798 256

Source : commune de Mantes-la-Jolie

Toute opération sur un *swap* nécessite de payer (ou de recevoir) une soulte. Les valorisations réalisées en janvier 2017 faisaient ressortir pour le *swap* 4 une soulte à verser à l'établissement bancaire de 15,3 M€ et de 2,5 M€ pour le *swap* 3.

Le *swap* n° 4 de Natixis, qui présentait le risque le plus élevé, a été résilié le 23 mai 2017. Un protocole transactionnel a ainsi été signé entre la commune, Natixis, et l'État. Auparavant, la commune s'était rapprochée du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque. Malgré un premier refus suivi d'un recours devant le tribunal administratif, elle a finalement obtenu l'éligibilité au fonds de soutien pour un taux de prise en charge de 42,98 % du montant de l'indemnité de résiliation.

L'annulation de ce *swap* s'est donc traduite par les opérations suivantes :

- paiement par la commune de 5,745 M€ au titre d'une soulte de résiliation ;
- prise en charge par Natixis de 2 M€⁴⁸ ;
- capitalisation du solde de la soulte soit 7,85 M€ en 12 annuités constantes de 691 784 € et paiement des intérêts annuels à un taux de 0,95 % ;
- versement de la part du fonds de soutien d'une aide sous forme de 12 annuités de 559 284,28 € (soit un montant total de l'aide de 6 711 411,41 €⁴⁹) ;
- choix fait par la commune d'étaler la charge de 7,85 M€ sur 12 ans et de transférer ainsi cette charge financière en section d'investissement.

En 2018, la commune a annulé les deux contrats de *swap* restants n° 1 et n° 3 moyennant le paiement de soultes, respectivement de 3 M€ auprès de la Société Générale et 2,150 M€ auprès de Natixis. Au 31 décembre 2018, elle s'est totalement libérée des contrats structurés de son encours de dette et affichait une dette assainie. Son stock de dette est classifié à hauteur de 99,3 % en 1A, soit en taux fixe ou taux variable classique, et 0,7 % en 1B.⁵⁰

Si les contrats de *swap* avaient rapporté à la collectivité 6,2 M€ fin 2016, les trois annulations réalisées en 2017 et 2018 lui auront coûté 13,5 M€, aide du fonds de soutien déduite et prise en charge partielle de Natixis. En définitive, la renégociation des contrats de *swap* contractés par la commune aura eu un coût de 7,3 M€ (soit près de 35 points de fiscalité⁵¹ ou le montant du programme d'investissement de 2017).

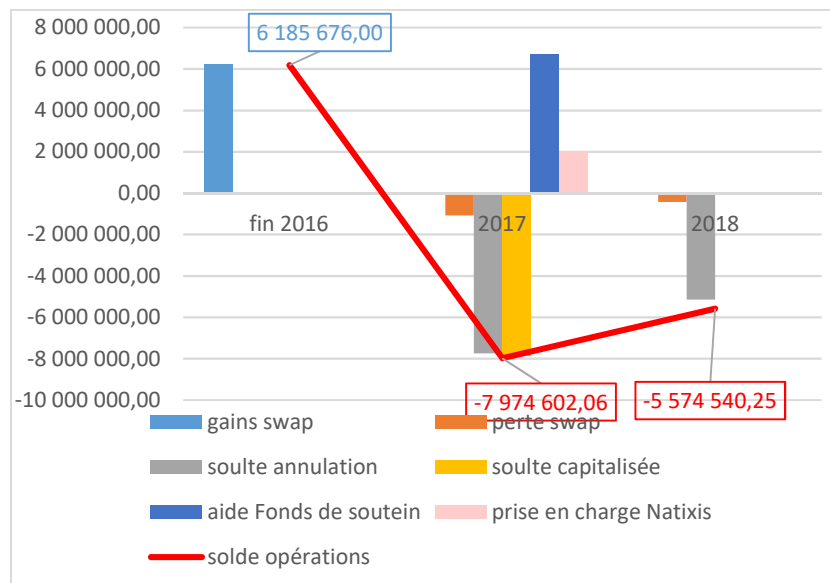
⁴⁸ Constatés en recette exceptionnelle.

⁴⁹ 11 annuités de 559 284,28 € et la 12^{ème} de 559 284,33 €.

⁵⁰ 1B = taux à barrière simple sans effet de levier.

⁵¹ En 2018, un point de fiscalité valait +/- 208 000 €.

Graphique n° 16 : Coût des swaps



Source : commune de Mantes-la-Jolie – comptes administratifs

6 LES RESSOURCES HUMAINES

Depuis 2014, la direction des ressources humaines est regroupée avec la direction des affaires juridiques et de la commande publique au sein de la direction des stratégies organisationnelle et juridique. Associée à la direction des finances et du contrôle de gestion et à la direction des systèmes d'information, elle compose le pôle performance et développement des ressources transversales, rattaché au directeur général des services.

La direction des ressources humaines est composée de cinq secteurs (administration du personnel - GPEEC et développement des RH - Qualité et environnement de travail - Analyse, Études, Masse salariale - Système d'information ressources humaines (SIRH), Budget).

La collectivité dispose depuis 2002 du logiciel ASTRE. Un audit externe en vue d'optimiser le SIRH a mis à jour de nombreuses difficultés de paramétrages mais également la non opérabilité entre logiciels ainsi qu'un manque de fiabilité des opérations de contrôles. Aussi, pour y remédier, la Ville s'est engagée dans une structuration plus étoffée de sa direction des ressources humaines et dans une migration vers un outil applicatif plus performant.

Dès 2014, la collectivité a lancé un vaste programme de modernisation de la fonction des ressources humaines.

6.1 Le pilotage des effectifs et de la masse salariale

6.1.1 Le schéma pluriannuel de performances des ressources humaines (SPPRH)

Dans le cadre de la mise en œuvre du SDOR, la collectivité a élaboré un schéma pluriannuel de performances des ressources humaines (SPPRH) 2016-2020 et défini des axes de modernisation parmi lesquels la mise en œuvre d'une GPEEC. Pour autant, ce schéma dans sa version initiale est un document volumineux qui concerne en priorité l'organisation de la fonction des ressources humaines mais ne comporte aucun objectif chiffré en termes d'effectifs et de masse salariale. Il n'en reste pas moins qu'au regard des éléments transmis à la chambre, le SDOR semble être le document où le pilotage des effectifs et de la masse salariale est le plus formalisé.

Les instances mises en place au sein de la direction des ressources humaines (DRH) ont notamment eu pour objectif de mettre en œuvre des mobilités internes et de favoriser le positionnement des agents en les reclassant sur des postes vacants et non en surnombre (renfort). C'est la mission principale de l'instance « Situations individuelles reclassement, reconversion et mobilité » (SIRRM), groupe de travail transversal au sein de la DRH, qui mène une démarche proactive auprès des agents accompagnés. Des tables-rondes GPEEC auprès des directions opérationnelles ont également favorisé la maîtrise de la masse salariale, la DRH anticipant les besoins et évolutions des services afin de mettre en phase les effectifs et compétences nécessaires. Ainsi, les recrutements externes sont privilégiés sur des postes exigeant une compétence particulière et technique que la collectivité ne possède pas.

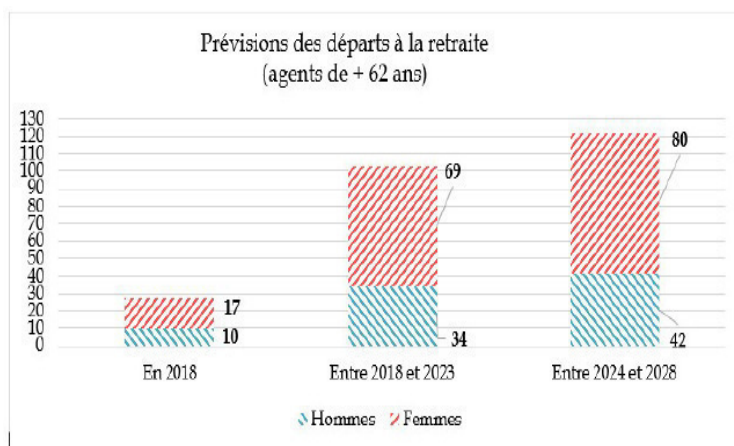
6.1.2 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

La GPEEC a permis également une nouvelle « organisation des missions » (cf. comité technique paritaire du 2 septembre 2014), qui resserre l'organigramme et optimise ainsi, selon la collectivité, l'architecture d'ensemble de son administration. L'objectif est de permettre une meilleure responsabilisation et une transversalité renforcée. La mutualisation des postes est étudiée et mise en œuvre au sein des services afin de concilier la continuité du service public, la montée en compétence des collaborateurs et leur polyvalence.

Grâce à la GPEEC, la collectivité a ainsi pu anticiper la fin du dispositif des contrats aidés à compter de 2017 et courant 2018, en réalisant des économies sur sa masse salariale sans toutefois désorganiser les missions des directions ou altérer la continuité de service public. Il en a été de même pour les contrats emploi avenir qui ont cessé d'exister en 2018. Grâce à la redéfinition des périmètres d'action et à des mobilités entre la DRH et les autres directions, la commune a réussi à contenir l'impact de la fin du dispositif sur la masse salariale tout en offrant la même qualité de service à la population.

La GPEEC lui permet d'anticiper l'impact des départs à la retraite sur les effectifs. Pourtant, aucun objectif de taux de remplacement des agents ne figure dans le SDOR et les ROB.

Graphique n° 17 : Prévission des départs à la retraite des effectifs permanents jusqu'en 2028



Source : ROB de 2019

6.2 Les effectifs

6.2.1 L'évolution des effectifs

L'analyse des effectifs de la collectivité peut être effectuée à partir de quatre sources : les rapports sur l'état de la collectivité (REC)⁵² produits toutes les années impaires, les annexes des comptes administratifs relatives aux personnels, les données sur les effectifs titulaires et non titulaires transmises par la commune, et les données issues des fichiers de paye. Bien que les tendances observées soient globalement identiques, les données issues de ces quatre sources présentent des différences significatives qui rendent l'analyse difficile.

Par ailleurs, les annexes C1.1 des comptes administratifs sur l'état du personnel ne sont pas conformes à la maquette officielle qui inclut la mesure des effectifs en équivalents temps plein travaillés (ETPT)⁵³. En l'espèce, celles des comptes administratifs de 2014 et 2015 ne font pas figurer les effectifs en ETPT mais en effectifs physiques. Cette anomalie a été corrigée par la collectivité à compter de 2017.

Tableau n° 45 : Effectifs physiques au 31 décembre selon la paye

	2015	2016	2017	2018
titulaires et stagiaires	639	618	569	559
non titulaires	327	344	268	217
Permanents	966	962	837	776
autres statuts	147	127	142	182
Total	1 113	1 089	979	958

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France d'après les données de paye

Tableau n° 46 : Effectifs permanents au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018
Comptes administratifs	836	809	711,5	718,48	777,3
Données fournies par la commune	822	830	832	756	781
REC		801		727	

Source : annexes aux CA, REC et données transmises par la collectivité

Par ailleurs, les données du ROB ne permettent pas de se faire une idée exacte des effectifs :

Tableau n° 47 : Évolution des effectifs selon ROB 2019

Année	2017	2018	Évolution 2017-2018 (en %)
Fonctionnaires	572	557	- 2
Contractuels permanents	179	250	+ 40
Contractuels non permanents	372	273	- 27
Effectif Total	1 123	1 080	- 4

Source : ROB de 2019

D'après les données transmises par la commune, les effectifs permanents globaux au 31 décembre sont passés de 822 agents en 2014 à 781 en 2018 soit une diminution de 5 %.

⁵² Ce rapport est prévu par l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui dispose que « l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé ». Également appelé bilan social, il présente les moyens budgétaires et en personnels de la collectivité.

⁵³ Les ETPT (donnent les effectifs présents à une date donnée, corrigés de la quotité de travail et de la période d'activité sur l'année.

Les emplois permanents d'une collectivité territoriale sont ceux qui correspondent à l'activité normale et habituelle de l'administration. Par opposition, les emplois non permanents répondent à un besoin particulier. Cette seconde catégorie, limitativement définie, inclut : les contrats d'apprentissage et les emplois aidés ; les emplois d'assistants maternels et d'assistants familiaux ; les emplois de collaborateurs de cabinet ; les emplois correspondant à des accroissements temporaires ou saisonniers d'activité, tels que prévus par les alinéas 2 et 3 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Après s'être maintenus autour de 830 agents entre 2014 et 2016, les effectifs de la collectivité ont fortement décliné en 2017, en raison pour partie du transfert des agents de la compétence voirie à la CU GPS&O, estimé par la collectivité à une cinquantaine.

En 2018, les effectifs ont augmenté de 3,3 %. La collectivité évoque des besoins accrus au sein de la filière technique pour l'entretien des bâtiments et des équipements sportifs.

Tableau n° 48 : Effectifs permanents selon filière

Filières d'emplois	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014-2016 (en %) avec la compétence voirie	Évolution 2017-2018 (en %) sans la compétence voirie
Administrative	245	251	249	232	238	1,6	2,6
Technique	319	317	312	262	302	- 2,2	15,3
Culturelle	28	26	28	28	26	0,0	- 7,1
Sportive	2	2	1	1	2	- 50,0	100,0
Médico-sociale	36	42	44	42	42	22,2	0,0
Sociale	71	69	74	69	64	4,2	- 7,2
Police municipale	32	29	31	31	27	- 3,1	- 12,9
Incendie et secours							
Animation	89	94	93	91	80	4,5	- 12,1
Total	822	830	832	756	781	1,2	3,3

Source : commune de Mantes-la-Jolie

La chambre a demandé à la commune de détailler les mesures ayant abouti à ces réductions de personnel. Hormis le SDOR comportant des objectifs de principe, elle n'a pas obtenu les précisions souhaitées. Malgré de nouvelles demandes en ce sens au stade de la transmission des observations provisoires, la chambre n'a pas obtenu les informations nécessaires pour comprendre les évolutions constatées.

Il ressort de la répartition des effectifs permanents au 31 décembre 2018 que 39 % appartiennent à la filière technique (en recul de 4 points par rapport à 2014 en raison du transfert à la CU GPS&O du personnel affecté à la compétence voirie), 31 % à la filière administrative (contre 21 % au niveau national⁵⁴) et 12 % à la filière animation.

La quasi-totalité des filières d'emplois voit leurs effectifs baisser de 2014 à 2018, à l'exception de la filière médico-sociale qui progresse de plus de 16 % en raison de la municipalisation d'une crèche. À l'inverse, la filière animation enregistre une baisse de 12 % en 2018 en raison de la fermeture de structures et du reclassement de personnel.

Tableau n° 49 : Répartition des effectifs permanents par catégorie hiérarchique au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018
catégorie A	68	71	66	73	73
catégorie B	78	81	79	81	81
catégorie C	676	678	687	602	627

Source : Commune de Mantes-la-Jolie

⁵⁴ Direction générale des collectivités locales, les collectivités locales en chiffres 2018, mai 2018, p. 88.

La répartition des effectifs par catégorie hiérarchique montre qu'en 2018 le taux d'encadrement de la collectivité se situe à 9 %, contre 6,5 % au niveau national⁵⁵. La catégorie B représente 10 % des effectifs et la catégorie C, 80 %.

Tableau n° 50 : Évolution des effectifs non permanents au 31 décembre

	2015	2017
	effectif physique	effectif physique
collaborateurs de cabinet	3	2
assistants maternels	24	18
emplois saisonniers ou occasionnels	225	6
emplois aidés	192	89
Rémunération accessoire	45	
autres (vacataires, intermittents du spectacle)	33	46
Total	522	161

Source : REC

La collectivité interrogée sur les variations des emplois saisonniers a indiqué que les extractions de données du logiciel des ressources humaines ont « *généralisé des erreurs. La mise en place de la cellule analyse, étude et pilotage de la masse salariale et d'un poste de chef de projet « SIRH et budget », d'instances communes de travail et de procédures sur les affectations* » devraient permettre à terme d'améliorer la qualité des extractions de données du logiciel.

Suivant les préconisations de la chambre formulée en ce sens dans le cadre du rapport d'observations provisoires, la commune s'est engagée à renseigner le rapport sur l'état de la collectivité de 2019 et les annexes relatives à l'état du personnel en cohérence avec les effectifs réels, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

6.2.2 Effectifs budgétaires et effectifs pourvus

6.2.2.1 Les effectifs globaux

Tableau n° 51 : Différence entre effectifs budgétaires et effectifs globaux pourvus

	2014*	2015*	2016	2017	2018
Effectifs budgétaires			750	726,6	836,35
Effectifs globaux pourvus			711,5	718,48	777,3
Part des effectifs budgétaires pourvus			95 %	99 %	93 %

* non renseigné

Source : annexe C1.1 des comptes administratifs

Le rapprochement entre effectifs budgétaires et effectifs pourvus fait ressortir le nombre d'emplois restant à pourvoir.

6.2.2.2 Le recours aux agents non titulaires

6.2.2.2.1 Le volume des effectifs d'agents non titulaires

Les chiffres retenus sont ceux issus des rapports sur l'état de la collectivité.

Tableau n° 52 : Part des agents non titulaires occupant des emplois permanents dans les effectifs totaux de la commune

	2014	2015	2016	2017	2018
effectifs non titulaires occupant des emplois permanents		161		168	
effectifs titulaires occupant des emplois permanents		640		559	
part des agents non titulaires		20 %		23 %	

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France d'après les REC de la commune

⁵⁵ Direction générale des collectivités locales, les collectivités locales en chiffres 2018, mai 2018, p. 87.

La gestion de la commune se caractérise par un recours relativement modéré aux agents non titulaires occupant des emplois permanents, les contractuels représentant environ 23 % des effectifs en 2017. Leur proportion est tout de même plus élevée que la moyenne nationale qui se situait en 2016 à 19 % des effectifs de la fonction publique territoriale hors contrats aidés⁵⁶. Les agents non titulaires relèvent très majoritairement de la catégorie C (76 %), la catégorie A étant représentée à 15 % et la catégorie B à 9 %. Sur l'ensemble des filières les plus concernées, c'est la filière technique qui compte le plus d'agents contractuels (45 %) suivie de la filière administrative (26 %) et des filières sociale et d'animation (11 % chacune).

Par ailleurs, environ 74 % des agents non titulaires sont référencés comme ayant été recrutés sur le fondement de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 – procédure ayant pour but de faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente de recrutement d'un fonctionnaire.

Tableau n° 53 : Répartition des contractuels par catégorie et modalités de recrutement (2017 d'après le REC 2017)

catégorie	article 3-1	article 3-2	article 3-3, 1°	article 3-3, 2°	CDI	Total	en %
A		13	1	8	4	26	15
B		13	1		1	15	9
C	19	98	3		7	127	76
Total	19	124	5	8	12	168	100

*Note : les colonnes « article 3-1 » et suivantes renseignent le nombre d'agents contractuels recrutés sur les fondements de ces articles de la loi du 26 janvier 1984 dans la rédaction issue de la loi du 12 mars 2012
 Source : chambre régionale des comptes Île-de-France d'après le REC 2017*

6.2.3 Les collaborateurs de cabinet

6.2.3.1 La réglementation

Le statut des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales est régi par l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 16 décembre 1987 modifié relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

6.2.3.2 Les collaborateurs de cabinet de la commune

Au vu de sa strate démographique, la commune a la possibilité de recruter trois collaborateurs⁵⁷. Une délibération adoptée le 5 juillet 1995 a en effet créé trois postes de collaborateurs de cabinet soit un poste de directeur et deux postes de chargé de mission.

➤ Les disparités de rémunération

Au regard des éléments de paie des collaborateurs de cabinet, il convient de relever une grande disparité de niveau de rémunération ainsi que des rémunérations non conformes à la réglementation, en particulier en matière indemnitaire. En effet, la délibération du 20 novembre 2006 fondant le régime indemnitaire de la collectivité et les différentes délibérations qui l'ont complétée (cf. *infra*) ne prévoient pas que les agents recrutés sur le fondement de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 en soient bénéficiaires.

Une ex-chef de cabinet, en fonction du 28 juin 2014 au 2 juin 2016, a perçu une rémunération correspondant à l'indice majoré 501. Alors que son arrêté de nomination du 2 juin 2014 ne mentionnait nullement le bénéfice de primes, l'intéressée a perçu une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS de 8 029,80 € en 2015 et de 3 595,75 € en 2016), une indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP de 4 090,20 € en 2015 et 1 704,25 € en 2016) ainsi qu'une prime annuelle de l'ordre de 1 000 € en année pleine.

⁵⁶ Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2018, mai 2018, p. 82.

⁵⁷ Article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

Par arrêté du 15 avril 2014, un chargé de mission a été recruté sur un emploi de collaborateur de cabinet à compter du 7 avril 2014 et a perçu une rémunération correspondant à l'indice majoré 679 respectant la limite fixée par le décret du 16 décembre 1987. Néanmoins, la chambre constate que l'agent a bénéficié de primes et d'indemnités sans que celles-ci soient expressément prévues dans l'arrêté de recrutement. En effet, l'intéressé a perçu une IFTS mensuelle (à compter de juillet 2015 de 174,79 € et 297,56 € à partir d'août 2017), une prime annuelle au montant très fluctuant (825 € en juin 2015, 367 € en juin 2016, 1 100 € en janvier 2017), ainsi qu'une prime de 733 € (sur la paie d'août 2015).

À la suite de cette observation, la commune confirme que la délibération du 20 novembre 2006 excluait bien les collaborateurs de cabinet du bénéfice du régime indemnitaire. Elle s'engage à prendre une délibération autorisant le versement du régime indemnitaire aux collaborateurs de cabinet.

Le directeur de cabinet a été bénéficiaire d'un arrêté de recrutement datant du 18 décembre 2017 puis abrogé suite à la signature d'un CDD le 4 octobre 2018. Il perçoit une rémunération correspondant à l'indice majoré 773. L'arrêté de recrutement prévoit que sa rémunération est calculée dans la limite de 90 % du traitement correspondant à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité. Cependant, l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 précise qu'un emploi occupé par un agent contractuel ne peut servir de référence⁵⁸. Ainsi, l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel occupé par un fonctionnaire, qui aurait dû être pris pour référence, est l'indice 830⁵⁹, ce qui porte le plafond à 747 (soit 90 % de 830).

La chambre relève donc le caractère irrégulier du montant de la rémunération de l'intéressé, arrêtée sur la base d'un indice majoré de 773 au lieu de 747.

Par ailleurs, selon son contrat de travail, l'intéressé perçoit les primes instituées par l'assemblée délibérante calculées dans la limite de 90 % du régime indemnitaire maximal associé à l'emploi d'attaché principal⁶⁰. Or, au titre de l'année 2018, il a bénéficié d'une IFTS d'un montant supérieur à 90 % du montant plafond autorisé puisqu'elle s'est élevée à 12 214,92 € au lieu de 11 840 € autorisé.

Le directeur de cabinet a également perçu une indemnité de fonction et de résultat de 1 383,33 € par mois. Or, cette prime qui a été remplacée dès 2015⁶¹ par l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise n'est applicable qu'au cadre d'emploi des administrateurs.

Au total, les primes et indemnités versées à tort à l'intéressé s'élèvent donc à la somme de 29 775,18 €.

6.2.4 Les emplois fonctionnels

6.2.4.1 La réglementation

Ces postes sont pourvus par détachement de fonctionnaires appartenant à certains cadres d'emploi et détenteurs de grade spécifiques, en fonction de la strate démographique de la collectivité concernée. La seule exception à ce principe est posée par l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, qui permet le recrutement de contractuels sur certains emplois de direction, mais ne concerne que les établissements publics, les départements, les régions et les collectivités de plus de 80 000 habitants, ce qui n'est pas le cas de la commune de Mantes-la-Jolie.

⁵⁸ TA Lyon 8 mars 2005 n° 0401674.

⁵⁹ Grille indiciaire DGA de 40 000 à 150 000 habitants.

⁶⁰ Une IFTS 1^{ère} catégorie (1 480,00 €) coefficient 8 soit 11 840 €.

⁶¹ Par décret du 20 mai 2014.

6.2.4.2 Les emplois fonctionnels de la commune

Depuis 2006, la commune s'est dotée de quatre emplois fonctionnels : un emploi de directeur général des services (DGS) et trois emplois de directeur général adjoint des services (DGAS)⁶². Par délibération du 12 mai 2014, un poste supplémentaire de DGAS a été créé puis supprimé à compter du 5 octobre 2015. Les emplois fonctionnels de DGAS sont tous pourvus, conformément aux dispositions législatives, par détachement d'agents titulaires. Leurs recrutements ont respecté les conditions de nomination établies par le décret du 30 décembre 1987.

La situation du Directeur général des services (DGS)

L'intéressé occupe la fonction de DGS de la commune à compter du 1^{er} juin 2014 par voie contractuelle selon un contrat de travail du 30 mai 2014 dont l'article 1^{er} stipule que l'intéressé « est engagé pour assurer les fonctions de Directeur général des services des communes de 80 000 à 150 000 habitants, du 1^{er} juin au 31 mars 2020 ». De même, les arrêtés portant revalorisation indiciaire de l'intéressé, tout comme les fiches de paie, témoignent de l'emploi du DGS d'une commune de 80 000 à 150 000 habitants⁶³. Or, la population de Mantes-la-Jolie est nettement inférieure à 80 000 habitants. Même en cas d'intervention d'un arrêté préfectoral de surclassement démographique, la population de la commune ne serait portée qu'à 65 583 habitants.

C'est donc à tort que le DGS a été recruté sur la base de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 qui permet le recrutement de contractuel sur certains emplois de direction pour les collectivités de plus de 80 000 habitants. Ne pouvant être pourvu par la voie du recrutement direct, l'autorité compétente était alors tenue d'assurer la publicité de la vacance de cet emploi.

Or, la chambre relève qu'il n'y a pas eu de véritable vacance du poste puisque la déclaration de vacance de poste date du 15 mai 2014 pour un recrutement effectif au 1^{er} juin 2014, ce qui indique non seulement un recrutement fléché mais également l'absence de recherche d'un candidat fonctionnaire.

En vertu de son contrat de travail, l'intéressé dispose irrégulièrement d'une rémunération correspondant au grade de DGS d'une commune de 80 000 à 150 000 habitants, sur la base de l'indice majoré 741, ainsi que de l'attribution du régime indemnitaire relatif au grade d'administrateur et la prime annuelle instituée par l'assemblée délibérante.

La chambre constate qu'au moment où ledit contrat a été signé, la délibération du 20 novembre 2006 fondant le régime indemnitaire de la collectivité et les différentes délibérations qui l'ont complétée en excluait les emplois fonctionnels non titulaires (cf. *infra*).

Par ailleurs, certains arrêtés dont la régularité est contestable, datés du 30 mai 2014 comme le contrat de travail de l'intéressé, lui portent attribution de diverses primes. Ce n'est qu'ensuite, soit par une délibération du 7 juillet 2014, que le conseil municipal a décidé d'élargir le bénéfice du régime indemnitaire du cadre d'emploi des administrateurs aux agents occupant un emploi fonctionnel de DGS en application de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Quoi qu'il en soit, cette délibération est inopérante puisque la commune de Mantes-la-Jolie ne peut se prévaloir dudit article.

En conséquence, les primes et indemnités dont a bénéficié l'intéressé sont entachées des irrégularités suivantes :

- **une IFTS** au coefficient de 3, base montant annuel moyen administrateur civil hors classe⁶⁴. Or, l'arrêté du 30 mai 2014 lui accordant cette indemnité est antérieur à la délibération du 9 juillet 2014 qui élargit le régime indemnitaire aux contractuels recrutés sur la base de l'article 47 de la loi 84-53 modifiée. Le versement de cette prime est donc sans fondement. Les montants perçus de 2015 à 2018 s'élèvent à **53 974,56 €** ;

⁶² Ces emplois ont été créés par la délibération du 11 décembre 2006.

⁶³ Ainsi, un arrêté portant revalorisation indiciaire du 14 juin 2017 précise que le grade de l'intéressé est : directeur général des services d'une commune de 80 000 à 150 000 habitants.

⁶⁴ Les administrateurs territoriaux ont pour corps de référence celui des administrateurs civils qui peuvent prétendre aux IFTS des administrations centrales définies par le décret n° 2002.62 du 14 janvier 2002. Les administrateurs territoriaux peuvent potentiellement bénéficier de ce dispositif. Comme pour les services déconcentrés le principe d'application d'un coefficient à un montant de référence est retenu. Pour les administrateurs le montant des attributions individuelles ne peut excéder le triple du montant moyen annuel attaché au grade ou à l'emploi de l'agent.

- **une prime de responsabilité au taux de 15 % du traitement brut mensuel (taux maximum) :** cette prime réservée aux emplois administratifs de direction doit être prévue par délibération de l'organe délibérant. Or, aucune mention ne figure dans la délibération du 20 novembre 2006 prise par la collectivité fixant le régime indemnitaire ni dans la délibération du 7 juillet 2014 élargissant le régime indemnitaire aux emplois fonctionnels recruté sur le fondement de l'article 47 précité. Les montants perçus s'établissent à 5 661,15 € en 2015, 6 852,96 € en 2016, 7 241,88 € en 2017, et 7 245,48 € en 2018, soit un total de **27 001,47 €** ;
- **une prime de rendement de 857,01 € par mois :** cette prime de rendement des administrations centrales est prévue dans la délibération du 20 novembre 2006 de la collectivité parmi les primes et indemnités de la filière administrative. Cependant, l'intéressé ne peut y prétendre car il n'est pas éligible aux conditions de recrutement prévu par l'article 47 précité. La perception de cette prime est donc sans fondement. Les montants perçus s'élèvent à 9 427,11 € en 2015, 10 284,12 € pour les trois années suivantes, soit un montant total de **40 279,47 €** ;
- **une indemnité de fonction et de résultat** de 1 509,70 € mensuels (soit 18 116,40 €). Le bénéfice de cette indemnité est infondé pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment. Les montants perçus s'établissent en 2015 à 16 606,70 €, 18 170,76 € en 2016, 18 325,44 € en 2017 et 18 334,56 € en 2018, soit la somme totale de **71 437,46 €** ;
- **une prime annuelle** de 1 100 € versée en juin dont le caractère irrégulier est exposé *infra*.

Tableau n° 54 : Récapitulatif des primes indûment perçues par le DGS

en €	de 2015 à 2018
IPTS	53 974,56
Prime de responsabilité	27 001,47
Prime de rendement	40 279,47
Indemnité de fonction et de résultat	71 437,46
Prime annuelle	4 400,00
Total	197 092,96

Source : fiches de paie

En réponse, l'ordonnateur ne conteste pas le bien-fondé du rappel au droit consistant à s'assurer du respect des dispositions de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 mais soutient à tort que la commune bénéficiait alors d'un surclassement depuis 2004, l'autorisant à procéder au recrutement direct de l'intéressé et à le rémunérer sur un poste de DGS de 80 000 à 150 000 habitants.

Il précise par ailleurs qu'il entend régulariser la situation juridique et financière du DGS en poste sur le fondement des dispositions de l'article 16 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui modifie l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 en élargissant les possibilités de recrutement des contractuels et en assouplissant les conditions de seuil fixées.

La chambre prend note de cet engagement et, dans l'attente de sa mise en œuvre, formule le rappel au droit qui suit.

Rappel au droit n° 3 : Veiller au respect des dispositions de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, qui ne permettent le recrutement d'un agent contractuel sur l'emploi de directeur général des services que pour les communes de plus de 80 000 habitants.

La situation d'une DGAS A

L'intéressée est détachée sur l'emploi fonctionnel de DGAS de 40 000 à 150 000 habitants depuis le 18 mai 2015. L'examen de sa rémunération fait ressortir le caractère irrégulier d'une indemnité d'astreinte administrative de 262 € par mois. En effet, même si la collectivité peut déterminer par délibération, après avis du comité technique paritaire compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes ainsi que les modalités de leur organisation

et la liste des emplois concernés, l'indemnité d'astreinte ne peut être accordée aux agents qui bénéficient d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre de l'occupation de l'un des emplois fonctionnels administratifs de direction⁶⁵. Or, un arrêté du 9 juin 2015 octroie à l'intéressée le bénéfice d'une NBI de 35 points. Les montants d'astreinte perçus s'établissent en 2015 à 1 947,53 €, 3 144 € par an de 2016 à 2018, soit 11 379,53 € au total.

La situation d'une DGAS B

Cet agent est détaché dans l'emploi fonctionnel de DGAS de 40 000 à 150 000 habitants depuis le 1^{er} septembre 2014. Une indemnité accessoire lui est versée par le CCAS selon une délibération de ce dernier du 20 décembre 2006, modifiée par délibérations des 27 février 2008 et 22 septembre 2014. La mission confiée à cette DGAS ne ressort pas clairement des dites délibérations ni des éléments figurant dans son dossier administratif.

Depuis le 1^{er} avril 2018, cette DGAS perçoit une indemnité accessoire forfaitaire, versée par le CCAS, sur la base de l'indice majoré 797 du grade de directeur territorial, pour exercer une activité de chargée de mission de 15 h 30 par semaine, soit un montant annuel de 16 802 €. Or, l'article 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 dispose « *qu'un fonctionnaire territorial à temps complet dans une collectivité ne peut occuper un emploi à temps non complet de la même collectivité, d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement* ». Or, le CCAS est un établissement relevant de la commune. Le cumul d'activité et de rémunération qui en résulte n'est donc pas permis par la réglementation.

L'ordonnateur par ailleurs président du CCAS s'est engagé à mettre fin au cumul d'activité et de rémunération de cette DGAS, en outre chargée de mission au sein du CCAS.

6.3 Le régime indemnitaire

6.3.1 Délibérations

Le régime indemnitaire de la commune de Mantes-la-Jolie résulte d'une délibération du 20 novembre 2006 qui remplace en totalité le dispositif précédemment en vigueur. En effet, 13 délibérations s'étalant de 1992 à 2003 ont été formellement rapportées au bénéfice d'un niveau régime indemnitaire. Néanmoins, celui-ci est peu lisible puisqu'il ne donne pas une vision consolidée du régime indemnitaire applicable à une filière ou, *a fortiori*, à l'ensemble des agents. Pour autant, il prévoit une modulation de la rémunération des agents au regard de la manière de servir. En effet, la délibération précitée prévoit qu'« *il appartiendra à l'autorité territoriale, sur proposition du Directeur Général, de déterminer le coefficient, taux ou montant individuel applicable au bénéficiaire potentiel, en fonction de la nature des missions et de la manière de servir.* » Cependant, aucun critère précis de modulation n'est défini et les agents ne disposent pas d'arrêtés précisant le montant de leur régime indemnitaire ni des motivations du montant qui leur est alloué.

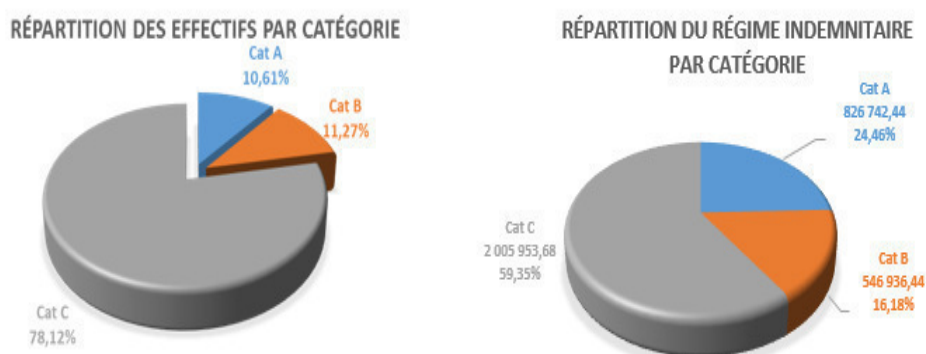
La chambre relève que la collectivité lui a cependant indiqué ne pas appliquer actuellement de modulation du régime indemnitaire. Cette affirmation est contraire aux dispositions de la délibération précitée et aux conclusions d'un audit réalisé par un cabinet extérieur (cf. *infra*).

S'inscrivant dans une perspective de refonte de ce dispositif, la collectivité a elle-même acté qu'un préalable indispensable était de réaliser un audit du régime précédent. À cette fin, elle a fait appel à un cabinet extérieur dont elle a repris les principales conclusions montrant que le régime indemnitaire est majoritairement le résultat de décisions prises au coup par coup, en fonction de situations individuelles, pour dépasser les contraintes statutaires liées au calcul et la fixation des rémunérations dans la fonction publique. Il en résulte pour les agents une « impression d'opacité et d'illisibilité ».

⁶⁵ Cf. Spécial primes 2015 – la gazette des communes – page 51.

Par ailleurs, la répartition du régime indemnitaire par catégorie fait apparaître un déséquilibre en défaveur des agents de catégorie C ainsi que l'illustrent les graphiques ci-après :

Graphique n° 18 : Déséquilibre dans la répartition du régime indemnitaire par catégorie d'agent



Source : audit et l'accompagnement à la mise en œuvre du Rifseep, 20 décembre 2018

Du reste, la synthèse de 2019 du SDOR de la collectivité entérine : une faible lisibilité du régime indemnitaire pour les agents et les encadrants ; une corrélation non optimale entre les fonctions et le niveau de régime indemnitaire ; un régime indemnitaire inéquitable.

6.3.2 Une prime annuelle dont la régularité n'est pas établie

Selon l'audit précité, ces données étant confirmées par les comptes de la collectivité, le montant total du régime indemnitaire s'élève chaque année à environ 3,4 M€ et représente un peu plus de 10 % de la masse salariale.

La commune de Mantes-la-Jolie octroie une prime annuelle à ses agents qui représente près d'un quart du régime indemnitaire versé. Or, la délibération du 20 novembre 2006 qui porte création du régime indemnitaire de la commune ne mentionne nullement cette prime annuelle⁶⁶. Suite à plusieurs demandes, la chambre a été destinataire d'une délibération du 31 mai 1999 venant actualiser les modalités de calcul de cette prime. En l'absence de délibération antérieure à la loi du 26 janvier 1984, cette prime ne peut relever du maintien des avantages acquis⁶⁷. La jurisprudence financière considère qu'une collectivité doit être en mesure de prouver l'existence d'une délibération antérieure à 1984 non rapportée, instituant expressément un avantage collectivement acquis par les agents⁶⁸.

Le versement de cette prime est irrégulier. Pour la justifier, la commune fait état d'une délibération de 1987 (laquelle aurait été sans effet car postérieure à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984), instituant une prime annuelle fixe de 1 100 € basée sur l'absentéisme et l'ancienneté des agents permanents (au moins trois mois d'ancienneté), au prorata du nombre d'heures effectuées. Les interruptions de service donnent lieu à une réduction de 3 % par jour à partir du 11^{ème} jour d'arrêt.

⁶⁶ La délibération du 20 novembre 2006 a été modifiée le 10 décembre 2007 et le 7 juillet 2014 pour mettre à jour les bénéficiaires du régime en vigueur en étendant le bénéfice à certains agents contractuels. Elle n'a été nullement modifiée s'agissant de la nature des primes.

⁶⁷ Article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁶⁸ « à supposer que s'applique l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (...), il demeure que la décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 de la loi précitée doit se présenter sous la forme d'une délibération du conseil municipal. » (Jugement de la chambre régionale des Comptes (CRC) de Haute-Normandie du 2 septembre 1999). Saisie de la même affaire, la Cour des comptes dans son arrêt du 28 septembre 2000 a rappelé que « pour rentrer dans le champ d'application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les primes devaient avoir fait l'objet d'une délibération antérieure à la loi. »

6.3.3 Perspectives

La collectivité admet que le régime indemnitaire actuel n'est plus en phase ni avec les réalités territoriales ni avec ses besoins. Elle en conclut que le Rifseep a vocation à devenir un outil de pilotage de ses ressources humaines et offre l'opportunité de repenser la rémunération afin de la corrélérer aux choix stratégiques en valorisant certaines fonctions. La chambre a reçu certains documents préparatoires à cette refonte. La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire est prévue au 1^{er} semestre 2020. Pour l'accompagner dans cette démarche, la commune a décidé de s'adjoindre les compétences du cabinet spécialisé en charge de l'audit.

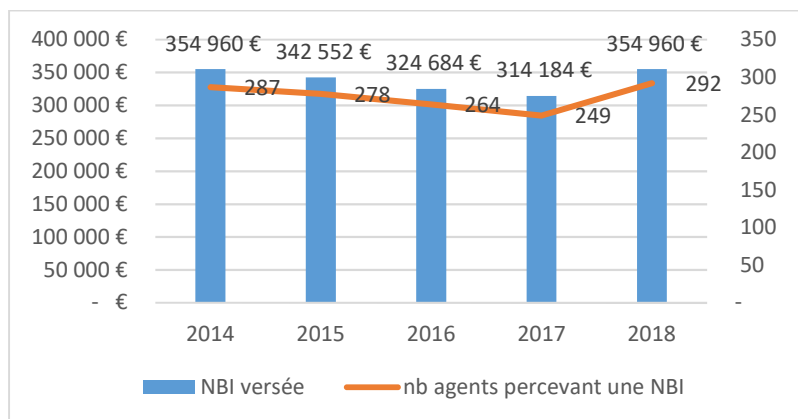
Rappel au droit n° 4 : Refondre le régime indemnitaire en vue notamment de mettre en œuvre les dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Conformément à ce rappel au droit, la commune s'est engagée à poursuivre le chantier débuté en 2017 et à finaliser la refonte du système de rémunération de la ville en se dotant du Rifseep.

6.4 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI valorise les emplois comportant des responsabilités ou une technicité particulière, et se traduit par l'attribution de points d'indices majorés. Elle cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit. Seuls les fonctionnaires sont éligibles à la NBI. Les fonctions éligibles à la NBI et le nombre maximal de points attribuables sont définis par décrets⁶⁹. Pour certains emplois, des majorations sont prévues en faveur des agents exerçant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville situé sur le territoire de la commune.

Graphique n° 19 : Nouvelle Bonification Indiciaire



Source : commune de Mantes-la-Jolie

En 2018, 292 agents de la collectivité percevaient une NBI, soit 53 % des titulaires. Selon la collectivité, le montant total versé s'élevait à 355 000 €, soit 1,2 % de la masse salariale. Le nombre moyen de points de NBI par agent bénéficiaire s'établit à 14,5 points. De 2014 à 2017, la NBI a baissé de 4 % par an en moyenne avant de progresser de 13 % en 2018.

⁶⁹ Décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006 ; décret n° 2001-1274 du 27 décembre 2001.

6.5 La durée annuelle du temps de travail

6.5.1 Le cadre législatif et réglementaire

Ce cadre fixe une durée annuelle de travail de 1 607 heures. Cette durée est calculée sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures, soit 7 heures par jour pour 228 jours travaillés, obtenus en prenant en compte 25 jours de congés annuels, 8 jours fériés légaux et 104 jours de repos hebdomadaires. À la durée ainsi obtenue de 1 596 heures, arrondies à 1 600 par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000⁷⁰ dans sa rédaction initiale, le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 a ajouté 7 heures travaillées à la suite de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Ces 1 607 heures annuelles constituent à la fois un minimum et un maximum, les heures travaillées au-delà de cette quantité donnant lieu à des journées de récupération, dites journées d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT). Par exception, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 ont pu être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité⁷¹. Ce maintien étant cependant exclusif de l'application du régime des 35 heures, les collectivités ne peuvent cumuler le bénéfice de ces deux dispositifs.

6.5.2 Durée et organisation du travail

La collectivité a validé par délibération du 8 juillet 2002 le temps de travail à 35 heures hebdomadaires. Depuis le 25 juillet 1985, soit bien avant l'adoption de la loi du 3 janvier 2001⁷² et des décrets du 25 août 2000 et du 12 juillet 2001⁷³, le temps hebdomadaire de travail des agents de Mantes-la-Jolie était déjà établi à 35 heures.

Les agents de catégorie B et C sont soumis aux horaires de travail en vigueur : du lundi au vendredi de 8 h 45 à 12 h 15 et de 13 h 00 à 16 h 30 ou de 13 h 30 à 17 h 00. Les agents de catégorie A ne sont pas astreints à des horaires fixes.

Si aucune délibération ne prévoit le nombre de jours de congés annuels, le guide du personnel transmis à la chambre fixe les congés annuels à 34 jours. Par ailleurs, une journée supplémentaire d'ancienneté est acquise par tranche de 10 ans de service effectifs dans la commune.

La collectivité reconnaît qu'il est nécessaire de refondre ses cycles de travail afin de les normaliser et les harmoniser. Ces cycles sont aujourd'hui gérés au niveau des services, ce qui génère des disparités d'un service à l'autre et des dérives potentielles.

Dans l'immédiat, la commune s'est dotée d'un logiciel de gestion du temps de travail qui devait être déployé sur l'ensemble des services en 2019. Il aura pour objectif de gérer et suivre l'organisation du temps de travail et les absences de ses agents titulaires/stagiaires et contractuels de droit public.

En l'absence d'un tel logiciel, la commune admet qu'elle n'était pas en capacité d'optimiser la gestion et le suivi des absences des agents au quotidien, de gérer les congés annuels, les autorisations spéciales d'absence de tous types et le compte épargne-temps, de s'assurer du respect des obligations réglementaires etc.

⁷⁰ Relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

⁷¹ Article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 créé par la loi du 3 janvier 2001 (« *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur [de la loi du 3 janvier 2001] peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité [...] après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* »).

⁷² Relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale

⁷³ Pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Le temps de travail annuel reste très en-deçà de la durée réglementaire. Sur le fondement de 35 heures de travail hebdomadaires et de 34 jours de congés annuels, la durée annuelle du travail de la commune de Mantes-la-Jolie est de 1 544 heures⁷⁴, soit 63 heures de moins que la durée annuelle réglementaire. Elle est de plus très en deçà de la moyenne de 1 562 heures relevée par la Cour des comptes pour les collectivités territoriales⁷⁵.

La différence au regard la durée annuelle réglementaire représente un coût net annuel pour la commune de près de 1,3 M€, soit la rémunération de 31 agents en équivalent temps plein (ETP)⁷⁶.

Tableau n° 55 : Évaluation du sureffectif et du surcoût lié au nombre de jours de congés supérieur au nombre réglementaire de jours de congés

jours calendaires	365	
samedis et dimanches	104	
nombres de jours de congés annuels accordés par la collectivité	34	
jours fériés	8	
jours au titre du fractionnement des congés	2	
nombre total de jours travaillés	217	au lieu de 226
écart entre le nombre de jours travaillé du régime légal (226 jours intégrant les jours de fractionnement)	9	
écart en nombre d'heures	63	
écart lié en l'absence de mise en place de la journée de solidarité	0	
différence avec la durée légale du travail (1 607 heures)	63	
durée de travail théorique de la collectivité	1 544	
effectifs pris en compte en ETP	781	
volume d'heures perdues	49 203	
sureffectif théorique en ETP	30,6	
coût moyen d'un ETP	41 229 €	
surcoût budgétaire lié aux congés supplémentaires	1 261 613,3 €	

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France selon les données transmises par la commune

6.5.3 Perspectives d'évolution

La collectivité convient d'une durée annuelle du temps de travail à Mantes-la-Jolie réduite à 1 544 heures. Elle dit vouloir engager une réforme de son temps de travail afin de se conformer à la durée réglementaire. Elle qualifie cette remise à niveau de « *chantier colossal du temps de travail au sein de la Ville* »⁷⁷. Elle considère qu'il s'agit d'un « *chantier chronophage et sensible dans la mesure où la Ville devra se conformer au temps de travail légal* ». Elle précise qu'un cahier des charges est en cours de finalisation pour s'adjoindre les compétences d'un cabinet extérieur en vue de réaliser un audit de la situation et de faire des propositions pour un alignement sur la durée réglementaire du travail. Plusieurs pistes sont d'ores et déjà envisagées telles que la réduction du nombre de jours de congés ou l'augmentation du temps de travail. La question d'un système de forfait avec des RTT pour les cadres est également à l'étude.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à poursuivre le chantier amorcé en 2019 visant à respecter la réglementation sur le temps de travail et améliorer l'adéquation entre les cycles de travail et les nécessités de service.

⁷⁴ Calculée sur la base de 253 jours ouvrés dont sont retranchés les 34 jours de congés et 2 jours au titre du fractionnement, soit 217 jours, multipliés par 7 heures.

⁷⁵ Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités et leurs établissements publics, octobre 2016, p. 175.

⁷⁶ Calculé sur la base du coût moyen par ETP en 2018, égal à 41 229 € (32,2 M€ de charges totales de personnels et 781 ETP).

⁷⁷ 2 – 9.2. La synthèse 2019 du SDOR : « *Chantier colossal du temps de travail au sein de la Ville* », p. 31.

La chambre prend note de cet engagement et dans l'attente de sa mise en œuvre formule le rappel au droit qui suit.

Rappel au droit n° 5 : Fixer la durée annuelle du travail des agents à 1 607 heures conformément au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique.

6.6 Les autorisations d'absence

Indépendamment des congés annuels, la loi du 26 janvier 1984⁷⁸ prévoit l'octroi d'autorisations d'absence, sans en fixer la durée. Le décret d'application n'ayant jamais été pris, celles-ci doivent donc être déterminées localement. Le texte le plus exhaustif sur les autorisations d'absences légales est l'instruction n° 7 du 23 mars 1950 relative aux congés annuels et aux autorisations exceptionnelles d'absence complété par la circulaire FP/7 n° 002874 du 7 mai 2001.

Le régime d'autorisations d'absence mis en place par la collectivité a été formalisé par le comité technique paritaire le 11 mai 2001 et complété par ceux des 27 juin et 13 décembre 2013. Par ailleurs, le règlement intérieur de la commune adopté 1^{er} octobre 2018 reprend de façon exhaustive les autorisations d'absence accordées au personnel.

Tableau n° 56 : Évolution des autorisations d'absence accordées

	2017	2018
Titulaire	666,5	728
Colloque / Séminaire	29,5	50
Décès (beau) parent	63,5	44
Décès famille proche	42	61
Garde enfants malade	410	399
Garde grave maladie	16,5	26
Mariage d'un agent	44	38
Mariage d'un enfant	7	25
Mariage famille proche	5	1
Obsèques collègue	5,5	23
Rentrée scolaire	43,5	61
Non titulaire	284,5	260
Colloque / Séminaire	30,5	43
Décès (beau) parent	9	9
Décès conjoint/ enfant	6	
Décès famille proche	12	20
Garde enfants malade	165	126
Garde grave maladie	12	4
Mariage d'un agent	25	27
Mariage d'un enfant	2	
Mariage famille proche	4	3
Obsèques collègue		1
Rentrée scolaire	19	27
Total général	951	988

Source : données commune de Mantes-la-Jolie

La chambre relève que le régime d'autorisations d'absence pour événements familiaux est particulièrement étendu au regard des textes précités. À titre d'exemple, la commune accorde à ses agents six jours d'absence en cas de mariage ou conclusion d'un PACS⁷⁹. En outre, des autorisations d'absence peuvent être accordées en cas de décès ou maladie grave d'un beau-frère, d'une belle-sœur, d'un oncle, d'une tante, d'un neveu, d'une nièce, et grands-parents, ou encore en cas de décès d'un collègue de travail ou d'un proche sans lien de parenté.

⁷⁸ Article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁷⁹ L'instruction n° 7 du 23 mars 1950 relative aux congés annuels et aux autorisations exceptionnelles d'absence complété par la circulaire FP/7 n° 002874 du 7 mai 2001 stipule que cette autorisation d'absence ne peut excéder cinq jours ouvrables.

Les autorisations d'absence s'établissent à un niveau proche de 1 000 jours par an. Elles ont progressé de 4 % en 2018. Toutefois, celles relatives à la garde d'enfant malade, qui occupent le premier poste avec 53 % du total, ont baissé de 9 % de 2017 à 2018.

6.7 Les heures supplémentaires

6.7.1 Rappel de la réglementation

Les collectivités locales peuvent autoriser par délibération la réalisation d'heures supplémentaires par certaines catégories de personnel ouvrant droit au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Cette délibération doit déterminer les catégories d'agents concernés et la liste des emplois nécessitant la réalisation de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services. Elle doit préciser les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables⁸⁰. Par ailleurs, la rubrique 210224 de l'annexe I de l'article D. 1617-19 du CGCT prévoit, en son point 1, le vote d'une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaire⁸¹.

Ces travaux supplémentaires peuvent, au choix de l'autorité territoriale, faire l'objet, en tout ou en partie, d'une récupération en temps de repos ou être rémunérés sous forme d'IHTS. Constituant un élément du régime indemnitaire, ces IHTS ne peuvent être attribués dans des conditions plus favorables que celles prévalant au sein de la fonction publique de l'État, conformément aux dispositions du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Leurs conditions d'octroi sont donc régies par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Seuls les agents territoriaux de catégories B et C⁸², ayant accompli réellement des heures supplémentaires, peuvent percevoir des IHTS⁸³. De plus, en raison de la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, la récupération des heures supplémentaires doit être privilégiée. Ce n'est qu'à défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur, qu'elles pourront être rémunérées⁸⁴.

Par ailleurs, hors circonstances exceptionnelles, les heures supplémentaires ne peuvent dépasser un plafond mensuel de 25 heures pour un temps complet y compris les heures accomplies les dimanches et jour férié ainsi que celles effectuées la nuit.

Les dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 subordonne le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à des agents à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies.

6.7.2 Les heures supplémentaires rémunérées

De 2014 à 2018, la commune a rémunéré en moyenne 18 119 heures supplémentaires par an sous forme d'IHTS. Après une baisse en 2015 et 2016 de 27 % en deux ans, le volume d'heures supplémentaires rémunérées s'est maintenu à hauteur de 16 000 heures par an. Les heures récupérées sont stables sur toutes la période à un niveau annuel de 1 100 heures.

⁸⁰ Cf. article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

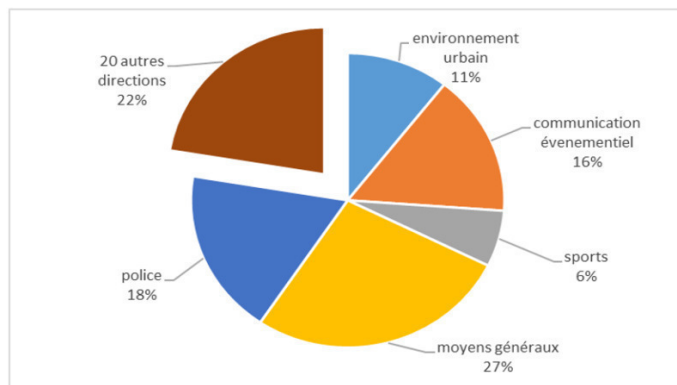
⁸¹ CRC Rhône Alpes, décision du 18 juillet 2017.

⁸² Article 2 – I – 1° du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

⁸³ Les collectivités ne peuvent plus verser à leurs agents des IHTS sous la forme d'une indemnité supplémentaire (IS) prévue par l'article 5 du décret du 6 septembre 1991, abrogé par le décret n° 2003-1013 du 23 octobre 2003.

⁸⁴ Article 7 décret 2002-60 du 14 janvier 2002.

Graphique n° 20 : Répartition des IHTS rémunérées par direction en 2018



Source : commune de Mantes-la-Jolie

En 2018, 5 directions sur 25 concentraient 78 % des IHTS versées contre 59 % en 2014. La direction des moyens généraux est de loin la plus concernée avec plus de 4 500 heures supplémentaires rémunérées (27 % du total de 2018). La police municipale (incluant la prévention sécurité et la police environnement) se situe en deuxième position avec 3 049 heures, suivie de la direction de la communication et de l'événementiel avec 2 607 heures.

La tendance depuis 2014 est au resserrement des heures supplémentaires au sein des directions. Des baisses importantes sont enregistrées : DRH (- 93 %), Culture (- 73 %), pôle intergénérationnel (- 72 %). À l'inverse, une hausse de 138 % est constatée à la direction des sports (435 heures en 2014, 1 037 heures en 2018) et de 97 % à la direction des moyens généraux (2 305 heures en 2014 contre 4 542 heures en 2018).

L'extraction des données de paie de la collectivité fait apparaître des résultats sensiblement différents avec une nette reprise du nombre d'IHTS rémunérées en 2018 (+ 6 %). Quant au montant annuel, il suit depuis 2014 une courbe à la baisse, sa variation moyenne annuelle étant de - 4,7 % pour atteindre un encours global de 275 133 € en 2018.

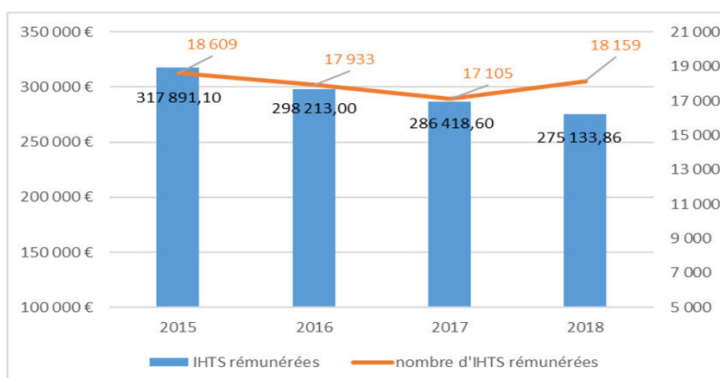
Tableau n° 57 : IHTS rémunérées

	2015	2016	2017	2018
Heures supplémentaires rémunérées	18 609	17 933	17 105	18 159
Nombre agents	360	370	336	296
Moyenne des IHTS rémunérées	52	48	0	61
dont catégorie A	0	1	1	0

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France d'après les données de la paie de la commune

Les heures supplémentaires sont concentrées sur une faible part d'agents. En 2018, 44 agents ont perçu 50 % des IHTS rémunérées la même année. Par ailleurs, en 2017, 21,6 % des IHTS ont été perçues par des agents du service entretien des locaux (direction des moyens généraux) et 10,4 % par ceux de la police municipale.

Graphique n° 21 : IHTS en nombre et en montant



Source : chambre régionale des comptes Île-de-France d'après les données de paie de la commune

6.7.3 Anomalies dans le versement des IHTS

Le régime des heures supplémentaires de la collectivité ne repose sur aucun fondement, la collectivité n'ayant jamais délibéré à ce sujet. En effet, elle admet ne pas disposer de délibération concernant cette question. Elle fait valoir la délibération du 1^{er} octobre 2018 approuvant le règlement intérieur de la Ville sans autre précision étant entendu que ledit règlement comporte une simple mention prévoyant un éventuel paiement d'heures supplémentaires après accord de la hiérarchie. Cette simple mention au sein d'un règlement intérieur ne satisfait pas le formalisme exigé par les dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

Par ailleurs, la chambre a constaté plusieurs anomalies dans le versement des IHTS au sein de la commune.

Deux agents de catégorie A ont bénéficié du versement d'IHTS.

Le plafond réglementaire de 25 heures par mois a souvent été dépassé : en 2018, 73 agents ont effectué plus de 25 heures supplémentaires pendant au moins 1 mois (63 en 2017, 59 en 2016, 18 en 2015). 9 d'entre eux ont effectué, 3 mois sur 12, des dépassements allant de 30 à 50 heures supplémentaires. 4 agents ont effectué pendant 1 mois plus de 60 heures supplémentaires (2 agents à 60 heures, 1 agent à 70 heures, 1 à 83,5 heures).

Des versements systématiques d'IHTS, qui s'apparentent à des compléments de rémunération irréguliers, ont été effectués, souvent au plafond mensuel de 25 heures supplémentaires ou à un niveau compris entre 19 et 24 heures mensuelles, souvent tous les mois de l'année. Au vu du plafond réglementaire de 25 heures supplémentaires par mois, un agent de la commune ne peut être amené à effectuer plus de 257,5 heures supplémentaires par an compte tenu des 34 jours de congés octroyés⁸⁵. Sur la période 2014-2018, 20 agents ont bénéficié d'un nombre d'heures supplémentaires indemnisées au-delà de ce plafond et 30 agents de 20 à 25 heures supplémentaires indemnisées, 10 mois sur 12. Enfin, en 2015, d'autres agents ont effectué de manière systématique, le même nombre d'heures supplémentaires chaque mois pendant toute une année.

La chambre rappelle que le versement des IHTS est subordonné à l'utilisation par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires réellement effectuées⁸⁶. D'ailleurs, la commune reconnaît « *une absence totale de maîtrise des heures supplémentaires réalisées qui grèvent encore le temps de travail des agents* ».

6.7.4 Perspectives d'évolution

La commune a acquis seulement en septembre 2018 un logiciel de gestion des temps. Cependant, bien que celui-ci comporte un système de contrôle automatisé (badgeuse), la commune ne souhaite pas le mettre en œuvre. Elle souhaite continuer de privilégier la gestion des heures supplémentaires sur la base d'un système déclaratif.

En réponse aux observations provisoires, la commune ne conteste pas qu'aucune délibération ne définit les modalités d'attribution des IHTS et précise qu'elle proposera prochainement une délibération au conseil municipal afin de régulariser la situation. La Ville se conformera au rappel au droit formulé par la chambre sur ce point en adoptant une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS.

⁸⁵ 34 jours de congés représentent 6,8 semaines de travail soit 1,7 mois de congés annuels. Les agents de la commune travaillent donc 10,3 mois donc peuvent effectuer au maximum 257,5 heures supplémentaires par an, calculées sur la base de 25 heures par mois.

⁸⁶ Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Enfin, la commune précise que le déploiement d'une badgeuse reste à l'étude au sein des services et n'est nullement écartée par principe d'autant que le paramétrage de la gestion dématérialisée des congés et des autorisations spéciales d'absence est aujourd'hui chronophage au sein de la DRH en raison de la jeunesse du projet.

Dans l'attente de la mise en œuvre de cet engagement, la chambre formule le rappel au droit qui suit.

Rappel au droit n° 6 : Adopter une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS et instaurer un moyen de contrôle automatisé permettant le décompte des heures supplémentaires réellement effectuées.

6.8 Le régime d'avancement

Les agents titulaires de la fonction publique territoriale peuvent prétendre à trois types d'avancement : l'avancement d'échelon, l'avancement de grade et la promotion interne. L'avancement d'échelon entraîne une augmentation du traitement indiciaire, ce qui influe sur la masse salariale. Le régime juridique de l'avancement de grade a été modifié par la loi du 19 février 2007⁸⁷ qui a supprimé les quotas d'avancement de grade fixés nationalement par décret et a autorisé les collectivités à établir elles-mêmes leurs ratios de promus / promouvables, après avis du comité technique et vote de l'assemblée délibérante.

À la suite de cette loi, la commune de Mantes-la-Jolie a renoncé à ce levier de maîtrise de la masse salariale et décidé d'accorder aux agents communaux le régime le plus favorable, soit un ratio de 100 % excepté pour le cadre d'emploi des gardiens de police municipale⁸⁸.

6.9 L'absentéisme

La collectivité a fourni un certain nombre d'éléments attestant que selon elle, l'absentéisme constitue un phénomène générant des coûts significatifs et qui impactent la qualité voire la continuité du service public. Elle en conclut que la lutte contre l'absentéisme est un enjeu qui nécessite la mise en place d'un plan d'action. La synthèse 2019 du SDOR comporte des informations précieuses sur les enjeux de l'absentéisme aussi bien en termes financiers que des ressources humaines :

- l'absentéisme est un phénomène coûteux pour la commune qu'elle évalue à 1 921 € par agent tous risques confondus ;
- les impacts d'une politique de lutte contre l'absentéisme sont doubles. En termes d'objectif de santé au travail, l'absentéisme est perçu comme le symptôme de conditions de travail susceptibles d'être adaptées pour favoriser le retour et le maintien sur le poste. En termes d'objectif d'optimisation des ressources, l'absence d'un agent induit des coûts à la fois financiers et organisationnels ;
- le taux d'absentéisme a sensiblement évolué à la baisse au cours de la période récente : 14,82 % en 2015 à 11,43 % en 2018 ;
- cette évolution favorable résulte de la mise en œuvre d'un plan de lutte contre l'absentéisme protéiforme dont les axes principaux sont notamment : accompagner la reprise d'activité des agents en arrêts longs, un travail partenarial avec la sécurité sociale sur les arrêts de complaisance, une relation approfondie et construite avec le médecin de prévention.

⁸⁷ Article 35.

⁸⁸ Délibération du 8 octobre 2007.

7 DES PRATIQUES DE GESTION IRREGULIERES

7.1 Des opérations patrimoniales à la régularité contestable

7.1.1 Des cessions à paiement différé préférées à des ventes au comptant

Au titre du contrôle de la fiabilité des comptes, la chambre a pu constater l'existence de montants significatifs figurant au compte c/2764 « créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé ». Ce compte retrace les créances sur des particuliers ou des personnes de droit privé résultant de ventes à terme ou cession à paiement différé⁸⁹.

Tableau n° 58 : Créances sur des particuliers ou des personnes de droit privé

En €	2014	2015	2016	2017	2018
créances sur des particuliers et autres pers de droit privé (c/2764)	145 000,00	125 000,00	526 193,16	458 925,08	420 343,49
Total	157 521,81	137 521,81	538 714,97	471 306,11	432 724,52

Source : comptes de gestion

La vente à terme ou cession à paiement différé, qui doit être convenue dans l'acte de vente entre les parties, signifie que le paiement intervient pour tout ou partie postérieurement à l'acte de vente, en une ou plusieurs fois selon les dispositions contractuelles. Le transfert de propriété a donc lieu à la signature de l'acte avant le paiement du prix. Afin de donner des garanties au vendeur, il est donc nécessaire, d'une part, d'inscrire une hypothèque de premier rang sur l'immeuble vendu, et d'autre part, de prévoir dans le contrat une clause résolutoire en cas de non-paiement.

En l'espèce, deux ventes à termes sont intervenues : l'une au bénéfice d'une école bilingue musulmane Eva de Vitray, l'autre d'une association Millî Görüş. Les autres cessions de biens immobiliers auxquelles la commune a procédé au cours de la période sous revue ont systématiquement fait l'objet de paiements comptants⁹⁰.

7.1.2 Cession de locaux à une école privée aboutissant à un risque juridique et financier

La loi encadre très strictement la mise à disposition ou la cession de locaux communaux à une école privée du premier degré. Ces restrictions posées par la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire gratuite, laïque et obligatoire et codifiées aux articles L. 151-1 et suivants du code de l'éducation, interdisent aux communes de subventionner les dépenses d'investissement des écoles primaires privées.

L'article L. 151-3 du code de l'éducation dispose en effet que les établissements d'enseignement du premier et du second degré peuvent être publics ou privés et que les établissements privés sont fondés et entretenus par des particuliers ou des associations. L'article L. 151-4 du même code n'autorise les subventions des communes que pour les établissements d'enseignement général du second degré privés.

La chambre constate que figure au compte administratif de 2016 une créance de 491 000 € correspondant à la vente à terme de cinq bâtiments modulaires au profit de l'école bilingue musulmane Eva de Vitray.

Le groupe scolaire bilingue musulman Eva de Vitray est une école confessionnelle musulmane qui a ouvert ses portes dans le quartier du Val Fourré à la rentrée de 2012. Selon son site, cet établissement accueille 220 élèves et ouvre chaque année un niveau supérieur jusqu'à la 3^{ème}. Depuis la rentrée 2017, l'une des 5 classes de l'école élémentaire serait sous contrat avec l'éducation nationale.

⁸⁹ Textes de référence : instruction M14 – Tome 2 – titre 3 l'exécution budgétaire – chapitre 3 la description d'opérations spécifiques Article D. 1617-19 du CGCT.

⁹⁰ Cession de terrains à Cogedim-inter constructions en 2014, d'immeubles à la Camy en 2015, de terrains et de maisons à la SNCF en 2017 etc.

Depuis le 1^{er} juillet 2012, la commune louait un bâtiment modulaire situé 30-46 boulevard Georges Clémenceau à l'Association de gestion des établissements d'enseignement musulman du Mantois⁹¹. Puis en 2014 et 2015, elle a consenti à l'association la location de trois bâtiments modulaires supplémentaires⁹². Après deux avis des Domaines (les 25 mars et 15 juin 2015) aboutissant à une estimation de 491 000 €, la commune a cédé l'ensemble de ces biens immobiliers⁹³ dans les conditions financières suivantes :

- paiement à terme étalé sur une durée de 5 années, soit au plus tard le 20 janvier 2021 au moyen de 20 échéances trimestrielles constantes de 26 192,87 € (du 20 avril 2016 au 20 janvier 2021) ;
- perception d'intérêts au taux de 2,5 % l'an à compter du jour de la vente, payables aux mêmes dates d'échéances du remboursement du capital ;
- inscription d'une hypothèque de premier rang au vendeur ;
- privilège spécial accordé au vendeur afin de garantir l'exécution des conditions de la vente ;
- clause résolutoire en cas de non-paiement.

Il convient de rappeler que le dispositif de la vente à terme est utilisé lors de ventes d'immeubles à construire. Dans le cas présent, il s'agit de cession de bâtiments bâtis. La commune a ainsi fait office de banque en permettant à l'école privée de disposer de locaux sans avoir recours à un prêt immobilier bancaire.

En outre, la chambre constate que les cinq premières échéances⁹⁴ dues par l'acquéreur ont été réglées avec des retards allant de 49 jours à 253 jours.

Tableau n° 59 : Paiement des échéances – vente Eva de Vitray

dates d'échéances Tableau d'Amortissement 1 Acte de vente	échéances vente à terme Eva de Vitray							réaménagement
	2016			2017				
	20-avr.-16	20-juil.-16	20-oct.-16	20-janv.-17	20-avr.-17	20-juil.-17	20-oct.-17	
Capital restant dû avant échéance	491 000,00	467 875,88	444 607,23	421 193,15	397 632,73	373 925,06	350 069,22	
montant capital échéance	23 124,12	23 268,65	23 414,08	23 560,42	23 707,67	23 855,84	24 004,94	
n° titre	300024	300025	300045	30003	300010	300018	300028	
date émission titre de recette par la ville	26-juil.-16	26-juil.-16	20-oct.-16	27-janv.-17	26-avr.-17	20-juil.-17	27-oct.-17	
date de recouvrement	29-déc.-16	29-déc.-16	8-déc.-16	23-mars-17	31-juil.-17	-	-	
retard de paiement en j	253	156	49	62	102			
dates d'échéances Tableau d'Amortissement 2 Acte de vente	20-avr.-18	20-juil.-18	20-oct.-18	20-janv.-19				
Capital restant dû avant échéance	373 925,06	363 333,14	352 675,02	341 950,28				
montant capital échéance	10 591,92	10 658,12	10 724,74	10 791,77				
n° titre	300016	300025	30030	300016				
date émission titre de recette par la ville	6-avr.-18	12-juil.-18	12-oct.-18	18-janv.-19				
date de recouvrement	3-mai-18	27-sept.-18	18-janv.-19					
retard de paiement en j	13	69	90					

Source : compte de gestion et commune de Mantes-la-Jolie

Au second semestre de 2017, les titres 300018 (échéance du 20 juillet 2017) et 300028 (échéance du 20 octobre 2017) n'ont pas été honorés. Or, la commune a procédé à leur annulation en date du 14 décembre 2017, le conseil municipal ayant approuvé en décembre 2017⁹⁵ un rééchelonnement de la dette afin de passer de la durée initiale de 5 ans comme prévu à l'acte de vente du 20 janvier 2016, à une durée modifiée de 10 ans.

⁹¹ Bail commercial signé le 29 juin 2012 consenti pour neuf ans.

⁹² Avenants successifs en date du 6 juin 2014 et du 5 février 2015.

⁹³ Délibération du 6 juillet 2015 et acte de vente du 20 janvier 2016.

⁹⁴ Tableau d'amortissement de la vente à terme joint à l'acte de vente.

⁹⁵ Délibération du 18 décembre 2017.

Ainsi, la commune par simple délibération est revenue sur les stipulations de l'acte authentique de vente du 20 janvier 2016, dont elle est signataire. Elle n'a pas fait jouer la clause résolutoire, prévue dans l'acte en cas d'incidents de paiement, qui est ainsi devenue purement formelle.

En renonçant ainsi par délibération aux garanties d'un acte authentique, elle s'est placée *de facto* dans une insécurité juridique. En effet, elle risque de perdre le bénéfice de la clause résolutoire en acceptant le rééchelonnement de la dette jusqu'au 20 janvier 2026, soit une durée supérieure de cinq ans à celle portée dans l'acte de vente du 20 janvier 2016 et de l'inscription au-delà de l'échéance initiale prévu au sein de l'acte de vente du 20 janvier 2016, soit le 20 janvier 2021.

Le mécanisme de vente à terme accorde à l'acquéreur un avantage évident en ce qu'il prend possession des locaux dès l'acte de vente signé alors même qu'ils n'ont pas été payés en totalité. Par ailleurs, ce dispositif dispense l'acquéreur de rechercher un crédit immobilier auprès d'un établissement bancaire comme dans le cadre d'une vente au comptant aux conditions normales du marché.

En l'état des informations qui lui ont été transmises, la chambre ne perçoit pas l'intérêt pour la commune du choix d'une vente à terme plutôt qu'une vente au comptant. De surcroît, l'échéancier de ladite vente à terme n'a pas été respecté. Ce défaut de paiement n'a pas été sanctionné mais a donné lieu à réaménagement des échéances au bénéfice de l'école bilingue musulmane Eva de Vitray par une simple délibération.

De telles pratiques reviennent à consentir à l'école considérée une libéralité et ne sont pas dénuées de risques juridiques et financiers qui pourraient aboutir à ce que le dénouement de cette vente intervienne au détriment des intérêts de la commune.

Enfin, la chambre constate que malgré ce rééchelonnement, le débiteur continue de régler ses échéances avec retard. Le maire a seulement précisé à ce sujet que le recouvrement des titres émis par la collectivité est assuré par le trésorier principal et relève de sa responsabilité.

La chambre rappelle que s'agissant d'une école privée du premier degré, une commune ne peut mettre des bâtiments à sa disposition qu'aux conditions normales du marché⁹⁶. Le portail de l'État au service des collectivités⁹⁷ rappelle que les dispositions précitées du code de l'éducation interdisent aux personnes publiques de financer les dépenses d'investissement des écoles primaires privées en application du principe de laïcité.

Le législateur a apporté certaines exceptions au principe général ainsi posé.

- L'article L. 442-16 du code de l'éducation prévoit que les collectivités peuvent concourir à l'acquisition des matériels informatiques complémentaires par les établissements privés sous contrat sans que ce concours puisse excéder celui qu'elles apportent aux écoles publiques dont elles ont la charge.
- L'article L. 442-17 du code de l'éducation autorise les communes à garantir les emprunts souscrits par les groupements ou associations à caractère local et liés à l'État par contrat, pour financer la construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des écoles privées.

Les conditions très favorables accordées à l'école privée Eva de Vitray ne sont pas celles du marché et n'entrent pas dans le champ des deux régimes dérogatoires mentionnés ci-dessus. Cette vente à terme dont les conditions financières ne sont pas respectées a conduit la commune à aménager l'échéancier prévu dans l'acte authentique du 20 janvier 2016 dans un sens très favorable à l'école bilingue musulmane Eva de Vitray, ce qui peut s'apparenter à une libéralité. En effet, l'école n'aurait jamais bénéficié de conditions aussi favorables si elle avait fait appel à une banque pour financer cette opération dont le déroulement ne s'inscrit pas dans des conditions normales du marché.

⁹⁶ <https://www.education.gouv.fr/cid251/les-etablissements-d-enseignement-prive.html>.

⁹⁷ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/education-0>

7.1.3 Cession de locaux à une association confessionnelle malgré des impayés de loyer

Au compte administratif de 2018, figure une créance de 65 000 €, correspondant à la vente à terme d'un bâtiment situé au 4 rue Maryse Bastié au profit de la communauté islamique du Millî Görüş de Mantes-la-Jolie (CIMG–Mantes). Ce bâtiment était auparavant mis à disposition de l'association par la commune depuis 2008 au titre d'une convention précaire jusqu'à ce qu'une éventuelle acquisition des locaux intervienne.

La confédération islamique Millî Görüş (CIMG) est, selon son propre site⁹⁸, une organisation dont la finalité est de lancer et surveiller la construction de mosquées, organiser les pèlerinages, recruter et former des imams et autres personnes chargées des services religieux, etc. La CIMG est représentée au sein du bureau exécutif du Conseil français du culte musulman (CFCM) par son secrétaire général.

L'examen de la convention conclue le 9 juin 2008 entre la commune de Mantes-la-Jolie et la CIMG–Mantes met en évidence les conditions très favorables consenties à cette association et le caractère peu crédible des obligations qui lui incombent s'agissant en particulier de l'usage qu'elle est censée faire des locaux :

- les locaux de 704 m² auxquels s'ajoutent sept parkings (article 2) sont mis à disposition à titre gracieux (article 10) jusqu'au 31 décembre 2008. À compter du 1^{er} janvier 2009, CIMG–Mantes doit verser une redevance mensuelle de 1 900 € qui « *viendra en déduction du prix de vente si l'association et la ville convenaient d'une cession* ». Or, l'acte authentique du 27 avril 2012 examiné *infra* ne fait nulle mention d'une telle déduction. En conséquence, la chambre s'interroge sur la réalité du versement du loyer ainsi fixé ;
- la CIMG–Mantes est redevable de charges locatives (eau, chauffage, électricité – article 8) au titre d'une provision par mois de 1 200 €. Or, ainsi que le précise l'acte authentique du 27 avril 2012 examiné *infra*, la CIMG–Mantes ne s'est pas acquittée de loyers et charges qui lui incombent puisqu'elle restait redevable à ce titre d'une somme de 39 713,83 €. La convention précitée prévoyait pourtant qu'une telle situation aurait dû donner lieu à une résiliation de plein droit (article 13) ;
- en parfaite contradiction avec la réalité de ses activités, la CIMG–Mantes prend l'engagement suivant : « En aucun cas, elle utilisera les locaux à des fins politiques ou confessionnelles, que ce soit de manière directe ou indirecte » (article 6).

Par délibération du 12 décembre 2011, la commune de Mantes-la-Jolie décide de céder les locaux précités à la CIMG–Mantes. Cette vente à terme intervient pour un prix de cession de 237 788,67 €. Selon l'avis des Domaines du 29 novembre 2011, qui ne fait pas l'objet de visa au sein de la délibération précitée du 12 décembre 2011, ce montant est qualifié d'« acceptable ».

La chambre relève par ailleurs que selon l'acte authentique du 27 avril 2012, ces locaux ont été acquis par la commune quatre ans auparavant pour un montant de 380 000 €. L'avis des Domaines précité indique que le bien a subi un sinistre, ce qui pourrait justifier cette décote.

Par ailleurs, selon l'acte authentique de cession du 27 avril 2012 :

- au moment de la signature, la CIMG–Mantes était redevable auprès de la commune de 39 713,83 € au titre d'arriérés de loyers et de charges⁹⁹. Curieusement, la vente intervient alors que cette situation n'est pas apurée, l'acte précisant : « *Ce déficit sera payé hors la comptabilité du notaire soussigné* » ;

⁹⁸ <https://cimgfrance.fr/qui-sommes-nous/>

⁹⁹ L'acte précise bien que le décompte de 39 713,83 € est annexé à l'acte (p. 5). Pour autant, cette annexe ne figure pas au sein de l'acte transmis par la collectivité à la chambre régionale des comptes.

- pour autant, l'acte précise que la CIMG–Mantes a payé à la caisse de la recette municipale de la commune de Mantes-la-Jolie, la somme de 37 788,67 €, non pas pour régler sa dette, mais à titre de paiement comptant de ladite acquisition ;
- le solde, soit 200 000 €, doit être réglé au plus tard le 1^{er} février 2022 au moyen de 40 échéances trimestrielle à amortissement du capital constant de 5 000 € avec intérêts au taux de 4,5 % l'an. La commune émet chaque trimestre un titre de recettes correspondant au remboursement en capital et un autre relatif aux intérêts, dont la CIMG–Mantes s'acquitté à chaque échéance.

La chambre ne perçoit pas quel était l'intérêt pour la commune de céder un local à une association qui auparavant ne s'acquittait pas du loyer et des charges locatives qui lui incombait en vertu de la convention conclue le 9 juin 2008. En effet, la vente à terme du 27 avril 2012 intervient alors que cet arriéré n'est pas apuré. Dans ces conditions, il aurait été plus judicieux pour les finances communales de procéder par une vente au comptant. Par ailleurs, aucun élément transmis à la chambre ne lui a permis de s'assurer que la CIMG-Mantes a apuré sa dette de 39 713,83 €.

En conclusion, le dispositif de vente à terme accordé à la CIMG–Mantes est très éloigné des autres opérations de cessions de biens immobiliers par la commune ces dernières années. Les conditions très favorables de location puis de la cession sous la forme d'une vente à terme du bâtiment situé au 4 rue Maryse Bastié peuvent être assimilées à une libéralité.

L'interdiction de principe de toute subvention publique aux associations culturelles et à l'exercice du culte par une collectivité territoriale résulte de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905. À plusieurs reprises, le Conseil d'État a affirmé qu'en application du principe de laïcité, il est interdit aux collectivités territoriales d'apporter une aide quelconque à une manifestation ou à une activité qui participe de l'exercice d'un culte¹⁰⁰.

La commune ne conteste pas cette analyse et s'engage à suivre la recommandation ci-dessous.

Recommandation n° 3 : Ne pas recourir à des ventes à terme complexes au bénéfice d'organismes à caractère confessionnel qui sont exclus de tout dispositif d'aide communale en matière d'investissement, ces opérations étant de surcroît fragilisées par des mécanismes d'abandon de créances ou de renoncement à des garanties inscrites dans un acte authentique.

7.2 Les agents de la cellule « interventions et médiation sociales de proximité »

7.2.1 Situation de ces agents selon la paye

À partir de l'analyse de la paye, la chambre a constaté que six agents de la commune n'étaient pas affectés à un service mais placés depuis 2015 en « affectation particulière », situation atypique aux contours extrêmement flous. En dépit des demandes réitérées de la chambre, la commune n'a pu justifier ce statut « affectation particulière » sinon en mettant en cause son logiciel de gestion des ressources humaines qui comporterait « *des anomalies qui ont rendu le travail d'extractions de données complexes pour la Cellule Analyse, étude et pilotage de la masse salariale. En effet, plusieurs organigrammes coexistaient dans le référentiel du SIRH causant des erreurs d'affectation d'agents* ».

¹⁰⁰ Conseil d'État (CE), 4 mai 2012, n° 336462, n° 336464, n° 336465, Fédération de la libre-pensée et d'action sociale du Rhône ; CE, 26 novembre 2012, n° 344284, communauté des bénédictins de l'abbaye de Saint-Joseph de Clairval ; n° 344378, Ademe c/ communauté des bénédictins de l'abbaye de Saint-Joseph de Clairval ; n° 344379, Ademe c/ communauté de la Chartreuse de Portes ; CE, 15 février 2013, n° 347049, arrêt des « Ostensions septennales ».

Tableau n° 60 : Agents en « affectation particulière »

Année	Mois	Agent	Statut	Emploi	Service
2015	1	Agent 1	Titulaire	Agent de surveillance	Gestion des assemblées & regt.
2015	6		Titulaire	Agent de surveillance	Prévention
2015	12		Titulaire	Réfèrent	Affectation particulière
2018	9		Titulaire	Réfèrent	18B00001 - Direction générale
2018	11		Titulaire	Charge devlt. soc. et accomp. prev.	18C00064 – Interv. médiation sociale proxi.
2015	1	Agent 2	Non_Titulaire	Correspondant de nuit	Prévention sécurité & hygiène
2015	12		Non_Titulaire	Réfèrent	Affectation particulière
2016	12		Non_Titulaire	Correspondant de nuit	Prévention sécurité & hygiène
2017	4		Non_Titulaire	Correspondant de nuit	Direction générale
2018	1		Non_Titulaire	Correspondant de nuit	Prévention
2018	9		Non_Titulaire	Correspondant de nuit	18B00001 - Direction générale
2018	11		Non_Titulaire	Charge devl. soc. et accomp. prev.	18C00064 – Interv. médiation sociale proxi.
2015	1	Agent 3	Non_Titulaire	Agent de surveillance	Gestion des assemblées & regt.
2015	6		Non_Titulaire	Agent de surveillance	Prévention
2015	12		Non_Titulaire	Réfèrent	Affectation particulière
2016	12		Non_Titulaire	Agent de surveillance	Gestion des assemblées & regt.
2017	8		Non_Titulaire	Agent de surveillance	Affectation particulière
2018	9		Non_Titulaire	Agent de surveillance	18B00006 - DGA vie citoyenne
2018	11	Non_Titulaire	Charge devlt. soc. et accomp. prev.	18C00064 – Interv. médiation sociale proxi.	
2015	1	Agent 4	Non_Titulaire	Agt. médiation et prévention	Dev. social&politique de ville
2015	12		Non_Titulaire	Réfèrent	Affectation particulière
2018	9		Non_Titulaire	Réfèrent	18B00001 - Direction générale
2018	11		Non_Titulaire	Charge devlt. soc et accomp. prev.	18C00064 - Interv médiation sociale proxi
2018	6	Agent 5	Non_Titulaire	Agt. médiation et prévention	
2018	9		Non_Titulaire	Agt. médiation et prévention	18B00001 - Direction générale
2018	11		Non_Titulaire	Charge devlt. soc. et accomp. prev.	18C00064 - Interv médiation sociale proxi
2015	1	Agent 6	Titulaire	Charge de mission even. sport.	Sports
2018	6		Titulaire	Réfèrent activités enf. loisirs	
2018	9		Titulaire	Réfèrent activités enf. loisirs	18B00001 - Direction générale
2018	11		Titulaire	Réfèrent activités enf. loisirs	18C00064 – Interv. médiation sociale proxi.

Source : données issues de la paye de la collectivité

7.2.2 Affectation depuis le 12 octobre 2018

À compter de septembre 2018, ces agents ont été rattachés à la direction générale. En novembre 2018, ils apparaissaient comme chargés de développement social et d'accompagnement de prévention au sein d'une « cellule interventions et médiation sociales de proximité ». Ladite cellule été créée suite à un comité technique paritaire du 12 octobre 2018, ce que corrobore l'exploitation de la paye de 2018 qui ne fait état de cette affectation qu'à compter du mois de novembre. Auparavant, lesdits agents n'apparaissent dans aucun organigramme. Pourtant, la commune a transmis à la chambre un organigramme daté du 5 mars 2018 qui fait état de l'existence de cette « cellule interventions et médiation sociales de proximité », non encore créée à cette date.

Selon l'ordonnateur, cette imputation « par défaut » résulte d'un manque de rigueur dans le suivi des affectations qui a conduit à des anomalies au sein du logiciel RH de plusieurs ordres : erreurs dans les intitulés de poste, rattachement hiérarchique erroné, rattachement à des directions ou des services non existants.

Toutefois, en réponse au rapport d'observations provisoires, la commune n'apporte aucune explication probante de la production à la chambre d'un organigramme daté du 5 mars 2018 qui fait état de l'existence de la « cellule interventions et médiation sociales de proximité », alors que celle-ci ne sera créée qu'en octobre 2018, soit six mois plus tard.

7.2.3 Activité des six agents selon la collectivité

La commune de Mantes-la-Jolie comporte un dispositif de médiateurs/agents de prévention comportant 36 agents¹⁰¹ rattachés à un service de prévention dont le chef de service est par ailleurs coordinateur du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et hiérarchiquement directement rattaché au DGS. Le contrôle de la chambre a mis en évidence qu'en marge de ce service, existait depuis octobre 2018, une « cellule intervention et médiation sociales de proximité ». Elle aussi directement rattachée au DGS, cette cellule regroupe 6 médiateurs/agents de prévention dont les missions et le statut au cours de la période sous revue restent flous.

La collectivité expose que ces six agents ont pour mission de répondre aux interventions urgentes en vue de garantir un environnement social sécurisé au sein de la ville à la demande de la direction générale, elle-même saisie par les élus et les administrés. Ils peuvent être déployés à tout moment de la journée ou de la nuit y compris après 2 heures du matin. Selon la commune, ils rendent compte de leurs interventions. Une transmission d'informations est également faite au service prévention sécurité, à la police municipale et à la police nationale.

Pour autant, rien dans les éléments communiqués par la collectivité n'explique pourquoi ces six agents ne sont pas rattachés au dispositif des médiateurs/agents de prévention. Toutefois, après avoir été destinataire du rapport d'observations provisoires, la commune a fait part de son intention de procéder au rattachement de ces agents à un service redessiné et élargi en charge de la Prévention Sécurité.

7.2.4 Des agents de prévention pourtant inconnus de l'outil de suivi d'activité Memento

Plusieurs documents internes ainsi qu'une étude externe¹⁰² mettent en exergue un outil commun à tous les médiateurs/agents de prévention : les fiches d'intervention, produites au moyen de l'interface Memento. La finalité de cette interface est d'assurer une transmission des informations sur les événements survenus au cours des missions des médiateurs/agents de prévention. La collectivité précise que ces fiches permettent : d'aviser la hiérarchie ; de donner suite aux interventions des agents en saisissant les services internes ou externes concernés (centre technique municipal, service d'incendie et de secours, bailleurs, police nationale, police municipale, etc.) ; d'alimenter l'observatoire de la délinquance (outil d'enregistrement, de mesure et d'analyse des faits et phénomènes de malveillance). L'outil Memento est au cœur du dispositif de prévention et de sécurité mis en place par la collectivité ainsi que l'atteste le schéma ci-après :

Organigramme n° 1 : Interface Memento



Source : commune de Mantes-la-Jolie ¹⁰³

¹⁰¹ Dont neuf salariés de l'association du Collectif Mantais de Médiation (CMM).

¹⁰² Données numériques et gestion locale de la sécurité, production et usages de bases de données chez les acteurs locaux, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, février 2018.

¹⁰³ Outil de partage de l'information, observatoire de la délinquance.

Ce logiciel collaboratif porté par la commune de Mantes-la-Jolie, particulièrement innovant, a été remarqué par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France qui lui a consacré une étude en février 2018. De cette étude, ressortent les faits ci-après qui permettent de mieux cerner l'action attendue des médiateurs/agents de prévention y compris ceux de la cellule :

- *« le dispositif Memento est au cœur du dispositif de sécurité de la commune. Ce logiciel collaboratif porté par la ville de Mantes-la-Jolie mis en place en 2011 afin de faire vivre au quotidien le partenariat local au-delà des réunions du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Ce logiciel est alimenté par les médiateurs urbains et correspondants de nuit... » ;*
- de 2011 à 2017, plus de 20 800 faits ont été enregistrés dans la base de données, soit à peu près 10-15 fiches créées par jour en moyenne. *« Ce chiffre couvre un large spectre de faits : délits, vandalisme, dégradations, atteintes aux personnes, etc. Comme le précise le coordonnateur prévention sécurité de la ville. [...] À Mantes la-Jolie, le coordonnateur prévention-sécurité insiste pour que « tout » soit signalé par ses équipes de médiateurs. »¹⁰⁴ ;*
- le profil des médiateurs/agents de prévention est ainsi décrit : *À Mantes-la-Jolie, les agents de médiation sont tous issus du quartier dans lequel ils travaillent. Très implantés localement, ils connaissent la plupart des familles. Pour leur responsable, « quand ils sont en seconde ligne d'une opération de police, ils doivent désamorcer les tensions [...] même s'ils connaissent les personnes qui se font contrôler » ;*
- *« à Mantes-la-Jolie, le coordonnateur prévention-sécurité évoque aussi la remontée de terrain comme un moyen de se rendre compte de « l'investissement » des médiateurs au quotidien. Je vois la production des fiches, non pas pour faire des statistiques, mais pour voir si les agents sont investis sur le terrain [...] Les données peuvent aussi permettre d'évaluer l'activité de ces agents. À Mantes-la-Jolie, le coordonnateur prévention-sécurité est en capacité de faire des bilans sur l'activité des médiateurs... »¹⁰⁵ ;*
- *« l'outil permet de rendre compte le plus vite possible de notre activité [...] un moyen de prouver que l'on a notre place »¹⁰⁶.*

Cette étude comporte une « fiche incident » restituant une « intervention de médiation devant un collègue » (cf. annexe n° 2 du présent rapport).

Lors d'un contrôle sur place le 22 mai 2019, la chambre a accédé à l'interface Memento afin de consulter les fiches rédigées par les 6 agents rattachés à la cellule. Il est apparu qu'aucune fiche n'a été renseignée par ces 6 agents alors que près de 33 000 fiches ont été saisies par les autres médiateurs/agents de prévention de 2011 au 22 mai 2019.

Par ailleurs, lors de ce contrôle sur place il a été confirmé à la chambre que les six agents de la « cellule interventions et médiation sociales de proximité » ne se rendaient jamais dans les locaux du service prévention et que le service n'avait pas de contact avec eux.

La fiche de poste décrivant l'emploi des six agents affectés à la cellule prévoit bien « un travail de bureau et de terrain ». Or, aucun local municipal ne les accueille pour exercer leur activité.

Lors de l'audition du 19 février 2020, le maire de la commune a confirmé que ces six agents n'ont ni bureau ni ordinateur et qu'ils n'utilisent pas Memento.

¹⁰⁴ Données numériques et gestion locale de la sécurité, production et usages de bases de données chez les acteurs locaux, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, février 2018, p. 7.

¹⁰⁵ Données numériques et gestion locale de la sécurité, production et usages de bases de données chez les acteurs locaux, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, février 2018, p. 17.

¹⁰⁶ Données numériques et gestion locale de la sécurité, production et usages de bases de données chez les acteurs locaux, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, février 2018, p. 10.

7.2.5 Position de la commune

Trois questions très ciblées ont été posées à la commune en vue de mieux appréhender la réalité de la situation¹⁰⁷ :

- préciser pourquoi les agents de la cellule « interventions et médiation sociales de proximité » ne renseignent pas de fiches Memento ;
- fournir les documents matérialisant la transmission des interventions des agents de la cellule pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 30 avril 2019 ainsi qu'un état statistique descriptif retraçant le nombre et les circonstances de sollicitations de la police nationale ;
- préciser les modalités techniques d'organisation et de contrôle du temps de travail des agents ainsi que le lieu d'exercice de leur activité de bureau.

Plutôt que de répondre précisément à chacune des questions posées et de fournir à la chambre les justificatifs afférents, la commune a transmis un argumentaire peu probant :

- ces agents ne rempliraient pas de fiche Memento en raison de leur profil atypique marqué par leurs « *compétences reliées à leur histoire personnelle, à leur parfaite connaissance du territoire et des habitants* », les « *relations de confiance avec la population* » qui leur permettent de s'imposer « *en tant qu'autorité naturelle* », « *leur expertise dans la connaissance des codes sociaux qui régissent le quartier* »¹⁰⁸, etc. ;
- la nature même de leurs missions entrerait en « *contradiction avec une bureaucratisation des postes qui les éloignerait de leur action quotidienne, leur ferait perdre la singularité de leurs capacités d'observation et d'intervention et de crédibilité sur le terrain. Leur lieu d'exercice est donc le terrain dont ils sont issus* », étant précisé que « *ces agents ont le plus souvent un parcours scolaire chaotique et n'ont pas été formés à la culture administrative* »¹⁰⁹ ;
- la commune indique que leur intervention donne lieu à une « *restitution (...) par oral ou par SMS* » sans en préciser l'autorité destinataire et ajoute, en dépit des faits, que « *ces remontées du terrain alimentent près d'une fiche Memento sur trois formalisée par leurs collègues du service prévention et sécurité* » ;
- les agents de la cellule fonderaient « *leur intervention et leur rôle de lanceurs d'alerte* » sur une culture de l'oralité et les nouveaux modes de communication (exemple : sms) selon une « *tradition de l'immédiateté [qui] constitue la plus-value des agents au sein de la cellule* ».

Après examen de la situation administrative des six agents de la cellule « interventions et médiation sociales de proximité », la chambre en conclut qu'en l'absence d'élément matériel attestant du service fait, la nature de leurs interventions ne peut être établie. À cet égard, la quinzaine « d'attestations » provenant d'agents de la commune et du département des Yvelines et de commerçants et d'habitants du quartier du Val Fourré, transmises à la chambre à la suite de son rapport d'observations provisoires, n'a pas un caractère suffisamment probant.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le maire de la commune a indiqué ne pas partager l'analyse de la chambre. Il a insisté sur la volonté de la commune d'institutionnaliser et d'officialiser une collaboration avec des personnes issues du Val Fourré. Cette collaboration participerait à la fois d'une politique d'insertion de populations traditionnellement exclues de l'emploi public et constituerait un modèle pour les jeunes issus de ces quartiers.

¹⁰⁷ Q.3 du 23 mai 2019, questions e, f, g et n ainsi que la réponse de la collectivité le 3 juillet 2019.

¹⁰⁸ Lors du contrôle sur place du 22 mai 2019, le chef du Service prévention a fait état exactement du même profil s'agissant des agents placés sous son autorité et rédigeant les fiches Memento.

¹⁰⁹ Idem.

7.2.6 Cadrage budgétaire

Les six emplois considérés ont un coût non négligeable comme l'illustre le tableau ci-après :

Tableau n° 61 : Coût employeur de 2014 à juin 2019

En €	2014	2015	2016	2017	2018	jusqu'à juin 2019	Total
Agent 1	37 000	37 000	37 000	37 000	37 816	18 500	204 316
Agent 2		30 000	30 000	30 000	30 473	15 000	135 473
Agent 3	2 417	29 000	29 000	29 000	29 265	14 500	133 182
Agent 4	7 250	29 000	29 000	29 000	29 276	14 500	138 026
Agent 5					15 955	13 676	29 630
Agent 6	35 000	35 000	35 000	35 000	35 736	17 500	193 236
Total	81 667	160 000	160 000	160 000	178 521	93 676	833 863

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France d'après la paye de la collectivité

7.2.7 Des dossiers administratifs lacunaires

L'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 pose le principe que « *le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité* ». Il ressort clairement du tableau ci-après que ce principe n'a pas été respecté, ce qui conduit à s'interroger sur l'effectivité des tâches effectuées par ces agents qui exercent tous leurs fonctions à temps complet.

En effet, un grand nombre de lacunes ressort de l'examen des dossiers administratifs des six agents concernés transmis par la commune. Les carences relevées témoignent de ce que la commune ne respecte pas les dispositions du décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 et de l'arrêté du 21 décembre 2012 relatif à la composition du dossier individuel des agents publics.

Suite au rapport d'observations provisoires, la commune a produit divers documents additionnels. Ces pièces, ont été transmises sans aucun ordre alors qu'elles devraient être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. L'essentiel de cette communication tardive porte sur le bulletin numéro 2 des six agents considérés.

Le tableau ci-après reprend les principales rubriques que doit contenir un dossier administratif selon les textes précités et fait ressortir les manquements relevés :

Tableau n° 62 : Conformité des dossiers administratifs à la réglementation¹¹⁰

Rubrique ¹¹¹	Type de document	Agent 1	Agent 2	Agent 3	Agent 4	Agent 5	Agent 6
1. État civil	Photographie						
	Extrait d'acte de naissance						
	Photocopie de la carte d'identité/ titre de séjour portant mention de l'autorisation de travail						
	Déclaration de domicile						
2. Situation de famille	Photocopie du livret de famille, extrait d'acte de naissance ou d'adoption des enfants etc.						
4. Recrutement titulaire - non titulaire	Extrait de casier judiciaire (bulletin n° 2)						
	Certificat médical d'aptitude (sans aucune mention de pathologie à l'origine d'un éventuel handicap)						
	Rapport sur la manière de servir pendant le stage		Sans objet	Sans objet		Sans objet	
	Curriculum vitae						
11. Gestion des congés et absences	Demande de congé ordinaire de maladie, de paternité ou d'adoption, de congé de formation professionnelle, attestation d'assiduité, autorisation d'absence etc.						
12. Évaluation/ notation/ avancement d'échelon	Notification individuelle d'avancement d'échelon			Sans objet		Sans objet	
	Réduction/majoration d'ancienneté		Sans objet	Sans objet		Sans objet	
	Fiche de notation						
	Compte rendu d'évaluation (compte rendu de l'entretien d'évaluation ou compte rendu de l'entretien professionnel)						
13. Avancement/ Promotion	Arrêté ou décision etc.						
15. Gestion des compétences	Attestation de formation, bilan de compétence etc.						
16. Discipline		Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné

Source : dossiers administratifs des agents communiqués par la commune de Mantes-la-Jolie

La chambre constate par ailleurs que la commune n'a pas été en mesure de lui fournir des documents et justificatifs sur des rubriques aussi substantielles que les demandes de congés ordinaires de maladie ou autorisation d'absence (rubrique 11).

Outre, elle relève que le dossier administratif des agents considérés comporte certaines d'anomalies récapitulées ci-après :

Encadré n° 1 : Principales irrégularités relevées dans les dossiers administratifs des agents

Pour l'ensemble des dossiers administratifs transmis par la collectivité, la chambre relève un défaut systématique de numérotation des pièces. En effet, tous les dossiers comportent des pièces éparses et déclassées, en méconnaissance de l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

D'autres irrégularités ont été relevées sur plusieurs dossiers comme l'absence des déclarations de vacances de poste, l'absence de certificat d'aptitude physique des agents pourtant mentionné dans les CDD.

Certains dossiers comportent des CDD non signés par les agents, ou un CDD sur lequel n'est indiqué ni la date de transmission à la préfecture ni la date de notification à l'agent.

Dans la plupart des dossiers administratifs transmis, la lettre de candidature de l'agent, auquel le CDD fait référence, n'est pas jointe au dossier.

Le dossier administratif d'un agent fait mention d'une mise en disponibilité pour convenance personnelle sans que la demande écrite de l'agent ne soit jointe au dossier.

Dans la quasi-totalité des dossiers, les comptes rendus d'évaluation sont lapidaires ne comportant ni appréciation de la valeur professionnelle de l'agent, ni d'appréciation générale. Aucun objectif à réaliser au cours des exercices à venir n'est fixé pour ces agents. Enfin, les dates des entretiens ne sont toujours pas renseignées. Il a été constaté également dans deux dossiers, l'absence de tout compte-rendu d'évaluation des agents pour un certain nombre d'exercices.

Enfin, il a été relevé dans un dossier administratif que la description du poste de l'agent concerné indique qu'il devra s'assurer de la « transmission des informations relatives aux interventions et alerte sur les problèmes rencontrés » et de la « saisie des données et utilisation de logiciels spécifiques » alors que l'agent n'a renseigné aucune fiche Mémento.

¹¹⁰ Gris = figure au dossier - Rouge = ne figure pas au dossier. - jaune = éléments transmis après la notification du ROP.

¹¹¹ Selon les rubriques figurant au sein du décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique et de l'arrêté du 21 décembre 2012 relatif à la composition du dossier individuel des agents publics.

7.2.8 L'absence d'impact du comité technique paritaire du 12 octobre 2018 sur la situation administrative de ces six agents

La totalité des pièces définissant leurs missions et figurant au dossier administratif des six agents transmis à la chambre entre février 2019 et janvier 2020, sont antérieures au comité technique paritaire du 12 octobre 2018 :

Tableau n° 63 : Dernière fonction des agents de la cellule

	Agent 1	Agent 2	Agent 3	Agent 4	Agent 5	Agent 6I
Date du dernier contrat ou arrêté	Arrêté relatif à l'indemnité d'administration et de technicité 27 octobre 2017	Contrat du 20 septembre 2018	Contrat du 12 septembre 2018	Contrat du 30 août 2018	Contrat du 18 juin 2018	Arrêté relatif à l'avancement d'échelon 14 février 2018
Fonction occupée selon contrat ou autre	Référent	Agent social accompagnement prévention	Agent social accompagnement prévention	Agent de médiation et de prévention	Médiateur urbain	Seul un arrêté datant de 22 juillet 2014 fait état d'une fonction (chargé de mission évènementiel sportif en Zones urbaines sensibles). Tous les arrêtés récents rappellent le grade occupé mais pas la fonction.

Source : dossiers administratifs des agents communiqués par la commune de Mantes-la-Jolie

Sachant que ces six agents ne renseignent aucune fiche Memento et qu'ils ne sont pas présents dans les locaux du service prévention, la nature des pièces fournies ne permet pas d'établir l'effectivité de leurs missions. Aucun document contenu dans leur dossier administratif ne porte sur le contenu du travail produit par ces agents et ne permet d'établir le contour précis des missions remplies.

Par ailleurs, leur dossier administratif ne contient aucun élément factuel probant permettant d'établir que « *les fonctions de ces agents s'effectuent la nuit et les week-ends* » comme le prétend l'ordonnateur. Les fiches de postes de trois de ces agents comportent juste la précision suivante : « *travail de bureau et sur le terrain. Horaires irréguliers avec amplitude variable* ».

Or, à plusieurs reprises¹¹², la collectivité a fait valoir que le comité technique paritaire du 12 octobre 2018 et les délibérations qui ont suivies, constituent le texte fondateur de la cellule Intervention et médiation sociales de proximité en définissant les missions confiées aux agents de cette cellule.

Il n'est fait nulle mention des six agents de la cellule au sein des précédents comités techniques paritaires et des délibérations afférentes qu'il s'agisse du comité du 9 mars 2018 portant réorganisation du service prévention, du comité du 10 mars 2017 relatif à la modification jours/horaires de planning du service prévention ou encore du comité du 7 mai 2015 portant sur le transfert des agents de sécurisation du marché du Val Fourré au sein du service prévention. L'opacité est donc de rigueur pour toute la période antérieure à octobre 2018.

Selon l'organisation résultant de ce comité technique paritaire, « *les agents de cette Cellule sont directement rattachés au directeur général des services puisqu'ils peuvent être déployés à tout moment de la journée ou de la nuit y compris après 2 h 00 du matin* » et « *sont annualisés au regard des nécessités de services sur des temps forts de l'année (période estivale, périodes de fêtes, évènements particuliers etc.) alors qu'ils sont amenés à travailler la nuit et les week-ends.* »

Or, aucune pièce figurant au dossier administratif de ces agents ne fait état de ces modalités d'organisation qui exige d'eux une telle flexibilité dans leurs horaires de travail. En effet, les fiches de postes figurant au dossier administratif sont antérieures à octobre 2018. De même, les contrats de travail transmis à la chambre sont tous antérieurs à octobre 2018.

¹¹² Q1.8.11 et Q1.8.15, Note, p. 6.

Il est tout à fait inconcevable que les dossiers administratifs de ces six agents ne conservent aucune trace de primes, heures supplémentaires et congés en contrepartie de cycles horaires aussi astreignants.

7.2.9 Des recrutements entachés d'irrégularités

7.2.9.1 Rappel du droit

En vertu des dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les emplois permanents des collectivités territoriales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires. Le recrutement d'agents contractuels est possible, mais strictement encadré par la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. En particulier, depuis la loi dite « Sauvadet » du 12 mars 2012¹¹³, les recrutements d'agents non titulaires sur emploi permanent sont restreints¹¹⁴.

S'agissant du traitement, pour les recrutements sur un emploi permanent, l'organe délibérant qui crée l'emploi fixe le niveau de rémunération correspondant qui sera ensuite précisé par l'acte de recrutement pris par l'autorité territoriale. Cet acte doit fixer la rémunération sur la base d'un indice de référence. Il ressort de la jurisprudence que celle-ci doit être fixée par référence à celle que percevrait un fonctionnaire qui assurerait les mêmes fonctions, à niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents.

S'agissant de l'évolution de la rémunération, les agents non titulaires bénéficient de l'augmentation de la valeur du point lorsque leur rémunération est assise sur le point d'indice, mais pas du système de la carrière qui est réservé aux seuls fonctionnaires.

7.2.9.2 Les pratiques de la commune de Mantes-la-Jolie

La chambre a contrôlé les dossiers individuels des agents contractuels de la cellule d'intervention et médiation sociale de proximité (soit quatre agents sur six). Il en ressort que leur recrutement est entaché de nombreuses irrégularités :

- les déclarations de vacance de poste ne sont pas présentes dans les dossiers individuels, ce qui ne permet pas d'attester de la recherche préalable d'un candidat fonctionnaire, ni de s'assurer de la validité des délais de publication ;
- les arrêtés ne font pas référence à la délibération créant l'emploi : ils mentionnent uniquement la vacance de l'emploi au tableau des effectifs sans faire référence à la délibération relative au tableau des emplois communaux qui, contrairement à ce que son nom indique, approuve une ventilation des effectifs budgétaires par grade et une liste d'emplois ;
- la date de transmission au contrôle de légalité ne figure pas dans certains dossiers¹¹⁵ ;
- les conditions de recrutement initial prêtent à interrogation, d'autant qu'aucun élément de procédure (candidature, compte-rendu d'entretien, synthèse des candidatures reçues) ne figure dans les dossiers ;
- les certificats médicaux attestant l'aptitude physique, visés dans les arrêtés ne figurent pas dans certains dossiers ;

¹¹³ *Relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.*

¹¹⁴ Aux cas énumérés aux articles 3-1 à 3-3, soit : dans le cas d'un remplacement temporaire (article 3-1) ; dans le cas de la vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2) ; pour des contractuels de catégorie A (art. 3-3), lorsque le recrutement est justifié par la nature des fonctions ou les besoins du service et, depuis la loi du 12 mars 2012, « sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions fixées par la loi ». Sur ce dernier point, la jurisprudence a confirmé l'interprétation stricte des critères dérogatoires par le juge administratif.

¹¹⁵ Cas des CDD du 1^{er} décembre 2018 de MM. Diallo Abou et Dia Moussa.

- les conditions de renouvellement permettent de douter de la volonté de recourir à un fonctionnaire – voire à tout autre candidat – sur les emplois concernés. Ainsi, les agents contractuels se sont vus proposer une succession de contrats d'une durée d'un an. Le dispositif de renouvellement est implicite. Cette pratique revenant à se dispenser de toute recherche de fonctionnaire pour les renouvellements n'est pas compatible avec les dispositions en vigueur relatives à l'emploi des contractuels.

La commune ne conteste pas les irrégularités soulevées par la chambre entachant le recrutement de ces agents contractuels. Lors de l'audition du 19 février 2020, le maire de la commune a caractérisé le recrutement de ces quatre agents contractuels de « hors normes » en raison des caractéristiques propres du quartier du Val Fourré.

7.3 Avantages en nature liés aux véhicules

La chambre a procédé à un examen approfondi de l'utilisation du parc de véhicules de la commune et des avantages afférents.

7.3.1 État du parc

Au 31 décembre 2018, le parc de la commune compte 135 véhicules. La commune a précisé que 98 d'entre eux sont des véhicules de service non remisés, 35 des véhicules de service remisés et attribués individuellement.

Les conditions d'utilisation des véhicules de service sont précisées par l'article 8 du règlement intérieur approuvé par une délibération du 1^{er} octobre 2018. Cet article est limité à deux paragraphes assez succincts :

- *« La Ville de Mantes-la-Jolie dispose d'un parc de véhicules de service mis à disposition des agents dans le cadre de leurs déplacements professionnels. Ces véhicules sont également mis à disposition durant les astreintes tout au long de l'année. »*
- *« La bonne gestion de ces véhicules, notamment en termes d'entretien mais également les contraintes juridiques qui s'imposent à la Ville de Mantes-la-Jolie et à ses agents, sont détaillées dans les « conditions d'utilisation des véhicules de service de la Ville ». Les agents doivent se conformer à ce document. »*

Les « conditions d'utilisation des véhicules de service de la Ville », document transmis par la collectivité mais non approuvé par une délibération, est en revanche davantage exhaustif. Ces mentions sont examinées *infra*.

Les véhicules de service remisés sont tous mis à disposition de titulaires d'une fonction précise ainsi qu'en témoigne la liste fournie par la collectivité. Néanmoins, l'autorisation de remisage à domicile est faite non pas de manière exceptionnelle mais permanente, en l'absence de délibération générale et d'arrêtés d'attribution. Seul le document précité, intitulé « conditions d'utilisation des véhicules de service de la ville » a été élaboré. La commune a produit un exemplaire de ces conditions d'utilisation signé par chacun des utilisateurs desdits véhicules.

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, créé par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dispose :

« Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. »

Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage. »

Or, la collectivité précise n'avoir pris aucune délibération se rapportant à la mise à disposition de véhicules aux membres du conseil municipal ou à ses agents en application de l'article susvisé.

Ainsi, la totalité des véhicules mis à disposition dans les conditions précitées l'ont été dans des conditions irrégulières. Par ailleurs, la mise à disposition de véhicules s'accompagne de manière quasi automatique d'autres avantages liés notamment à l'usage de cartes de carburant (*cf. infra*).

7.3.2 Véhicule affecté au maire

Selon une liste transmise par la commune, un véhicule de fonction (Peugeot 308 SW – immatriculé ET 131 AP) est attribué au maire. Aucune délibération n'a autorisé cette mise à disposition. De plus, l'octroi d'un véhicule de fonction au maire contredit l'article 1^{er} des conditions d'utilisation des véhicules de service de la commune qui ne prévoit que la mise à disposition d'un véhicule de service aux élus, avec ou sans autorisation de remisage à domicile en fonction des contraintes particulières.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la liste qui mentionne la mise à disposition d'un véhicule de fonction au maire comporte en fait une erreur matérielle. Il ajoute que le maire ne bénéficie pas d'un véhicule de fonction mais d'un véhicule de service sans toutefois produire de délibération du conseil municipal autorisant cette mise à disposition.

7.3.3 Véhicule affecté au député de la circonscription

Selon une décision du maire en date du 29 octobre 2018, un véhicule est mis à disposition de M. Vialay, ancien maire, désormais conseiller municipal, pour l'exercice de ses fonctions de député, jusqu'à la fin de son mandat parlementaire, moyennant une redevance annuelle de 5 970 € TTC. Une convention de mise à disposition du véhicule a été conclue entre le maire et le député le 10 décembre 2018. Elle précise (article 5.1), alors qu'il est bien précisé que « *les frais réels sont bien à la charge de l'utilisateur* » qu'il s'agisse du carburant, des péages et du stationnement. Le véhicule Peugeot NV 308 GT lui était précédemment affecté, en tant que maire de la commune.

La convention de mise à disposition du 10 décembre 2018 est entachée d'irrégularités compte tenu de son caractère rétroactif puisque la mise à disposition est consentie à compter du 19 décembre 2017. En réponse au rapport d'observations provisoires, le maire fait valoir qu'il entend mettre un terme à ces irrégularités.

Il précise qu'une délibération qui tiendra notamment compte du changement d'affectation d'un certain nombre d'agents de la commune sera prochainement soumise au conseil municipal issu des élections du 15 mars 2020.

Par ailleurs, dans une lettre adressée à M. Vialay en date du 16 janvier 2020, le maire entend mettre fin à la convention précitée du 10 décembre 2018 : « *je vous propose que nous mettions fin à cette convention d'un commun accord conformément aux stipulations de 9-3. C'est pourquoi, je vous remercie de bien vouloir me transmettre par retour de courrier votre accord pour la résiliation, sans indemnité, de la convention de mise à disposition. La restitution du véhicule devra intervenir dans un délai de (3) mois à compter de la réception du présent courrier. À cette occasion, je vous demanderai également de me restituer votre carte carburant n0386.* »

Enfin, la commune confirme que les frais réels (carburant, péage, stationnement) attachés à l'usage d'un véhicule au bénéfice de M. Vialay, n'ont donné lieu à aucune émission de titres pour les divers frais allant du 19 décembre 2017 au 31 décembre 2018. Elle fait état d'un titre du 27 décembre 2019 d'un montant de 1 910,29 € émis après la réception du rapport d'observations provisoires, couvrant les refacturations sur la période du 3 janvier au 29 mai 2019.

Rappel au droit n° 7 : Fixer par une délibération annuelle la liste des membres du conseil municipal et des agents de la commune bénéficiant de la mise à disposition d'un véhicule ainsi que les avantages annexes afférents, en conformité avec les dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

7.4 Les cartes accréditatives de carburant

7.4.1 Rappel de la réglementation

Les cartes accréditatives de carburant sont nominatives. Elles doivent être utilisées par le porteur de la carte et pour le véhicule identifié figurant sur celle-ci, pour un usage strictement professionnel et conformément à la délibération générale de la collectivité ou à l'arrêté d'attribution.

7.4.2 Dispositif en vigueur à Mantes-la-Jolie

Le 10 juillet 2013, la commune a passé un marché avec la société TOTAL, renouvelé le 24 juin 2016, relatif à l'acquisition de carburants pour les véhicules de la commune au moyen de cartes accréditatives. Le marché prévoit un minimum annuel de 100 cartes et un maximum de 250. Dans les faits, le nombre de cartes accréditatives est proche du minimum annuel, soit environ 125 cartes. Si ce nombre varie selon les mois, il demeure cohérent au regard du nombre de véhicules dont dispose la commune.

Ces cartes comportent des mentions personnalisées : le nom de l'utilisateur, le code du service utilisateur, le numéro d'immatriculation du véhicule ainsi que les produits autorisés. Le carburant est délivré grâce à la reconnaissance d'un code au minimum de quatre chiffres. Les cartes permettent également l'enregistrement du kilométrage du véhicule sur la station. Chaque mois, le prestataire fournit à la collectivité avec la facture un relevé détaillant chaque transaction.

Par ailleurs, bien que les dispositions du marché ne le prévoient pas expressément, la Ville dispose d'une demi-dizaine de cartes « Hors Parc », non associées à des véhicules particuliers, et à des chauffeurs.

Selon les deux contrats précités, la société TOTAL rend la collectivité destinataire de relevés mensuels permettant de restituer le détail de chaque transaction (numéro d'immatriculation, code chauffeur, kilométrage du véhicule, date et lieu d'enlèvement, nature du produit, quantité, prix unitaire HT, TTC en euros, total par véhicule).

La chambre a pu constater que ce fournisseur avait élargi le champ de sa prestation à la fourniture d'abonnements annuels de badges télépéage et de parking pour lesquels des cartes sont mis à disposition de bénéficiaires¹¹⁶.

Pour ces frais, la société TOTAL adresse chaque mois à la collectivité un relevé mensuel permettant de restituer le détail de chaque transaction (numéro de la carte, numéro d'immatriculation, date et lieu de la transaction, réseau, prix unitaire HT, TTC en euros, total par véhicule).

7.4.3 Cadrage budgétaire

Sur la période examinée 2014-2018, l'achat de carburant a eu un coût pour la collectivité de 876 500 €, soit en moyenne 175 000 € par an. 90 % à 92 % des consommations de carburants correspondent à des cartes accréditatives personnalisées, 8 à 10 % à des cartes « Hors Parc ».

7.4.4 Consommation de carburant de M. Vialay

Le maire précédent a bénéficié d'un véhicule Peugeot 308 immatriculé EG 996 FK dont il a conservé l'usage, une fois élu député. Il bénéficiait par ailleurs d'une carte de carburant n° 0386 EG 996 FK. La chambre a examiné la consommation de carburant liée à l'affectation de ce véhicule.

¹¹⁶ Deux cartes télépéages Liber-t, une carte SAPN Poids Lourd, une carte Parking Indigo.

Consommation en tant que maire

De novembre 2016 à novembre 2017 inclus, M. Vialay a consommé avec son véhicule un total de 1 711,35 litres de gazole. Si l'on considère que la consommation moyenne d'une Peugeot 308 diesel est de 7 litres pour 100 kilomètres¹¹⁷, le véhicule aurait ainsi parcouru plus de 24 000 km sur la période soit près de 1 900 km chaque mois.

Pour autant, les stations d'essence auprès desquelles le carburant a été acheté sont localisées exclusivement dans les Yvelines (78) et surtout à Mantes-la-Jolie.

**Tableau n° 64 : État des consommations de carburant du véhicule
Peugeot 308EG 996 FK - carte carburant n° 386**

	Nombre de litres achetés	montant en €
nov-16	152,67	187,21
déc-16	151,34	193,94
janv-17	164,69	226,42
févr-17	138,88	187,89
mars-17	160,1	216,33
avr-17	48,61	66,71
mai-17	45,65	60,60
juin-17	120,46	153,73
juil-17	126,74	162,11
août-17	68,45	89,36
sept-17	222,06	295,36
oct-17	166,35	223,34
nov-17	145,35	199,83
Total	1 711,35	2 262,83 €

Source : relevés mensuels Total transmis par la trésorerie

L'ancien maire fait valoir qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne s'oppose à ce que les exécutifs locaux fassent usage d'un véhicule de service dont la collectivité se serait doté, conduit par eux-mêmes ou par un chauffeur, sous réserve que cela soit strictement justifié par l'exercice des fonctions communales. La chambre rappelle toutefois que cette mise à disposition est intervenue en l'absence d'une délibération annuelle comme prévu par l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT précité.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, M. Vialay affirme qu'il utilisait le véhicule de la commune exclusivement pour ses déplacements en tant que maire de Mantes-la-Jolie, dans toute la ville, tous les jours de la semaine, ainsi que pour se rendre aux sièges de la communauté urbaine GPS&O à 15 km, du département des Yvelines à 42 km et de la région Île-de-France à 53 km. Dans ces conditions, seule une fréquence élevée des déplacements au département et à la région pourrait justifier les quelque 500 km accomplis en moyenne par semaine.

Consommation en tant que député

En vertu de l'article 5.1 de la convention de mise à disposition du véhicule en date du 10 décembre 2018, les frais réels constitués des carburants, péages et frais de stationnement doivent être pris en charge par M. Vialay. Or, de décembre 2017 (date à laquelle il a démissionné de ses fonctions de maire suite à la décision du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2017) à novembre 2018 inclus, il a consommé 1 698,25 litres de carburant, selon les relevés mensuels de TOTAL, pour la somme de 2 598 € intégralement supportée par la commune.

¹¹⁷ 7 litres au 100 constitue la fourchette haute au regard des caractéristiques techniques du véhicule fourni par le constructeur qui indiquent une consommation urbaine de 4,6l/100 km.

Aucun titre de recettes n'a été émis par la commune pour facturer à l'ancien maire les frais réels qui lui incombent au cours de la période précitée¹¹⁸. Il en est de même pour la période allant de janvier à avril 2019 avec 604,49 litres de carburants pour la somme de 930,82 €, selon les indications mentionnées sur les relevés mensuels de TOTAL.

La consommation de l'année 2018, avoisinant 1 700 litres de carburant, signifie que M. Vialay a parcouru avec son véhicule une distance approximative de 25 000 km¹¹⁹.

Tableau n° 65 : État des consommations de carburant du véhicule Peugeot 308 EG 996 FK - carte carburant n° 386¹²⁰

	Nombre de litres achetés	Montant en €
déc-17	124,72	172,18
janv-18	133,37	200,14
févr-18	133,32	197,27
mars-18	133,94	196,54
avr-18	133,5	199,66
mai-18	240,92	376,67
juin-18	172,69	268,50
juil-18	77,65	119,68
août-18	131,06	201,53
sept-18	129,9	204,91
oct-18	161,48	261,80
nov-18	125,7	199,22
déc-18		
Total	1 698,25	2 598,10

	Nombre de litres achetés	Montant en €
janv-19	201,90	301,94
févr-19	82,69	127,07
mars-19	149,25	233,05
avr-19	170,65	268,76
Total	604,49	930,82

Source : selon les relevés mensuels Total transmis par la trésorerie

La chambre a invité la commune à procéder aux régularisations nécessaires et à émettre les titres de recettes sur l'ancien maire au titre des frais de carburant qui se portent à 3 528,92 € de décembre 2017 à avril 2019.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ancien maire fait valoir que, s'il n'a pas procédé au paiement de sa consommation de carburant tel que prévu par l'article 5.1 de la convention de mise à disposition, il ne s'y est pas opposé. Il considère qu'il ne peut pas lui être reproché l'absence d'émission de titre de recette par la commune de Mantes-la-Jolie.

Selon lui, ces frais de carburant sont aussi imputables à sa fonction de conseiller municipal de la commune et ne devrait donc pas donner lieu à facturation. Il n'en précise pas pour autant le quantum. Quoi qu'il en soit, la chambre rappelle que, selon les termes de la convention du 10 décembre 2018, la mise à disposition du véhicule n'a été accordée à M. Vialay qu'en qualité de député et non pour l'exercice de son mandat de conseiller municipal.

La commune admet n'avoir émis aucun titre exécutoire avant le contrôle de la chambre et précise être en décalage dans l'émission des titres. Elle fait valoir par ailleurs la lettre précitée du 16 janvier 2020 par laquelle elle a informé M. Vialay qu'un titre exécutoire allait être émis afin de procéder à la régularisation de l'ensemble de la situation.

¹¹⁸ Précisions apportées par le comptable public de la ville dans le courriel adressé à la chambre le 29 mai 2019 : « Il n'y a pas eu de refacturation des frais en sus » au titre de la mise à disposition d'un véhicule selon la convention signée avec M. Vialay [...], la somme de 2 985 € restant due à cette date concernant la seule mise à disposition du véhicule. »

¹¹⁹ Moyennant une consommation de 7 litres pour 100 km.

¹²⁰ La chambre n'a pas été destinataire du relevé se rapportant au mois de décembre 2018.

Pour autant, la chambre constate qu'en l'état, seul un titre de 1 910,29 € se rapportant aux frais liés à la période de janvier à mai 2019, a été émis¹²¹.

7.4.5 Consommation de carburant de M. Cagnet

M. Cagnet, maire de la commune depuis le 18 décembre 2017, dispose d'une carte accréditive de carburant n° 396. Selon les relevés mensuels de TOTAL, la consommation de carburant s'est élevée à 1 531,85 litres de décembre 2017 à novembre 2018. Ce niveau de consommation permet de parcourir environ 22 000 km. L'examen détaillé des relevés mensuels d'achats de carburant montre que M. Cagnet a consommé, 266 litres d'essence au mois de mars 2018 et fait trois fois le plein de son véhicule au cours de la même journée¹²², dont deux dans les départements du Rhône et de la Saône et Loire.

L'ordonnateur précise qu'il lui est difficile de faire la part des choses entre des consommations à usage professionnel et celles qui seraient privatives notamment lors de déplacements et de manifestations pouvant se dérouler durant le week-end. En effet, le maire indique qu'il est amené dans le cadre de l'exercice de son mandat, à se déplacer régulièrement sur l'ensemble du territoire francilien.

Il admet par ailleurs que les achats effectués au mois de mars 2018 correspondent à un déplacement d'ordre privé dans la Drôme pour un montant de 86,27 € qui fera l'objet de l'émission d'un titre exécutoire.

7.4.6 Autres irrégularités constatées liées à des cartes nominatives

D'autres utilisations excessives à des fins personnelles (trajets domicile) des cartes et des véhicules ont été relevées au sein de la collectivité. La chambre relève trois exemples en particulier.

Un responsable du service de gestion du centre technique municipal, domicilié à Évreux à 50 km de Mantes-la-Jolie, dispose d'un véhicule de service remisé immatriculé CN 077 HZ (Renault Clio) et d'une carte accréditive de carburant n° 340. La chambre a relevé les consommations de carburant suivantes :

- de décembre 2016 à novembre 2017, selon les relevés mensuels de TOTAL, 1 558,38 litres achetés pour 2 004,61 € et 28 814 km parcourus ;
- de décembre 2017 à novembre 2018 selon les relevés mensuels de TOTAL, 1 343,23 litres achetés pour 1 984,24 € et 25 333 km parcourus.

Un directeur disposant d'un véhicule de service remisé immatriculé DE594BR (Renault Clio) et d'une carte accréditive de carburant n° 355. Au sein des effectifs de la commune depuis mai 2018, il a fait un usage immodéré de son véhicule. En effet, selon les relevés mensuels de TOTAL, il a procédé à l'achat de carburant en moyenne cinq fois par mois, pour une consommation mensuelle moyenne de 182 litres de gazole. Au total, sur la période allant de mai 2018 à novembre 2018, il a été à l'origine d'une consommation de 1 279 litres de carburant, pour la somme 1 967,74 €. Par ailleurs, la chambre a relevé sur les relevés mensuels de TOTAL de nombreux indices ou anomalies permettant d'attester un usage privatif de ce véhicule :

- des achats de carburant le dimanche : dimanche 22 juillet 2018 à 9 h 13, dimanche 2 septembre 2018 à 17 h, dimanche 1 novembre 2018 à 8h12 ;
- des achats quotidiens de carburant : 46 litres le 2 juillet 2018 à 9 h 27 et 50 litres le 3 juillet 2018 à 19 h 45, 13 litres le 1 août 2018 à 8 h 55 et 52 litres à 18 h 37 ;
- des achats de carburant en province : achats de carburant à Quimper (Finistère) le 30 août 2018 à 14 h 49, à Venoy (Vienne) le 25 octobre 2018 à 18 h 23.

¹²¹ Titre 2202 bord 418 du 27/12/2019 d'un montant de 1 910,29 € (refacturation du 03/01/2019 au 29/05/2019).

¹²² La journée du 23 mars 2018.

Un technicien au sein du service des ateliers bâtiments dispose d'un véhicule de service remisé immatriculé DY 166 ZV et d'une carte accréditive de carburant n° 379. En examinant les relevés mensuels fournis par la société TOTAL, la chambre a relevé les anomalies suivantes :

- de décembre 2016 à novembre 2017, 1 964 litres achetés pour 2 525 € et 32 700 km estimés¹²³ ;
- de décembre 2017 à novembre 2018, 1 808,77 litres achetés pour 2 662,72 € et 30 345 km parcourus ;
- des achats de carburant le week-end : Achat de carburant le samedi 22 septembre 2018 à 11 h 24, le dimanche 14 juillet 2018 à 22 h 34 , le dimanche 27 mai 2018 à 21 h 44 etc. ;
- des achats de carburant en province : les relevés mensuels de la société TOTAL mentionnent des achats de carburant à Rouen (76) le 27 mai 2018 à 21 h 44, 5 juillet 2018 à 8 h 20, 11 juillet 2018 à 8 h 56, 6 juin 2018 à 23 h 08, 13 juin 2018 à 9 h 05, 29 juin 2018 à 8 h 38, 15 octobre 2018 à 8 h 08 etc.

Par ailleurs, la chambre relève des irrégularités d'une autre nature.

Le directeur général des services dispose d'un véhicule de service remisé immatriculé DW 792 FA et d'une carte accréditive de carburant n° 374. L'examen des relevés mensuels de carburants témoigne d'un usage privatif de ce véhicule :

- des achats de carburants en province comme par exemple à Châteauroux (Indre) les 12 février 2017 à 17 h 13, 11 août 2017 à 13 h 59, et 14 août 2018 à 16 h 17 ainsi qu'à Gidy (Loiret) les 27 décembre 2018, 4 novembre 2018 à 20 h 17, etc.

Le directeur général des services fait valoir que le véhicule dont il dispose a été acquis en septembre 2015 et affiche, le 14 janvier 2020, 39 192 km au compteur. Il en conclut que ce véhicule est peu utilisé, en moyenne moins de 740 km/mois. Pour autant, le DGS fait état de multiples déplacements dans le cadre de ses fonctions dont des rendez-vous à Versailles, à Paris, à Aubergenville (siège de la CU GPS&O) ou au sein d'autres communes des Yvelines, d'Île-de-France ou en province.

Toutefois, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le DGS s'est engagé à rembourser les achats effectués pour un montant de 188,92 € (le 12 février 2017, le 11 août 2017, le 14 août 2018, le 27 décembre 2018), qui correspondent à des déplacements à caractère privé.

Le directeur de cabinet dispose d'un véhicule de service remisé immatriculé CM 956 XR (Renault Clio) et d'une carte accréditive de carburant n° 374. Cette dernière a été utilisée pour des achats répétés de carburant depuis janvier 2019 pour de faibles quantités. La chambre a ainsi relevé sur les relevés mensuels de la société TOTAL :

- janvier 2019 – 4 achats de carburant quantité moyenne 11 litres,
- février 2019 – 6 achats de carburant quantité moyenne 9 litres,
- mars 2019 – 5 achats de carburant quantité moyenne 10 litres,
- avril 2019 – 6 achats de carburant quantité moyenne 8,5 litres.

Il est rappelé qu'au titre du guide « Conditions d'utilisation des véhicules de service de la Commune » transmis par la collectivité, certaines obligations s'imposent aux agents bénéficiant d'un véhicule :

- l'utilisation des véhicules de service sans ordre de mission est limitée au territoire de la commune et de la communauté urbaine. Toute sortie au-delà doit faire l'objet d'un ordre de mission préalable (article 5 des conditions d'utilisation des véhicules de service de la commune) ;

¹²³ Les kilométrages n'étant pas ou mal renseignés lors des achats de carburant.

- afin de maîtriser la gestion de l'ensemble des véhicules de service du parc et d'en contrôler l'utilisation, la tenue du carnet de bord de chaque véhicule de service est obligatoire. Tout utilisateur doit avoir complété exhaustivement le carnet de bord lorsqu'il rend le véhicule de service après utilisation. Chaque responsable est garant de la bonne tenue du carnet de bord par ses agents (article 7 des conditions d'utilisation des véhicules de service de la commune) ;
- l'utilisation d'un véhicule de service, remisé ou non remisé, doit répondre aux besoins professionnels de l'utilisateur uniquement, à l'exclusion de besoins personnels de l'utilisateur sauf cas d'astreinte. Autrement dit, le véhicule de service ne peut pas être utilisé en dehors des horaires de travail ou de remisage à domicile dans le cas des véhicules de service remisés (article 8 des conditions d'utilisation des véhicules de service de la commune).

La chambre a été destinataire d'un exemplaire des conditions d'utilisation dûment signé par chacun des utilisateurs. Ce guide ne fait nulle mention des cartes de carburant attachées à l'usage des véhicules.

La chambre invite la commune à procéder aux régularisations nécessaires et à émettre des titres de recettes sur les agents au titre de leurs frais de carburant manifestement excessifs. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à :

- s'assurer que le guide fixant les conditions d'utilisation des véhicules de service de la commune soit effectivement appliqué ;
- compléter le guide en y incluant des règles et modalités de contrôle encadrant l'usage des cartes de carburant. Seront également précisées les règles d'utilisation des véhicules durant le week-end. La commune précise que cette nouvelle version du guide sera soumise à la délibération du conseil municipal issue des prochaines élections.

La chambre prend note de cet engagement et, dans l'attente de sa mise en œuvre, formule la recommandation qui suit.

Recommandation n° 4 : S'assurer que le guide fixant les conditions d'utilisation des véhicules de service de la commune est effectivement appliqué et le compléter de règles et de modalités de contrôle encadrant l'usage des cartes de carburant.

7.4.7 Cartes « Hors Parc »

Les cartes « Hors Parc » n'étant pas associées à des porteurs identifiés et à des véhicules s'assimilent à un « droit de tirage » accordé à quelques bénéficiaires pour l'achat de carburant. La chambre n'a pas été en mesure d'identifier les personnes qui en ont fait usage. Cependant, elle a relevé, sur les factures de la société TOTAL, des achats de carburant très conséquents (en janvier 2019, achat de 534 litres de carburant ; en juillet 2018, de 345 litres pour la carte 01 et de 245 litres pour la carte 02), et pour des véhicules différents puisque le carburant diffère (gazole, SP 95, SP 98). Les relevés mensuels font état également d'achats en province (carte n° 131 Hors Parc 006 – achat de carburant dans les départements d'Indre et Loire et des Deux-Sèvres), et d'autres effectués le week-end (carte n° 126 – le samedi 28 juillet 2018 carte n° 131 – le 14 juillet 2018 et dimanche 15 juillet 18 etc.).

La commune précise qu'un nouveau dispositif de contrôle sera mis en place pour les cartes « Hors Parc » comportant les mesures ci-après :

- pour les cartes allouées à un service, une fiche de contrôle mensuel suivi par le service Garage avec justification de chaque utilisation sera mise en place (y compris pour la carte dédiée aux véhicules de location pour les centres de loisirs durant les vacances scolaires : l'utilisation par le service Enfance-Loisirs explique les consommations constatées par la chambre dans les départements de l'Indre et Loire et les Deux Sèvres) ;

- s'agissant de la cuve gasoil du générateur de secours d'une capacité de 600 litres et nécessitant un remplissage trimestriel, une carte nominative réservée à cet effet sera créée ;
- l'attribution de codes personnels à l'attention du chef de service (et/ou adjoint) y compris pour les cartes « Hors Parc ». De plus, il est proposé l'attribution d'un code chauffeur et confidentiel aux agents même pour une utilisation exceptionnelle.

7.5 Péage et parking

7.5.1 Prise en charge des frais de péage et de parking de M. Vialay

Prise en charge des frais au titre de son mandat de maire

Les contrôles effectués sur les relevés mensuels TOTAL relatifs à l'utilisation des cartes de péage et de parking témoignent qu'en 2017, le véhicule de M. Vialay a pu être utilisé en dehors de l'exercice des fonctions du maire. En effet, de nombreux péages ont été facturés sur l'A14 pour se rendre sur Paris (112 factures relatives au péage de Montesson), des frais de parking à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle ou d'Orly (620,80 €), dans Paris (Paris Louvre, Paris Rond-Point, gare du Nord), certains passages de nuit (péage de Montesson à 23 h 53, parking à Paris à 23 h 28) ou encore le week-end (exemple : péage le dimanche 1^{er} octobre).

La chambre invite la commune à procéder aux régularisations nécessaires et à émettre les titres de recettes sur l'ancien maire au titre des frais de péage qu'elle a indûment pris en charge.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ancien maire indique avoir conscience du bien-fondé d'une partie des critiques et précise ne s'être jamais opposé à ce qu'un titre de recettes soit émis à son encontre pour régulariser la situation. Il précise toutefois que les frais de parking des aéroports correspondraient à des frais engagés pour le compte de la commune à l'occasion des missions à l'étranger et en conclut, sans en préciser le quantum, que certains frais de péage et de parking ne pourront pas lui être réclamés.

Le maire en fonctions a précisé qu'avant d'émettre un titre, la commune souhaite recueillir les observations de l'ancien maire afin de déterminer dans quelle mesure les dépenses sont liées ou non à un usage privatif ou au contraire à l'exercice du mandat municipal de M. Vialay en qualité de maire sur cette même période.

La chambre prend acte de ces précisions et engagements.

Prise en charge indue des frais du député de la circonscription

La chambre constate que les frais de péage se sont considérablement accentués après l'élection de M. Vialay comme député (en moyenne 156 € par mois à compter de juillet 2017 au lieu de 40 € par mois jusqu'en juin 2017).

La chambre n'a pas été en mesure d'identifier si la commune a supporté d'autres dépenses liées à l'utilisation de ce véhicule au titre de la convention précitée du 29 octobre 2018 (frais d'entretien, contraventions, etc.)

Les montants considérés sont récapitulés dans les tableaux ci-après :

Tableau n° 66 : Frais de péage et de parking pris en charge pour M. Vialay en tant que maire

En €	Péages	Parking	Particularités
déc.-16	53,50	133,00	parking ADP Roissy
janv.-17	38,00	9,00	parking Paris
févr.-17	50,40	177,90	parking ADP Roissy
mars-17	50,40		
avr.-17	27,70	5,00	
mai-17	10,70		
juin-17	48,40	25,90	
juil.-17	209,10	86,40	parking ADP Roissy
août-17	85,00		
sept.-17	147,30	11,70	
oct.-17	164,10	100,60	parking ADP Roissy
nov.-17	176,60	90,80	parking ADP Roissy et Paris
	1 061,20	651,70	

Source : relevés mensuels TOTAL

Tableau n° 67 : Frais de péage pris en charge pour M. Vialay en tant que député

En €	Péages	Parking	Particularités
déc.-17	91,40	137,00	parking Roissy
janv.-18	91,50	2,20	
févr.-18	137,20		
mars-18	132,20	15,90	
avr.-18	108,30	193,90	parking Roissy
mai-18	234,90	16,75	
juin-18	170,90	7,70	
juil.-18	122,30	201,40	parking Roissy
août-18	78,80	11,30	
sept.-18	110,20	84,30	
oct.-18	192,50	17,30	
nov.-18	96,00	11,50	
déc.-18	164,70	21,60	
janv.-19	15,90	5,20	
févr.-19	91,90	9,10	
mars-19	83,00	153,00	parking Roissy
avr.-19	215,70	53,80	
	2 137,40	941,95	

Source : relevés mensuels TOTAL

La chambre a invité la commune à procéder aux régularisations nécessaires et à émettre les titres de recettes sur le député de la circonscription au titre des frais de péage indûment pris en charge par la commune.

Comme précisé supra, la commune a indiqué à la chambre qu'un titre de recettes couvrant ces frais de péage et de parking sera émis à l'endroit de M. Vialay quand la convention du 10 décembre 2018 sera arrivée à échéance et que le député aura restitué le véhicule et sa carte de carburant n° 386.

L'ancien maire précise n'être pas opposé au paiement des frais de parking et de péages dont il est redevable en sa qualité de député. Toutefois, il fait valoir qu'une partie de ces frais dont il ne précise pas le quantum ne pourront pas lui être imputés, dès lors que certains frais sont liés à son activité de conseiller municipal ou de représentant de la commune de Mantes-la-Jolie.

La chambre rappelle toutefois que selon la convention du 10 décembre 2018, le véhicule mis à disposition de M. Vialay et les avantages afférents ne lui sont consentis qu'en sa qualité de député, ladite convention étant conclue jusqu'à l'échéance de son mandat de parlementaire. En conséquence, les frais contestés ne sauraient être rattachés à l'exercice du mandat municipal de M. Vialay.

7.5.2 Autres utilisations de cartes de péage et de parking

Le maire, M. Cognet a aussi bénéficié indûment de ce dispositif notamment dans le cadre de trajets qui semblent indiquer de nombreux allers et retours entre la commune de Mantes-la-Jolie et Paris. L'ensemble porte sur une somme supérieure à 1 000 € entre sa prise de mandat et avril 2019 ainsi que l'atteste le tableau ci-après :

Tableau n° 68 : Frais de péage et de parking pris en charge de M. Cognet

En €	Péages	Parking	Particularités
déc.-17	-	-	
janv.-18	-	-	
févr.-18	100,20		
mars-18	36,10		
avr.-18	34,00		
mai-18	28,90		
juin-18	56,20		
juil.-18	83,00		
août-18	20,80		
sept.-18	86,90		
oct.-18	96,10		
nov.-18	40,50		
déc.-18	102,60	14,60	Parking Orly
janv.-19	46,20		
févr.-19	53,00	11,50	
mars-19	44,30	0,90	
avr.-19	62,80	106,40	Parking Orly
	891,60	133,40	

Source : relevés mensuels TOTAL

La chambre prend note que le maire reconnaît que les frais de parking à Orly d'avril 2019 se rapportent à un usage privatif du véhicule pour un montant 106,40 € qui fera l'objet de l'émission d'un titre exécutoire.

Il affirme que les frais de péage et de parking sont liés à l'exercice du mandat électif du maire (relations avec les partenaires institutionnels, déplacements dans le cadre du projet Action Cœur de ville dans toute la France, etc.).

Enfin, un véhicule immatriculé CV707ZY a particulièrement attiré l'attention de la chambre pour deux raisons :

- ce véhicule ne figure pas parmi la liste de 135 véhicules de la commune, fournie à la chambre. Il s'agirait d'un C4 Picasso sans qu'il soit possible avec certitude d'identifier l'agent qui en bénéficie ;
- quotidiennement, ce véhicule et la carte qui lui est associée, effectue un trajet aller et retour, Rouen/Mantes-la-Jolie. Cette anomalie a généré en 2019 un coût mensuel de l'ordre de 200 €.

Pour toute explication, le maire a indiqué que l'usage important du véhicule de service dont cet agent dispose est lié à son éloignement géographique.

En réponse aux observations provisoires et à la recommandation associée, la commune indique avoir sollicité M. Vialay pour qu'il restitue sa carte de carburant. Elle fait valoir par ailleurs que l'usage des cartes « Hors Parc », comme celui des cartes de péage et de parking sera précisé dans le guide d'utilisation des véhicules de service qui sera soumis au conseil municipal issu des élections du 15 mars 2020.

Recommandation n° 5 : A.- Ne plus faire bénéficier un élu national d'une carte de carburant indûment prise en charge par la commune. B.- Mettre un terme à l'opacité du dispositif de cartes « Hors Parc » et établir des règles strictes encadrant leur usage ainsi que des modalités de contrôle. C.- Introduire des modalités de contrôles des bénéficiaires des cartes de péage et de parking et en limiter l'usage aux agents de la commune dans la limite des besoins du service.

7.6 Les indemnités de fonction des élus

Les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT fixe le régime juridique des indemnités de fonction des élus municipaux. Le conseil municipal doit délibérer, dans les trois mois de son installation, pour fixer les indemnités de ses membres. Cette délibération doit être transmise au représentant de l'État, accompagnée d'un tableau annexé récapitulant l'ensemble des indemnités allouées. La délibération du 18 décembre 2017 qui a fixé l'enveloppe globale des indemnités de fonction ne soulève pas d'observation si ce n'est qu'elle ne comporte pas le tableau annexé, ce qui empêche de vérifier le respect du plafond indemnitaire et la mise en œuvre de l'écrêtement en cas d'autres mandats.

En réponse, la commune s'est engagée à adopter, dans le délai de trois mois suivant l'installation du conseil municipal issu des élections du 15 mars 2020, une nouvelle délibération fixant les indemnités de ses membres et à établir un tableau annexe récapitulant ces indemnités.

Rappel au droit n° 8 : Accompagner toute délibération du conseil municipal sur les indemnités de fonction d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal en application de l'article L. 2123-20-1 du CGCT.

7.7 Les frais de représentation du maire

7.7.1 Réglementation et jurisprudence

L'article L. 2123-19 du CGCT dispose que le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation.

Concernant les conditions d'attribution de l'allocation pour frais de représentation à un maire, le ministre de l'intérieur¹²⁴ a précisé que le conseil municipal peut par délibération accorder cette indemnité au maire, et à lui seul, afin de couvrir les dépenses supportées personnellement dans l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune¹²⁵. L'indemnité peut aussi être allouée en raison d'une circonstance exceptionnelle ou prédéterminée (congrès, manifestation sportive, etc.), ou prendre la forme d'une indemnité fixe et annuelle qui ne doit toutefois pas excéder les frais auxquels elle correspond, sous peine de constituer un traitement déguisé¹²⁶. En vue du contrôle susceptible d'être exercé par le juge administratif et le juge des comptes, il est conseillé aux maires concernés de conserver par devers eux les pièces justificatives des dépenses couvertes par l'indemnité dite de représentation¹²⁷. Aucune disposition légale ou réglementaire ne fixe de plafond ou n'encadre le montant de ce type de dépense.

Ces indemnités s'analysent comme des allocations destinées à couvrir des frais inhérents à la fonction de maire et, à ce titre, ne sont pas imposables¹²⁸.

¹²⁴ Réponse du ministre de l'intérieur n° 33549, JO AN, 10 décembre 1990, p. 5673.

¹²⁵ Article L. 2123-19 du CGCT.

¹²⁶ Cf. CE, association de défense des contribuables de Dijon, 17 mars 1939.

¹²⁷ Réponse du Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire publiée dans le JO du Sénat du 20 juillet 2006, page 1963.

¹²⁸ Réponse ministérielle n° 33549, JO AN, 10 décembre 1990, p. 5673.

La jurisprudence a précisé à de nombreuses reprises la portée de ces dispositions. Ainsi, ces indemnités ne correspondent pas à un droit, mais à une simple possibilité. Les conseils municipaux n'ont pas, en effet, l'obligation de voter de telles indemnités, mais seulement la faculté si les ressources ordinaires de la commune le permettent¹²⁹.

7.7.2 Imputation comptable

Les frais de représentation sont imputés au compte 6536 « frais de représentation du maire ». Compte tenu des errements constatés (imputations tantôt au compte 6257, tantôt au compte 6536, cf. *infra*) il convient de rappeler qu'elle doit être l'imputation exacte des frais de représentation du maire.

7.7.3 Des frais remboursés au maire sans vote du conseil municipal

La commune de Mantes-la-Jolie pouvait opter pour deux régimes distincts en vue de prendre en charge les frais de représentation de son maire :

- soit une délibération donnant lieu à un dispositif permettant la prise en charge des dépenses couvertes par les frais de représentation du maire, qui doivent revêtir un caractère exceptionnel et déterminé (congrès, manifestation sportive, etc.), par l'intermédiaire d'une régie d'avance dont l'objet est leur remboursement aux frais réels dans la limite d'une enveloppe ;
- soit une délibération décidant d'attribuer au maire, à compter d'une date donnée, une indemnité pour frais de représentation fixée forfaitairement.

Dans les faits, au cours de la période allant de juin 2014 au 28 mai 2018, la commune n'a opté pour aucun de ces deux régimes. Aucune délibération du conseil municipal n'est intervenue¹³⁰ l'autorisant à prendre en charge le remboursement de frais de représentation aux frais réels ou fixant un remboursement forfaitaire.

7.7.4 La régie d'avances du cabinet du maire

De fait, une régie d'avances du cabinet du maire a procédé au remboursement par chèque des frais de représentation engagés par le maire sur présentation des factures préalablement acquittées par celui-ci. Ces factures ne précisent pas le mode de règlement initial et comportent parfois des mentions manuscrites permettant d'identifier la nature de la manifestation ainsi que l'identité des personnes conviées. Le régisseur rembourse le maire par chèque et établit chaque fin de mois un journal des dépenses réglées par la régie, accompagné des factures.

La collectivité a produit une décision du 10 janvier 1991 portant création d'une « régie d'avances et de menues dépenses » du cabinet du maire. Cette décision ne comporte aucune mention des dépenses que la régie est autorisée à prendre en charge.

Or, il ressort d'un procès-verbal de vérification d'une régie d'avances comportant la date du 31 août sans mention précise de l'exercice considéré qu'« *il convient de compléter le dossier administratif de tous les arrêtés en vigueur relatifs à la régie* ». Aucune pièce n'a été transmise à la chambre permettant de conclure à un fonctionnement régulier de cette régie au moins sur le plan formel, s'agissant des remboursements par chèque de dépenses dépourvues de lien avec les fonctions de maire et l'intérêt de la commune. Le procès-verbal précité concluait du reste à la « *nécessité de tenir une réelle comptabilité sur le tableau Excel remis par la trésorerie* ».

¹²⁹ Cf. CE 16 avril 1937, Richard.

¹³⁰ Dans le cadre du contrôle de la chambre, il a été demandé à l'ordonnateur de fournir les délibérations se rapportant aux frais de représentation des élus. Ont été transmises une délibération du 12 mai 2014 relative aux déplacements et une délibération du 28 mai 2018 sur les frais de représentation.

Aucune délibération se rapportant aux frais de représentation n'a donc été produite à la chambre pour la période de janvier 2014 à mai 2018. Par ailleurs, l'examen des mandats de 2014 à mai 2018 ne fait apparaître au titre des pièces justificatives, aucune délibération accordant au maire une enveloppe budgétaire pour prendre en charge ces frais de représentation.

Cette question a été évoquée à nouveau lors de l'entretien de fin de contrôle du 15 juillet 2019 à l'occasion de laquelle, il a été confirmé qu'aucune délibération définissant le régime des frais de représentation du maire n'est intervenue avant la délibération précitée du 28 mai 2018.

7.7.5 Des frais pris en charge et imputés à tort en 2014 et 2015

Aucune dépense n'est imputée au compte 6536 « Frais de représentation du maire » au cours des exercices 2014 et 2015. Pour autant, il serait hâtif de conclure que le maire n'aurait bénéficié d'aucun remboursement au titre de cette période. En effet, plusieurs requêtes effectuées sur l'application ORC (outil de recherche et consultation) de la DGFiP au titre des comptes 2014 et 2015 ont mis en évidence des montants très substantiels, remboursés au maire via la régie précitée mais figurant à travers une nomenclature inappropriée.

Le compte 6257 « Réceptions » au cours de ces exercices est principalement mouvementé par des dépenses de la régie d'avances du cabinet du maire au bénéfice de l'ancien ordonnateur¹³¹. Ces frais ont été engagés par le maire sans limitation et en l'absence de délibération¹³². Ils sont constitués en grande partie de frais de restauration et d'achats auprès de magasins de luxe. Ces dépenses portent globalement sur les montants suivants :

Tableau n° 69 : Frais de restauration et autres frais du maire en 2014

Frais de réception de M. Vialay comptabilisé au compte /6257 « Réceptions »				
Période	NB notes de frais de restaurant	Montant note de frais (en €)	Faits marquants	Autres natures de frais (en €)
juin-14	14	1 863,60		360,00 hébergement invité maire
juil-14	17	2 396,40	308 € pour 3 pers 232 € pour 3 pers, 337 € pour 4 pers	
sept-14	9	1 186,50		
oct-14	7	1 426,10	179 € pour 2 pers au "Procope" un vendredi soir à Paris, 312 € pour 4 pers, 291 € pour 4 pers	
nov-14	10	1 532,95		459,78 achats vins grande surface
déc-14	6	2 071,54	482 € pour 4 pers, 237 € pour 3 pers, 768,04 € restaurants à Dakar	181,00 hébergement invité maire
	63	10 477,09		1 000,78

Source : applicatif outil de recherche et consultation (ORC)

Tableau n° 70 : Frais de restauration et autres frais du maire en 2015

Période	NB notes de frais de restaurant	Montant note de frais (en €)	Faits marquants	Autres natures de frais (en €)
janv-15	10	1 795,60		
févr-15	7	576,00		
mars-15	13	2 009,20		
avr-15	5	1 316,80	210 € pour 3 pers	490,00 cadeau carré Hermès *
mai-15	7	747,30	173 € pour 2 pers, 164 € pour 2 pers	
juin-15	9	1 269,90	398 € pour 5 pers, 245 € pour 3 pers	
juil-15	11	1 785,40	226 € pour 2 pers, 220 € pour 2 pers, 153 € pour 2 pers	155,00 cadeau cravate Hermès *
août-15	5	857,70		
sept-15	8	707,10		815,16 foire aux vins grande surface
oct-15	11	1 789,80	450 € pour 4 pers	
nov-15	6	793,05		847,00 cadeaux Hermès *
déc-15	8	954,71		
	100	14 602,56		2 307,16

Source : applicatif outil de recherche et consultation (ORC)

¹³¹ Ces dépenses ont également bénéficié à la marge à des élus et à des membres du personnel.

¹³² Par courriel du 4 juin 2019, le comptable public a précisé à la chambre : « S'agissant des frais de représentation de l'ancien ordonnateur, M. Michel Vialay, les dépenses ont été enregistrées en 2015 au sein de la régie d'avances « cabinet du maire » et comptabilisées principalement sur le compte 6232 « Fêtes et cérémonies » et le compte 6257 « Réceptions ».

Il ressort de l'examen approfondi des pièces jointes au bordereau du journal des dépenses réglées par le régisseur que de nombreux repas pris en charge ont eu lieu le week-end.

Aucun de ces frais n'a fait l'objet d'un ordre de mission présentant le but, la date, les circonstances de la mission et l'identité des invités.

La chambre invite la commune à procéder aux régularisations nécessaires et à émettre les titres de recettes sur l'ancien maire des frais indûment perçus qui s'élèvent à 26 895,59 € de juin 2014 à décembre 2015.

Le maire ne conteste pas le bien-fondé des observations formulées par la chambre et demande à M. Vialay par une lettre du 16 janvier 2020 que ce dernier apporte à la commune toutes justifications utiles avant l'émission d'un titre.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, M. Vialay ne conteste pas le triple manquement constaté par la chambre, à savoir l'absence de délibération, l'absence de crédits ouverts au budget de la commune et une imputation comptable irrégulière.

La chambre observe que cette créance de 26 895,59 € n'est pas prescrite si les conditions spécifiques sont réunies pour que le délai de prescription démarre le jour où l'opération litigieuse est apparue ou a pu être constatée.

M. Vialay affirme par ailleurs que ces frais auraient été engagés dans l'intérêt de la commune de Mantes-la-Jolie. Concernant l'exercice 2015, il fait valoir un certain nombre de circonstances se rapportant à 9 notes de frais sur les 63 relevées par la chambre.

Il soutient en outre que les importants achats de bouteilles de vin auxquels il s'est livré auraient répondu à une « *logique managériale* », l'organisation des buffets campagnards constituant des moments de « *team building* », notamment à l'occasion des anniversaires des collaborateurs de cabinet.

Sur les articles achetés dans des boutiques de luxe, il affirme notamment que le cadeau d'un carré et d'une étole de la marque Hermès répondait au choix « *de promouvoir l'industrie du luxe à la française en l'offrant au président de la République du Sénégal* ».

7.7.6 Des frais de représentation pris en charge par la commune en l'absence de délibération à compter de 2016

Aucune délibération prise en conformité des dispositions de l'article L. 2123-19 du CGCT n'est intervenue pour les exercices 2016 et 2017. Pourtant, à compter de l'exercice 2016, une ligne « frais de représentation » (compte 6536) apparaît pour la première fois sur les documents budgétaires. Pour autant, le vote de crédits sur ce compte ne suffisait pas. En effet, une délibération du conseil municipal était nécessaire pour autoriser cette dépense, notamment pour indiquer les modalités de prise en charge et les calculs de liquidation.

Aucun montant n'est inscrit au budget primitif mais une ligne de 13 000 € apparaît sur la décision modificative n° 1 du 11 avril 2016. Cependant, cette limite n'a pas été respectée puisque 13 518 € ont été consommés à ce titre.

L'examen des factures annexées au bordereau du journal des dépenses réglées par le régisseur ne permet pas de vérifier qu'il s'agit en l'espèce de frais de réception conformes à l'acception qu'en donnent la doctrine et la jurisprudence.

Tableau n° 71 : Frais de représentation du maire en 2016
(inscription décision modificative (DM) n° 1 du 11 avril 2016 : 13 000 €)

	Frais de représentation du maire			Autres frais payés sur régie d'avances cabinet du maire	
	NB notes de frais de restaurant	Montant note de frais (en €)	Faits marquants	Montant (en €)	nature des frais autres
mars-16	13	2 300,60		505,00	cadeaux cravate Hermès et carré Hermès
avr-16	1	368,53	anniversaire cabinet, pot départ		
mai-16	2	212,50		39,76	cadeau naissance
juin-16	11	2 081,20			
juil-16	7	797,14	repas 2 pers "Domaine de la corniche" 182 €		
août-16	6	1 564,60	repas 2 pers "l'Angélique à Versailles" 253 €		
sept-16	14	3 186,50	foire aux vins 906,18 €, repas 2 pers 173 €, anniversaire cabinet		
oct-16	4	608,20			
nov-16	10	1 126,82	anniversaire cabinet	160,00	cadeau cravate Hermès
déc-16	6	1 271,91	déjeuner travail 5 pers 540 € "Domaine La Corniche"		
	74	13 518,00		704,76	

Source : applicatif outil de recherche et consultation (ORC)

Tableau n° 72 : Frais de représentation du maire en 2017 (Budget primitif 13 000 €)

	Frais de représentation du maire			Autres frais payés sur régie d'avances cabinet du maire	
	NB notes de frais de restaurant	Montant note de frais (en €)	Faits marquants	Montant (en €)	nature des frais autres
Antérieur		405,00	Régularisation		
janv-17	6	944,87		391,53	anniversaires
févr-17	6	890,30		270,01	
mars-17	8	1 747,67	repas 2 pers Hôtel 5* luxe Paris 16 ^{ème} 168 €	139,77	cadeaux retraite
avr-17	8	1 526,59		186,50	anniversaires agent Cabinet
mai-17	6	698,84			
juin-17	7	516,51		522,70	
juil-17	5	662,04			
août-17	5	641,87			
sept-17	8	831,76		1 814,73	foire aux vins 1 599,70 €, anniversaire cabinet 215 €
oct-17	8	695,76			
nov-17	8	1 156,82		251,33	anniversaire cabinet
déc-17	4	547,17	1 repas le 09/12 avec M Vialay, et 1 repas le 12/12 sans M Vialay ni R. Cognet	40,00	cadeau Ville
	79	11 265,20		3 616,57	

Source : applicatif outil de recherche et consultation (ORC)

La chambre invite la commune à procéder aux régularisations nécessaires et à émettre les titres de recettes sur l'ancien maire au titre des frais indûment perçus qui atteignent 24 783,20 € pour les exercices 2016 et 2017.

La commune s'est engagée à procéder aux régularisations nécessaires et à émettre un titre de recettes, à défaut de justification de l'ancien ordonnateur pour la période 2016/2017.

M. Vialay indique que ces dépenses ont été engagées dans l'intérêt de la commune de Mantes-la-Jolie et qu'elles ne sauraient selon lui être qualifiées de « frais indûment perçus ». Il avance diverses explications qui ne sont guère probantes :

- pour les « anniversaires agents du cabinet » figurant dans le tableau n° 75, respectivement d'un montant de 391,53 €, 186,50 € et 251,33 €, ces achats seraient essentiellement constitués de buffets campagnards ;
- les produits de luxe (un carré et deux cravates de la marque Hermès) auraient été offerts respectivement à une cheffe de cabinet du maire, au Président d'honneur de l'association sportive mantaise et au Président de la République du Sénégal. Ces achats auraient été effectués à l'aéroport pour limiter les coûts et éviter un aller-retour à la boutique de Paris (temps et coût du trajet, voire du salarié).

M. Vialay ne conteste pas l'absence de délibération prise en conformité des dispositions de l'article L. 2123-19 du CGCT.

Du reste, la commune confirme qu'aucune délibération n'est intervenue pour autoriser ladite dépense et pour indiquer les modalités de prise en charge et les calculs de liquidation durant la période considérée. Seule une ligne « frais de représentation » assortie d'une imputation budgétaire adéquate (compte 6536) apparaît dans une décision modificative n° 1 au budget primitif fixant une enveloppe de 13 000 €.

7.7.7 Bilan des irrégularités constatées

L'absence de délibération fixant une indemnité forfaitaire ou décidant d'une prise en charge directe des frais de représentation par le remboursement au réel dans le cadre d'une enveloppe précisant le montant plafond et la nature des frais pris en charge constitue en soi une irrégularité même si, à compter de 2016, une ligne budgétaire relative aux frais de représentation apparaît dans la décision modificative n° 1 du 11 avril 2016.

Par ailleurs, en dépit des arguments mis en avant par l'ancien ordonnateur, les éléments ci-après contreviennent à la règle selon laquelle les frais de représentation sont destinés à couvrir des frais inhérents à la fonction de maire¹³³ :

- la fréquence des remboursements de notes de restaurants pour des repas le plus souvent de 2 couverts : 63 factures sur 6 mois en 2014, 100 factures en 2015, 74 factures en 2016, 79 en 2017 d'un montant moyen respectivement de 142 € en 2017 et 182 € en 2016 ;
- les montants des remboursements des notes de restaurant, par mois en moyenne, de 1 746 € en 2014 et de 905 € en 2017. Plusieurs factures de restaurant comportent la mention « déjeuner de travail » et celle d'agents de la commune en tant que convives, en particulier des collaborateurs de cabinet. Pour autant, ces dépenses ne couvrent pas des frais de réception organisés par le maire en l'honneur de personnalités et leur fréquence, sans objet particulier, témoignent de leur caractère excessif ;
- la présence de factures d'achats de vins, notamment de factures d'une grande surface, chaque année lors des foires aux vins, de 459 € en 2014, 815 € en 2015 et 906 € en 2016 établie au nom de la mairie de Mantes-la-Jolie et comptabilisée par le régisseur au titre de la nature des dépenses en « Foire aux vins » ;
- d'autres dépenses comptabilisées en frais de représentation du maire, qui sont insolites : fromages¹³⁴, fruits et légumes¹³⁵, chocolats¹³⁶, lampadaire¹³⁷, etc.

Par ailleurs, la localisation des restaurants fréquentés se transporte à Paris à compter de l'élection de M. Vialay en tant que député¹³⁸.

La chambre rappelle qu'en droit, les frais de représentation ont pour objet de couvrir les dépenses inhérentes aux fonctions du maire et doivent correspondre à un besoin réel sous peine de constituer un traitement déguisé (Conseil d'État, 20 février 1942, Ligue des contribuables de Sevran). Or, rien ne permet d'établir que les différents frais détaillés plus haut ont été occasionnés dans l'exercice par le maire de ses fonctions, ni même qu'ils ont un lien avec l'intérêt de la commune.

¹³³ Réponse ministérielle n° 33549, JO AN, 10 décembre 1990, p. 5673.

¹³⁴ Septembre 2016, 50,65 €, justification manuscrite Anniversaire/ décembre 2016, 14,15 € justification manuscrite « Cadeau déplacement Sénégal » / janvier 2017, 49,49 € justification manuscrite « Anniversaire M. le maire » etc.

¹³⁵ Septembre 2016, 43,97 €, justification manuscrite « pot anniversaire » / janvier 2017, 39,34 € justification manuscrite « Anniversaire M. le maire » etc.

¹³⁶ Février 2017, 92,90 € justification manuscrite « chocolats de Noël ».

¹³⁷ Février 2017, 172 €, justification manuscrite « cadeau départ en retraite agent ville ».

¹³⁸ Notes d'un restaurant situé à Paris VII^{ème} arrondissement (93,80 € le 7 novembre /2017, 99,60 € le 21 novembre /2017).

En outre, ces frais ne pouvaient être remboursés au maire en l'absence de délibération du conseil municipal autorisant un tel remboursement et fixant le montant maximum des frais de représentation dont le maire pouvait disposer.

Enfin, il est rappelé que, selon l'article L. 2123-19 précité du CGCT et la jurisprudence du Conseil d'État, ces indemnités ne peuvent être autorisées par le conseil municipal que si les ressources ordinaires de la commune le permettent. Or, Mantes-la-Jolie fait partie des communes défavorisées d'Île-de-France selon la définition retenue par la Cour des comptes dans son rapport public annuel du 6 février 2019.

7.7.8 Régularisation du dispositif à compter de mai 2018

Du 18 décembre 2017, date de son élection, au 28 mai 2018, le nouveau maire a bénéficié du même dispositif irrégulier. Ce n'est que lors de la séance du 28 mai 2018 que le conseil municipal a décidé d'attribuer au maire des frais de représentation sous la forme d'une enveloppe maximale annuelle de 13 000 € et de procéder au remboursement sur présentation d'états de frais assortis de justificatifs.

Cette délibération se fonde sur les textes et jurisprudences précitées. Elle souligne bien que *« Le maire peut recevoir, sur décision expresse du conseil municipal, des indemnités pour frais de représentation. Ces indemnités ont pour objet de couvrir les dépenses engagées par le maire, et lui seul, à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la commune. Ainsi en est-il, notamment, des dépenses qu'il supporte personnellement en raison des réceptions et manifestations qu'il organise ou auxquelles il participe dans ce cadre. Leur octroi donne lieu à un vote de l'assemblée délibérante qui en détermine la quotité sur les ressources ordinaires de la commune. [...] Afin d'assurer un maximum de transparence, il est proposé au conseil municipal [...] que le maire soit remboursé au vu d'états de frais dûment justifiés et ce dans la limite de l'enveloppe budgétaire votée lors du budget primitif, nature 6536 « frais de représentation du maire », qui s'élève à 13 000 euros en 2018 ».*

Par ailleurs, la chambre a été destinataire d'un état des frais de représentation du maire pour l'exercice 2018. Il en ressort que le plafond a été respecté, la somme de 4 543,57 € ayant été réalisée sur l'exercice, même si elle couvre un certain nombre de dépenses antérieures à ladite délibération.

7.8 Les frais de mission du maire et des élus

7.8.1 Rappel de la réglementation

L'article L. 2123-18 du CGCT prévoit le remboursement des frais nécessités par l'exécution d'un mandat spécial ou frais de mission. À la différence des frais de représentation exclusivement réservés au maire, le remboursement des frais de mission s'applique à tous les élus communaux.

Pour obtenir le remboursement des dépenses engagées dans le cadre d'un déplacement ou d'une mission, l'intéressé doit agir au titre d'un mandat spécial, c'est-à-dire d'un ordre de mission exécuté dans l'intérêt de la commune par un membre du conseil municipal et avec l'autorisation de celui-ci. Le mandat spécial doit être confié à l' élu par une délibération de l'assemblée. Cette délibération doit donc être antérieure à l'exécution du mandat spécial¹³⁹.

¹³⁹ Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé que la délibération confiant un mandat spécial à un élu devait strictement respecter le principe de non rétroactivité des actes administratifs (CE, 11 janvier 2006, département des Bouches-du-Rhône).

Les frais de séjour (frais d'hébergement et de restauration) sont remboursés forfaitairement sur la base des indemnités journalières allouées pour le même objet aux fonctionnaires de l'État en application du décret n° 2007-23 du 5 janvier 2007¹⁴⁰ et de l'arrêté ministériel du 3 juillet 2006 (remboursement forfaitaire des frais de mission et frais de transport)¹⁴¹. Néanmoins, la circulaire ministérielle du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ne s'oppose pas à ce que les frais de séjour fassent l'objet d'un remboursement aux frais réels à la condition expresse que les sommes engagées ne sortent pas du cadre de la mission assignée à l'élu et ne présentent pas un montant manifestement excessif.

7.8.2 Rappel des observations précédentes

Le rapport d'observations définitives du 7 décembre 2010 relevait déjà : « [...] *des remboursements ont été effectués en 2007 au bénéfice du maire de Mantes-la-Jolie, relatifs à des frais réels de repas et un voyage au Sénégal, sans qu'une délibération du conseil municipal alloue une indemnité de représentation, attribue un mandat spécial ou autorise le remboursement des frais de mission engagés sur la base des frais réels.* »

7.8.3 Dispositif en vigueur à Mantes-la-Jolie

Depuis 2014, le remboursement des dépenses engagées au titre des frais de mission du maire et des adjoints emprunte trois circuits administratifs distincts : le remboursement par mandat administratif, le remboursement par le biais de la paie ou la prise en charge directe des frais de mission auprès des prestataires.

L'essentiel des frais de mission ainsi remboursés concerne des dépenses engagées au Maroc et au Sénégal en l'absence de tout dispositif formel régulier.

Pour justifier le remboursement de ces dépenses, la collectivité invoque une délibération du 12 mai 2014 sur le règlement des frais de déplacement, qui précise le cadre applicable aux agents de la collectivité. S'agissant des élus, elle renvoie bien à la mise en œuvre d'un mandat spécial, rappelant que :

- « *Le mandat spécial qui exclut les activités courantes de l'élu municipal doit correspondre à une opération déterminée de façon précise. Le mandat spécial doit entraîner des déplacements inhabituels et indispensables.*
- *La notion de mandat spécial s'appliquera uniquement aux missions accomplies dans l'intérêt de la commune par un membre du conseil municipal et avec l'autorisation expresse du maire. À cet effet, celui-ci devra fournir un ordre de mission établi préalablement au départ de l'élu concerné.* »

Cependant, aucun mandat spécial n'a été confié à un élu entre mai 2014 et mai 2016. Ainsi, durant cette période, ni le maire ni les élus n'étaient autorisés par le conseil municipal à exercer une mission à l'étranger et à se faire rembourser des frais de mission.

Ce n'est qu'en 2016, que le comptable public de la commune a relevé l'absence de mandat spécial à l'appui d'un mandat de paiement n° 1004 de 2 682,08 € relatif aux frais de séjour de M. Vialay au Maroc. La commune a alors produit un certificat administratif (non daté) demandant au comptable de prendre en charge les frais de mission déjà engagés ainsi que ceux à venir au motif qu'il résulterait des dispositions combinées de la délibération précitée du 12 mai 2014 et d'une délibération du 17 mai 2010, qu'il aurait été donné au maire un « *mandat spécial permanent pour se rendre à toute manifestation, réunion ou effectuer toute représentation liées à l'exercice de son mandat, afin de représenter la Ville à l'étranger.* »

¹⁴⁰ Modifiant le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et abrogeant le décret n° 91-573 du 19 juin 1991.

¹⁴¹ Le taux de remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas et d'hébergement est fixé à 175 € pour le Maroc et à 91 800 Francs CFA pour le Sénégal.

Ce certificat argue de la continuité du mandat du maire pour justifier l'absence d'intervention d'un mandat spécial depuis 2010. Or, la circulaire ministérielle du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux rappelle les règles définies par la jurisprudence administrative en la matière et précise que le mandat spécial doit correspondre à une opération déterminée de façon précise quant à son objet, ce qui exclut le caractère universel, permanent ou automatique du versement d'indemnités de fonction. Par ailleurs, la jurisprudence a établi que le mandat spécial doit correspondre à une opération déterminée de façon précise quant à son objet¹⁴².

Par délibération du 23 mai 2016, la collectivité a entendu donner mandat spécial au maire « pour représenter la Ville de Mantes-la-Jolie lors de ses missions à l'étranger liées à la politique de coopération décentralisée avec le Maroc et le Sénégal, jusqu'à la fin du mandat ».

Par délibération du 28 mai 2018, la collectivité a étendu cette notion de mandat spécial permanent à durée indéterminée à 19 élus dont les 12 maires-adjoints, les 4 conseillers municipaux délégués ainsi qu'à 2 conseillers municipaux anciens maires (MM. Michel Vialay et Pierre Bédier), pour représenter la Ville de Mantes-la-Jolie lors des missions à l'étranger liées à la politique de coopération décentralisée avec le Maroc et le Sénégal, participer à des festivals, manifestations ou expositions, réaliser des voyages d'études et développer des actions de jumelage.

Or, lesdites délibérations ne sont pas suffisamment précises. Une jurisprudence¹⁴³ concernant le département des Bouches-du-Rhône invoquée par la commune précise en effet que l'application aux frais litigieux des dispositions de l'article L. 3123-19 du CGCT relatives au remboursement des frais implique un mandat spécial précis qui ne saurait se limiter à une mission générale comme celle mentionnée dans les délibérations précitées.

Par ailleurs, lesdites délibérations autorisent le remboursement des frais de missions sur toute la durée du mandat. Or, le mandat spécial doit revêtir un caractère exceptionnel. En outre, dans l'éventualité où les missions auraient nécessité plusieurs déplacements dans l'année, les frais de missions des élus pourraient être remboursés en application d'une même délibération à condition que celle-ci ait prévu l'opportunité de plusieurs déplacements et de séjours successifs, ce qui n'est pas le cas. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune ne conteste pas l'absence de fondement juridique des remboursements des frais de missions exposés dans le cadre de la coopération décentralisée pour la période comprise entre 2014 et la délibération du 23 mai 2016. Pour la période postérieure, elle considère que les dispositions de l'article L. 2121-18 du CGCT ne contiennent aucune précision sur la durée du mandat spécial et que la circulaire ministérielle du 15 avril 1992 n'a pas de valeur juridique contraignante.

Toutefois, la commune indique qu'elle procédera dorénavant à l'adoption d'une délibération pour chaque opération en précisant son objet et sa durée. La chambre prend note de cet engagement et, dans l'attente de sa mise en œuvre, formule le rappel au droit qui suit.

Rappel au droit n° 9 : En application de l'article L. 2123-18 du CGCT et de la jurisprudence encadrant le remboursement des frais liés à l'exécution de mandats spéciaux, adopter une délibération préalable à chaque opération, précise dans son objet et limitée dans sa durée.

7.8.4 Les frais de mission de l'ancien maire de 2014 à 2018 et leur remboursement sont irréguliers

Toutes ces opérations sont entachées d'irrégularités quelle que soit la période considérée :

- absence de mandat spécial de 2014 au 23 mai 2016 ;
- mandat spécial permanent donc irrégulier du 23 mai 2016 au 20 décembre 2017, date de la démission de M. Vialay ;

¹⁴² La jurisprudence a pu exiger que la durée de la mission soit fixée précisément (Tribunal administratif de Lyon, 19 septembre 2001, Préfet du Rhône, n° 9800381).

¹⁴³ CE 11 janvier 2006, Département des Bouches-du-Rhône, no 265325.

- absence de mandat spécial du 20 décembre 2017 au 28 mai 2018 ;
- mandat spécial insuffisamment précis donc irrégulier à compter du 28 mai 2018.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable pour la commune que les remboursements de frais de mission dont a bénéficié M. Michel Vialay sur la période excèdent 30 000 €¹⁴⁴ :

Tableau n° 73 : Frais perçus par M. Vialay de 2014 à 2018 (en €)

Total Michel Vialay					
	2014	2015	2016	2017	2018
Frais de mission :					
remboursés à l'intéressé	1 552,07	6 638,31	4 460,32	2 313,07	720,17
réglés au prestataire	2 038,33	289,20	1 677,87	4 356,67	5 458,18
réglés par la paie					
Total	3 590,40	6 927,51	6 138,19	6 669,74	6 178,35

Source : comptes de gestion et commune de Mantes-la-Jolie

M. Vialay ne conteste pas l'absence de mandat spécial de 2014 au 23 mai 2016 et pour la période allant du 20 décembre 2017 au 28 mai 2018 et donc le caractère irrégulier des frais de mission rattachés à ces dates.

Pour les frais pris en charge par la commune au titre des délibérations des 23 mai 2016 et 28 mai 2018, il avance que le mandat spécial était censé s'achever à la fin de son mandat d' élu local et ne concernait que la politique de coopération décentralisée avec le Maroc et le Sénégal. Il en conclut, en méconnaissance des jurisprudences citées *supra*, que ce mandat spécial était suffisamment précis quant à son objet et limité dans le temps.

7.8.5 Autres élus concernés

Pour les mêmes raisons, des frais de mission ont été remboursés irrégulièrement à un autre élu :

Tableau n° 74 : Frais de mission de M. X de 2015 à 2018 (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018
Frais de mission :					
remboursés à l'intéressé					688,31
réglés au prestataire		1 424,95	914,70	3 044,15	3 129,78
réglés par la paie					426,10
Total	0,00	1 424,95	914,70	3 044,15	4 244,19

Source : comptes de gestion et commune de Mantes-la-Jolie

¹⁴⁴ Détail des frais remboursés à M. Vialay dans un hôtel 5 étoiles de Rabat (Maroc) ou au Sénégal :
 Séjour du 20/10/2014 au 26/10/2014 : Frais de séjour 9 475,20 dirhams et restauration 7 770 dirhams + TVA 10 % = 17 245,20 dirhams soit **1 552,07 €** (mandat n° 7602 du 04/11/2014) ;
 Séjour du 16/02/2015 au 22/02/2015 : Frais de séjour 11 997,60 dirhams, restauration 10 695 dirhams et 237,60 dirhams au titre des frais de séjour = 22 930,22 dirhams TTC soit **3 134,80 €** (mandat n° 906 du 26/02/2015) ;
 Séjour du 16/10/2015 au 24/10/2015 : Frais de séjour 21 916,80 dirhams et restauration 10 565 dirhams TTC = 32 481,80 dirhams soit **3 024,06 €** (mandat n° 6636 du 02/11/2014) et Frais de restauration à Dakar (Sénégal) le 24/11 pour 86 000 CFA et le 25/11/2015 pour 228 500 Francs CFA soit un total de 314 500 CFA soit **479,45 €** (mandat n° 7394 du 02/12/2015) ;
 Séjour du 22/02/2016 au 27/02/2016 : Frais de séjour 20 233,60 dirhams et restauration 8 575 dirhams + TVA 10 % = 28 808,60 dirhams soit **2 682,08 €** (mandat n° 1004 du 04/03/2016) ;
 Séjour du 19/04/2016 au 23/04/2016 : Frais de séjour 10 716,80 dirhams et restauration 4 470 dirhams + TVA 10 % = 15 186,80 dirhams soit **1 413,89 €** (mandat n° 2188 du 26/04/2016).
 Frais de restauration à Dakar (Sénégal) le 04/12/2016 pour 157 000 CFA le 06/12/2016 pour 82 000 CFA soit un total de 239 000 CFA soit **364,35 €** (mandat n° 9133 du 30/12/2016) ;
 Séjour du 13/02/2017 au 19/02/2017 : Frais de séjour 13 675,20 dirhams et restauration 5 930 dirhams + TVA 10 % = 19 605,20 dirhams soit **1 825,24 €** (mandat n° 728 du 28/02/2017).
 Séjour à Dakar : Frais de restauration à Dakar (Sénégal) le 07/12/2017 pour 320 000 CFA soit **487,83 €** (mandat n° 7714 du 26/12/2017).
 Séjour à Dakar du 30/11/2018 au 06/12/2018 - frais d'hébergement 228,67 €, frais de repas 491,50 €.
 M. Vialay souhaite ramener ses frais de séjour effectués à l'hôtel 5 étoiles de Rabat à une plus juste réalité. À ce titre, il précise qu'il a bénéficié de la réduction classique de 40 % pour ces séjours, réservée aux diplomates identifiés par l'Ambassade de France.

L'élu considéré a communiqué à la chambre un certain nombre d'ordres de mission qui ne sauraient se confondre avec un mandat spécial ainsi que divers justificatifs. Outre le caractère insuffisant de ces justificatifs, la chambre relève que ceux fournis, dont une note de restaurant du 1^{er} décembre 2017 de 301,85 € pour un repas constitué de langoustes pris à Dakar pour deux personnes, semblent dépasser les dépenses susceptibles d'être engagées dans le cadre d'un mandat spécial, particulièrement dans le cadre d'une action de coopération décentralisée.

7.9 Les cartes d'achat

La collectivité dispose de 16 cartes d'achat nominatives souscrites auprès de la BNP Paribas.

7.9.1 Rappel de la réglementation

L'article R. 2192-37 du code des marchés publics dispose que les personnes morales de droit public dotées d'un comptable public peuvent recourir à la carte d'achat comme modalité d'exécution des marchés dans les conditions prévues par le décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés par carte d'achat. Une carte d'achat est une carte bancaire confiée à un agent habilité, bénéficiant d'une délégation d'un droit de commande encadré pour effectuer des achats de proximité ou à distance auprès de fournisseurs identifiés. Le recours à un tel instrument de paiement obéit à un formalisme rigoureux, la carte d'achat étant une modalité d'exécution des marchés publics écrits pour, soit des achats chez les commerçants de proximité (liste), soit auprès de fournisseurs agréés (marchés).

L'utilisation de la carte d'achat de niveau 1, celle en vigueur au sein de la collectivité, est limitée cumulativement : aux achats non couverts par un marché public écrit, aux menues dépenses d'un montant maximum fixé (2 000 € TTC par facture pour les services de l'État¹⁴⁵) et aux achats auprès des commerçants préalablement référencés au niveau de la banque émettrice. Il s'agit d'une carte nominative d'approvisionnement et de paiement détenue par un agent. Elle permet à l'agent détenteur de commander directement auprès d'un fournisseur titulaire d'un marché public exécuté et payé par carte d'achat. La carte d'achat, constitue à la fois une modalité de commande et un moyen de paiement. Cette carte est nominativement attribuée à un porteur.

Afin d'éviter les utilisations abusives, la carte d'achat suppose un paramétrage complet de sorte qu'elle ne puisse être utilisée qu'auprès de fournisseurs référencés, pour des achats de produits ou de services spécifiques, dans des conditions et des montants préalablement fixés. Elle ne doit pas servir à régler les « menues dépenses » exécutées *via* des régies d'avance. Elle est au service d'une gestion plus efficace des achats récurrents de faible enjeu. Il convient de définir un budget pré-attribué au programme d'achat dans son ensemble ou par famille de produit afin que la dépense soit maîtrisée au regard des moyens disponibles et que l'engagement comptable précède l'engagement juridique.

7.9.2 Contrat conclu avec l'émetteur

La commune indique qu'elle s'est dotée d'un dispositif de carte d'achat en 2009 suite à un marché attribué à BNP Paribas. Une nouvelle consultation a eu lieu en 2013 qui a été également remportée par BNP Paribas. À l'appui de cette précision, la commune a produit un « Bulletin d'adhésion au service carte d'achat entreprise » en date du 17 avril 2013¹⁴⁶. Ce document fixe les conditions particulières du contrat. Son examen appelle les observations suivantes :

¹⁴⁵ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfip/BOFiP-GCP/2018/03-2018/gcp180008.pdf.

¹⁴⁶ Ce contrat n'est pas signé par le maire, mais par délégation par un conseiller municipal sans que ladite délégation n'ait été produite à la chambre alors qu'il avait été demandé à la collectivité de fournir toutes les pièces se rapportant à ce contrat.

- la collectivité reconnaît qu'un contrôle de l'habilitation de la carte auprès des fournisseurs référencés lui a été proposé et assume toutes les conséquences découlant du fait qu'elle y a renoncé ;
- le montant plafond annuel pour l'ensemble des 16 cartes titulaires n'est pas renseigné ;
- aucune rubrique « Nom de fournisseur ou de commerçant/ Siret/ Siren/ Montant du plafond/ N° du marché (pour la sphère publique) » n'est renseignée.

La chambre ne peut que constater les fortes carences affectant la mise en place des cartes d'achat par la commune. Cette situation est d'autant plus singulière que ce bulletin de 2013 acte un renouvellement du dispositif et que la collectivité disposait alors de toutes les informations utiles. Les conditions générales précisent bien en effet que la « *Carte d'Achat permet à son Titulaire, dans les limites et conditions définies au Contrat Carte d'achat de régler, au nom et pour le compte de l'entreprise acheteur, des commandes passées auprès de Fournisseurs référencés [...] »*.

7.9.3 Intervention de la trésorerie

Dans une note datée du 6 avril 2017 à l'attention du trésorier principal de Mantes-la-Jolie, la commune confirme avoir souscrit un programme de cartes d'achats avec la société BNP Paribas en application du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 précité¹⁴⁷. Il ressort de cette note que la collectivité avait été sensibilisée par le trésorier sur « *la nécessité de contrôler l'exacte imputation de la dépense conformément au décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962* ». Toutefois, elle n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre les courriers échangés avec le trésorier principal de Mantes-la-Jolie par lequel cette alerte a été donnée.

Dans la note précitée, la commune indique très clairement que ces cartes sont utilisées dans le cadre de l'exécution des marchés publics pour le règlement d'achats auprès de fournisseurs référencés pour des achats de faible montant. Elle a ainsi désigné 16 porteurs de cartes d'achat pour un plafond annuel global supérieur à 300 000 €. Chaque année, à la demande du trésorier, une note lui est adressée lui indiquant les noms des porteurs, le montant annuel autorisé pour chacun d'entre eux, ainsi que le type de dépenses autorisées. Cette note précise que l'utilisation de la carte est limitée au niveau 1. Ce niveau de référence limite l'usage de la carte aux fournisseurs locaux et aux petits commerçants référencés¹⁴⁸. Pour autant, aucune information n'est transmise à la trésorerie sur la liste des fournisseurs référencés.

7.9.4 Une utilisation des cartes d'achat à hauteur de 100 000 € par an

Au moment du contrôle de la chambre, les exercices disponibles les plus récents étaient 2016 et 2017 pour lesquels l'encours global des opérations par carte d'achat était respectivement de 104 577 € et 99 655 €.

Le détail des opérations par porteur fait apparaître certaines anomalies :

¹⁴⁷ Une note datée du 5 février 2016 comportant des informations similaires couvrait l'exercice 2016.

¹⁴⁸ https://amf83.fr/wp-content/uploads/2012/10/2012_carteachat.pdf.

Tableau n° 75 : Détail 2016 par porteur (en €)

Porteur	Direction	Nature des dépenses	plafond annuel	Total transactions 2016	Dépassement
Agent 1	Ateliers - parc Auto	Autres fournitures non stockées (60628), fournitures de petit équipement (60632), locations mobilières (6135), entretien et réparations matériel roulant (61551), taxes et impôts sur les véhicules (6355), mobilier (2184), autres immobilisations corporelles (2188), alimentation (60623), carburants (60622)	40 000,00	2 940,05	
Agent 2	Ateliers - parc Auto	Autres fournitures non stockées (60628), fournitures de petit équipement (60632), entretien et réparations matériel roulant (61551), entretien et réparations sur autres biens mobiliers (61558), documentation générale et technique (6182), locations mobilières (6135), carburant (60622)	40 000,00	18 739,33	
Agent 3	Vie Scolaire	Mobilier et autres immobilisations corporelles (2184 - 2188), alimentation (60623), autres fournitures non stockées (60628), achats de prestations de services (6042), livres, disques et fournitures scolaires (6065-6067), fournitures de petit équipement (60632), transports collectifs (6247), frais d'affranchissement (6261), documentation générale et technique (6182), contrats de prestation de service avec entreprise (611), fournitures administratives (6064)	60 000,00	10 652,22	
Agent 4	Systèmes d'information	Divers rémunérations d'intermédiaires et honoraires (6228), maintenance (6156), fournitures de petit équipement (60632), fournitures administratives (6064), matériel du bureau et matériel informatique (2183), locations mobilières (6135), concessions et droits similaires (2051), frais d'affranchissement (6261)	25 000,00	11 472,18	
Agent 5	Sports	Autres fournitures non stockées (60628), fournitures d'entretien (60631), fourniture de petit équipement (60632), entretien de bâtiments (61522), entretien autres biens mobiliers (61558), entretien et réparations matériel roulant (61551)	10 000,00	408,85	
Agent 6	Culture et patrimoine	Autres immobilisations corporelles (2188), alimentation (60623), autres fournitures non stockées (60628), fournitures de petit équipement (60632), livres disques (6065), voyages et déplacement (6251), réceptions (6257), transports de biens (6241), carburants (60622), frais d'affranchissement (6261), autres services extérieurs (6288)	25 000,00	2 099,19	
Agent 7	Direction générale	Fêtes et cérémonies (6232), réceptions (6257), voyages et déplacements (6251)	5 000,00	2 645,40	
Agent 8	Cabinet du maire	Fêtes et cérémonies (6232), transports collectifs (6247), alimentation (60623), réceptions (6257), frais de mission (6532)	40 000,00	8 267,06	
Agent 9	Centre technique municipal	Voyages et déplacements (6251), réceptions (6257), missions (6256), maintenance (6156), carburants (60622)	5 000,00	2 635,91	
Agent 10	Centre technique municipal	Voyages et déplacements (6251), missions (6256)	5 000,00	258,00	
Agent 11	Service Logistique	Mobilier (2184), autres immobilisations corporelles (2188), autres fournitures non stockées (60628), fournitures d'entretien (60631), fourniture de petit équipement (60632), entretien réparations sur autres biens mobiliers (61558), réceptions (6257), fêtes et cérémonies (6232)	10 000,00	1 550,20	
Agent 12	<i>Communication Relations Publiques</i>	<i>Locations mobilières (6135), fourniture de petit équipement (60632), fêtes et cérémonies (6232), réceptions (6257), voyages et déplacements (6251), carburants (60622), transports collectifs (6247)</i>	<i>10 000,00</i>	<i>17 918,51</i>	<i>7 918,51</i>
Agent 13	Direction des moyens généraux	Autres immobilisations corporelles (2188), combustibles (60621), vêtements de travail (60636), fourniture de petit équipement (60632), frais d'affranchissement (6261), mobilier (2184), fournitures administratives (6064), entretien et réparations matériel roulant (61551)	15 000,00	3 277,92	
Agent 14	<i>Communication Relations Publiques</i>	<i>Réceptions (6257), fêtes et cérémonies (6232), fournitures de petit équipement (60632), voyages et déplacements (6251)</i>	<i>10 000,00</i>	<i>17 813,76</i>	<i>7 813,76</i>
Agent 15	Direction générale	Frais d'affranchissement (6261)	5 000,00	39,50	
Agent 16	Direction des moyens généraux	Autres immobilisations corporelles (2188), fournitures de petit équipement (60632), autres fournitures non stockées (60628), autres services extérieurs (6288), alimentation (60623), amendes fiscales et pénales (6712)	15 000,00	653,83	
Agent 17	Organisation communication RH			3 205,20	
Total			320 000,00	104 577,11	15 732,27

Source : applicatif outil de recherche et consultation (ORC)

Tableau n° 76 : Détail 2017 par porteur (en €)

Porteur	Direction	Nature des dépenses	plafond annuel	Total des transactions 2017	Dépassement
Agent 1	Ateliers - parc Auto	Autres fournitures non stockées (60628), fournitures de petit équipement (60632), locations mobilières (6135), entretien et réparations matériel roulant (61551), taxes et impôts sur les véhicules (6355), mobilier (2184), alimentation (60623), carburants (60622)	40 000,00	5 140,11	
Agent 2	Ateliers - parc Auto	Autres fournitures non stockées (60628), fournitures de petit équipement (60632), entretien et réparations matériel roulant (61551), entretien et réparations sur autres biens mobiliers (61558), documentation générale et technique (6182), locations mobilières (6135), carburants (60622)	40 000,00	16 812,92	
Agent 3	Vie Scolaire	Mobilier et autres immobilisations corporelles (2184 - 2188), alimentation (60623), autres fournitures non stockées (60628), achats de prestations de services (6042), livres, disques et fournitures scolaires (6065-6067), fournitures de petit équipement (60632), transports collectifs (6247), frais d'affranchissement (6261), documentation générale et technique (6182), contrats de prestation de service avec entreprise (611), fournitures administratives (6064), fêtes et cérémonies (6232)	60 000,00	8 702,44	
Agent 4	Systèmes d'information	Divers rémunérations d'intermédiaires et honoraires (6228), maintenance (6156), fournitures de petit équipement (60632), fournitures administratives (6064), matériel du bureau et matériel informatique (2183), locations mobilières (6135), frais d'affranchissement (6261), réceptions (6257), bourses et prix (6714)	25 000,00	4 278,89	
Agent 5	Sports	Autres fournitures non stockées (60628), fournitures d'entretien (60631), fourniture de petit équipement (60632), entretien de bâtiments (61522), entretien autres biens mobiliers (61558), entretien et réparations matériel roulant (61551)	10 000,00	434,34	
Agent 20	Centre technique municipal	Voyages et déplacements (6251), missions (6256)	5 000,00	1 567,38	
Agent 7	Direction générale	Fêtes et cérémonies (6232), réceptions (6257), voyages et déplacements (6251)	5 000,00	3 475,00	
Agent 8	Cabinet du maire	Fêtes et cérémonies (6232), transports collectifs (6247), alimentation (60623), réceptions (6257), frais de mission (6532)	40 000,00	13 807,20	
Agent 9	Centre technique municipal	Voyages et déplacements (6251), réceptions (6257), missions (6256), maintenance (6156), carburants (60622)	5 000,00	121,70	
Agent 10	Centre technique municipal	Voyages et déplacements (6251), missions (6256)	5 000,00	336,75	
Agent 11	Service Logistique	Mobilier (2184), autres immobilisations corporelles (2188), autres fournitures non stockées (60628), fournitures d'entretien (60631), fourniture de petit équipement (60632), entretien réparations sur autres biens mobiliers (61558), réceptions (6257), fêtes et cérémonies (6232)	10 000,00	2 710,26	
Agent 12	<i>Communication Relations Publiques</i>	<i>Locations mobilières (6135), fourniture de petit équipement (60632), fêtes et cérémonies (6232), réceptions (6257), carburants (60622), transports collectifs (6247)</i>	<i>10 000,00</i>	<i>11 083,45</i>	<i>1 083,45 €</i>
Agent 13	Direction des moyens généraux	Autres immobilisations corporelles (2188), combustibles (60621), vêtements de travail (60636), fourniture de petit équipement (60632), frais d'affranchissement (6261), mobilier (2184), fournitures administratives (6064), entretien et réparations matériel roulant (61551)	15 000,00	3 979,25	
Agent 14	<i>Communication Relations Publiques</i>	<i>Réceptions (6257), fêtes et cérémonies (6232), fournitures de petit équipement (60632), voyages et déplacements (6251)</i>	<i>10 000,00</i>	<i>23 642,07</i>	<i>13 642,07</i>
Agent 15	Direction générale	Frais d'affranchissement (6261), fournitures administratives (6064)	5 000,00	247,00	
Agent 16	Direction des moyens généraux	Autres immobilisations corporelles (2188), fournitures de petit équipement (60632), autres fournitures non stockées (60628), autres services extérieurs (6288), alimentation (60623), amendes fiscales et pénales (6712)	15 000,00		
Agent 18	Culture, Patrimoine, Tourisme			889,17	
Agent 19	Administration du personnel			769,20	
		Total	300 000,00	97 997,13	14 725,52

Source : applicatif outil de recherche et consultation (ORC)

L'ordonnateur précise que les dépenses réglées par carte d'achat se sont élevées à 336 000 € entre 2016 et 2018, soit une moyenne de 112 000 € par an.

7.9.5 Des relevés d'opérations non exhaustifs

En termes de régularité, la collectivité produit chaque mois un « rapport des achats par porteurs » établi par l'émetteur (BNP) comportant un certain nombre d'informations (nom de l'utilisateur, du fournisseur, la date de l'opération et son montant). Toutefois ce relevé n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 7 du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 qui dispose que « *Le relevé d'opérations doit mentionner [...] la nature de la dépense. [...]. Les utilisations de carte d'achat sont regroupées par l'entité publique par marché, par budget ou état des prévisions de recettes et de dépenses, par nature de dépenses* ». En effet, les relevés produits sont de simples listing des débits sans précision comptable sur la nature de la dépense. Par ailleurs, la carte semble acceptée par n'importe quel fournisseur, comme une carte de crédit ordinaire et non par des fournisseurs listés au préalable. D'ailleurs, le courrier précité du 6 avril 2017 précise bien que les documents en provenance de l'émetteur ne permettent pas « *de contrôler l'exacte imputation de la dépense conformément au décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962* ».

7.9.6 Des dépassements des plafonds autorisés

C'est le cas d'un agent du service des relations publiques dont le plafond autorisé était de 10 000 € annuel alors que le total annuel des achats a atteint 17 918,51 € en 2016 (soit 179 %) et 11 083,45 € (111 %) en 2017.

C'est également le cas d'un autre agent du service des relations publiques qui a procédé à 17 813,76 € d'achats en 2016 et 23 642,07 € en 2017 dépassant ainsi de façon très importante le plafond annuel autorisé de 10 000 €.

7.9.7 Utilisation de la carte d'achat du DGS aux mêmes fins qu'une indemnité forfaitaire de représentation

Le DGS s'est acquitté de dépenses avec sa carte d'achat à hauteur de 2 645,40 € en 2016 et 3 475 € en 2017. Selon le document fourni par la collectivité au comptable public, la nature des dépenses autorisées au DGS était limitée aux « Fêtes et cérémonies » (compte 6232), « Réceptions » (compte 6257) et « [Voyages et] déplacements » (compte 6251). Compte tenu des imprécisions mentionnées *supra* se rapportant au relevé des opérations en méconnaissance des dispositions de l'article 7 du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004, les dépenses du DGS ne sont pas ventilées par nature. Toutefois, la plupart des achats du DGS semblent ne pas correspondre à la nature comptable des trois types de dépenses autorisées. Elles ressortent en fait comme des frais de représentation (notes de restaurants diverses sans précision du nombre de couverts et de la qualité des convives). Or, le DGS bénéficie dans le même temps d'une indemnité forfaitaire de représentation de 570 € selon les documents les plus récents figurant à son dossier administratif. Ni le maire ni le DGS ne contestent ce cumul mais ils estiment que cette carte d'achat est utilisée avec parcimonie.

Il convient de rappeler que, dans son rapport d'observations définitives arrêté le 7 décembre 2010, la chambre avait déjà relevé qu'en ce qui « *concerne l'ancien directeur général des services et certains agents de la commune, des factures de repas leur ont été remboursées aux frais réels, sur le territoire de la commune et en-dehors, sans décision du conseil municipal, ni ordre de mission préalablement signé du maire ou d'un adjoint ayant délégation. Or, le conseil municipal est seul compétent pour fixer le mode d'attribution des frais de représentation, de repas et d'hébergement des agents de la commune, soumis aux dispositions du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 modifié par le décret n° 2007-23 du 5 janvier 2007* ».

En réponse à la chambre qui lui demandait de régulariser ces pratiques, la commune avait alors précisé qu'elle prenait acte des manquements constatés et qu'elle y avait remédié dès 2010. Le cumul de l'indemnité forfaitaire de représentation et du bénéfice d'une carte d'achat témoigne que la commune n'a toujours pas mis bon ordre au régime de prise en charge dont bénéficie son DGS.

7.9.8 Utilisation de la carte d'achat pour des dépenses d'une autre nature que celles autorisées

Selon le document fourni par la collectivité au compte public, la nature des dépenses autorisées à cet agent était limitée à la maintenance et au carburant ainsi qu'aux voyages, réceptions et frais de mission. Or, un chauffeur au centre technique municipal par exemple a utilisé sa carte d'achat pour de très nombreux frais de repas personnels d'un montant unitaire de 15,25 € auprès de trois commerces se trouvant sur le territoire de la commune. Certains mois, la carte a été utilisée plus de 15 fois pour ces frais de repas.

7.9.9 Utilisation d'une carte d'achat par des personnes non habilitées

En 2016, une carte d'achat non référencée auprès du comptable public a été utilisée par un agent pour un montant global de 3 205,20 €. En 2017, deux autres agents ont respectivement réglé des achats pour 889,17 € et 769,20 € alors que leurs noms ne figurent pas dans la note adressée au comptable public du 6 avril 2017.

7.9.10 L'absence de liste des fournisseurs référencés

Le maire a confirmé à la chambre qu'il n'existe pas de liste des fournisseurs référencés. Pour justifier cette carence, il invoque le fait que les cartes d'achat sont utilisées pour réaliser des approvisionnements auprès du commerce de proximité, des dépenses en urgence, des paiements dans des structures n'acceptant pas les mandats administratifs et des achats sur internet. Sans craindre de se contredire, il ajoute que la commune impose au titulaire l'émission d'un bon de commande préalable à l'achat par carte d'achat.

Enfin, le maire précise que les dépenses s'inscrivent dans le cadre de mises en concurrence non formalisées (donc avec production de trois devis pour que le bon de commande soit validé par le service comptabilité et puisse ainsi être mis en signature). Ainsi, conformément au décret précité, ce n'est pas le porteur qui choisit le fournisseur, mais c'est bien la commune qui le fait de manière préalable à l'acte d'achat. Or, la commune n'a produit aucune pièce prouvant la production de trois devis. Enfin, ainsi que cela est exposé *infra*, la nature des dépenses et des fournisseurs¹⁴⁹ considérés pose question sur la réalité de cette mise en concurrence.

7.9.11 Position de l'ordonnateur

La commune a fourni à la chambre un tableau Excel de suivi des dépenses réalisées par carte d'achat et renseigné mensuellement. La chambre observe que ce tableau ne permet pas un contrôle suffisant. Il n'a d'ailleurs pas empêché les irrégularités constatées *supra*.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué prendre acte de celles relatives aux cartes d'achat et précisé que, « *suite aux recommandations de la Juridiction, un plan d'actions est en cours d'élaboration et sera mis en œuvre au cours des mois qui suivront l'arrivée du Directeur des Finances et du Contrôle de Gestion à compter du 1^{er} mars 2020* ».

La chambre prend note de cet engagement et, dans l'attente de sa mise en œuvre, formule la recommandation qui suit.

¹⁴⁹ L'ordonnateur a admis l'existence de 380 fournisseurs bénéficiaires des cartes d'achat.

Recommandation n° 6 : A.- Mettre en place un dispositif de contrôle permettant de s'assurer du respect des plafonds et de la nature des dépenses autorisées au titre des cartes d'achat. B.- Définir une liste des fournisseurs habilités à être réglés par carte d'achat et formaliser auprès de l'émetteur les conséquences qu'emporte cette liste. C.- Obtenir de l'émetteur, un relevé d'opérations par carte d'achat conforme aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat.

7.10 La coopération internationale

7.10.1 Rappel des travaux précédents de la chambre

7.10.1.1 Le groupement d'intérêt public (GIP) Yvelines coopération internationale et développement (YCID)

Dans son rapport d'observations définitives du 26 septembre 2018 consacré au groupement d'intérêt public (GIP) Yvelines coopération internationale et développement (YCID), la chambre a relevé l'implication de la commune de Mantes-la-Jolie dans l'activité du GIP :

- « *Ainsi, s'agissant du Sénégal, principal pays destinataire de l'aide financière d'YCID, celle-ci transite par de nombreuses associations représentant les intérêts des migrants originaires de ce pays, dont le siège social est situé dans le département* » alors que « *selon le procès-verbal de l'assemblée générale du 15 octobre 2016, 33 associations sont domiciliées dans la commune de Mantes-la-Jolie* » ;
- « *...une seule action se déroulant sur le territoire du département a été relevée. Une association a été bénéficiaire d'une subvention de 1 000 € au titre d'une journée de solidarité inter-collectivités, organisée à Mantes-la-Jolie en juillet 2017* » ;
- « *Le rapport d'activités 2016 du groupement précise que « l'un des objectifs d'YCID est de favoriser une plus grande communication entre ses membres, afin que l'expérience et le réseau de chacun puisse être mis au service de tous ». Le groupement a consacré 71 151 € à cet objectif, dont 43 211 € affectés aux « Rencontres d'YCID et d'ailleurs », qui se sont tenues en octobre 2016, le temps d'un après-midi, au Parc des expositions de Mantes-la-Jolie* ».

7.10.1.2 Le département des Yvelines, partenaire du développement

Par ailleurs, le rapport d'observations définitives du 17 octobre 2018, consacré au département des Yvelines - Cahier n° 3 Yvelines, partenaire du développement, mentionne à plusieurs endroits l'implication de la commune notamment à travers des liens avec la fédération des associations pour le développement de la région de Matam (Faderma).

7.10.2 Relations de la commune avec le GIP YCID

La chronologie ci-après atteste que la commune a noué des liens avec le GIP dès sa création :

- 24 novembre 2014 : adhésion de la commune au GIP YCID et désignation du maire comme représentant ;
- 5 octobre 2015 : délibération du conseil municipal votant l'acquittement de la cotisation au GIP pour l'année 2015 ;

- 8 février 2016 : délibération du conseil municipal autorisant le maire à signer la convention constitutive modifiée du GIP résultant de l'adhésion de nouveaux membres, ainsi que le versement de la cotisation au GIP pour l'année 2016 ;
- 3 octobre 2016 : délibération du conseil municipal autorisant le maire à solliciter des aides financières et matérielles auprès du GIP ;
- 21 novembre 2016 : délibération du conseil municipal approuvant les modifications de la convention constitutive du GIP ainsi que le versement de la cotisation annuelle pour 2017.

La commune de Mantes-la-Jolie, en sa qualité de membre fondateur du groupement YCID, participe à des opérations de sensibilisation aux projets de coopération et de développement. Cette participation sur son territoire a porté sur la mise à disposition de locaux, notamment à la Maison des Associations, et d'espaces publics selon le format des opérations, comme en témoigne en novembre 2018 l'accueil de l'exposition itinérante « Inter actions, Essonnais et Yvelinois s'engagent pour la coopération internationale ». Organisée par YCID, cette exposition destinée à la population mantaise a été présentée sur la place Condorcet, en accès libre. Des visites ont été organisées pour le public scolaire, associées à des ateliers thématiques.

Par ailleurs, selon une convention d'occupation du domaine public du 7 novembre 2017, un bureau de 12 m², situé au centre médico-social Frédéric Chopin, équipé notamment d'un ordinateur, d'une imprimante et d'une ligne téléphonique est mis à disposition du GIP par la commune à titre gracieux. L'examen de la convention précitée ne permet pas d'apprécier quelle activité est exercée au sein de ce bureau ni quel est son intérêt pour la commune.

Le rapport d'observations définitives du 26 septembre 2018, consacré GIP YCID, a mis en évidence que le groupement bénéficiait de locaux et équipements mis à sa disposition par le département des Yvelines dans le cadre d'une convention conclue le 23 juillet 2015 pour une durée de quatre ans et renouvelable tacitement pour une durée équivalente. Il n'était fait nulle mention d'une telle implantation au sein de la commune de Mantes-la-Jolie.

7.10.3 Les programmes de coopération décentralisée : Maroc et Sénégal

7.10.3.1 Maroc

La commune a noué de nombreux partenariats avec Rabat : la commune, la commune urbaine de Rabat, la préfecture de Rabat, la Région Rabat Salé Zemmour Zaër, l'université de Rabat, etc. Aux termes des délibérations approuvant ces actions de coopération, seul le maire est autorisé à signer des conventions de coopération et de partenariat avec les collectivités intéressées ainsi que les documents se rapportant à la mise en œuvre desdites actions.

Or, il ressort de nombreux documents produits par la commune que Mantes-la-Jolie n'est pas représentée par son maire en exercice dans la mise en œuvre de ces actions. En effet, pour une mission à Rabat, du 7 au 14 juillet 2018, la commune a été représentée par M. Vialay ancien maire. De même, le maire en exercice n'était pas présent lors d'une réunion du 19 juillet 2018 à Paris avec Mme Christine Moro, ambassadrice, déléguée pour l'action extérieure des collectivités territoriales. Une nouvelle fois, c'est M. Vialay qui représentait la commune au conseil préfectoral de Rabat le 22 février 2018 et lors d'une action de formation au centre de renforcement des compétences de la femme et des jeunes le 19 avril 2018. C'est aussi M. Vialay qui représentait la collectivité le 7 décembre 2018 dans le cadre d'un « séminaire de capitalisation du programme de coopération » avec le conseil préfectoral de Rabat.

Le maire a indiqué à la chambre que, ayant pris ses fonctions au mois de décembre 2017, il a estimé opportun de se consacrer aux affaires internes de la commune et de confier à son prédécesseur la mission de le représenter au Maroc et au Sénégal en raison de la connaissance acquise par M. Vialay des interlocuteurs marocains impliqués dans les actions de coopération décentralisée.

7.10.3.2 Sénégal

Tout comme pour le département des Yvelines et le GIP YCID, l'action de la commune se concentre sur les départements de Matam et de Kanel. Il résulte de plusieurs des délibérations¹⁵⁰ que la Faderma est là encore étroitement associée et impliquée dans la mise en œuvre de ces actions dans le cadre de plusieurs dispositifs successifs lui accordant des subventions.

Ces subventions sont ainsi motivées : « *Parallèlement, la Ville de Mantes-la-Jolie travaille avec la Fédération des Associations de la Région de Matam, (Faderma), pour coordonner les projets des associations de migrants, les représenter et œuvrer dans l'intérêt régional. Partenaire territorial principal dans la réflexion, la mise en œuvre et le suivi des projets entrepris avec la région de Matam, la Faderma est un acteur de notre programme de coopération décentralisée*¹⁵¹. »

Pour autant, la commune n'a pas rendu destinataire la chambre des bilans et rapports d'activité permettant de connaître l'usage fait de ces subventions par la Faderma.

Par ailleurs, la chambre relève que, par convention du 30 septembre 2016, la commune met gratuitement à la disposition de la Faderma, un local lui aussi situé au centre médico-social Frédéric Chopin. Selon cette convention, la mise à disposition est accordée pour la « gestion administrative et statutaire de la fédération »¹⁵². D'après le site internet du département des Yvelines, la Faderma est domiciliée dans les locaux ainsi mis à sa disposition¹⁵³.

7.10.4 Le soutien aux associations de développement et de solidarité

L'aide apportée par la commune de Mantes-la-Jolie transite par de nombreuses associations représentant les intérêts des migrants originaires du Sénégal et dont l'action est limitée à l'échelle d'un village¹⁵⁴. La commune indique avoir procédé, entre 2014 et 2018, à des appels à micro-projets annuels et avoir ainsi financé 48 microprojets portés par des associations mantaises de ressortissants du Sénégal pour un montant global de 96 000 €.

7.10.4.1 Un dispositif conventionnel exigeant

Il ressort de l'examen des conventions liant la commune à ces associations qu'elles comportent pour la plupart les clauses suivantes¹⁵⁵ :

- article 6 : « *Justificatifs : l'association s'engage à fournir dans les six mois de clôture de chaque exercice les documents ci-après [...] le compte rendu financier, les comptes annuels de l'exercice certifié par un expert-comptable ou comptable agréé ...le rapport d'activité* » ;
- article 9 : « *Évaluation : la ville procédera à des points d'étapes réguliers alors que l'association s'engage à renseigner une annexe 3 « indicateurs d'évaluation et conditions d'évaluation* » ;
- article 10 : « *Contrôle de la ville, la ville contrôle annuellement et à l'issue de la convention que la contribution financière n'excède pas le coût de la mise en œuvre de l'action* ».

¹⁵⁰ Liste des délibérations prévoyant le versement d'une subvention à la Faderma : délibérations du 24 novembre 2014 (versement d'une subvention de 2 000 €), du 14 décembre 2015 (versement d'une subvention de 5 000 €), du 23 novembre 2016 (versement d'une subvention de 2 000 €), du 27 novembre 2016 (versement d'une subvention de 2 000 €), du 20 novembre 2017 (versement d'une subvention de 3 000 €), du 9 avril 2018 (versement d'une subvention de 4 000 €).

¹⁵¹ Délibération du 24 novembre 2014, p. 2.

¹⁵² La Faderma est désormais présidée par M. Bocar Koudour, dont le GIP YCID assure la promotion en tant que représentant d'une société FREECOLD, développant une gamme d'équipements de conservation et réfrigération alimentés par panneaux solaires notamment en organisant à Mantes-la-Jolie le 28 février 2019 une opération publicitaire : <https://www.yvelines.fr/agenda/les-aperycid-lenergie-solaire-pour-les-usages-du-quotidien-mantes-la-jolie/>

¹⁵³ <https://www.yvelines.fr/fiche/federation-des-associations-de-developpement-de-la-region-de-matam-faderma/#search>

¹⁵⁴ Association des Ressortissants de Kadiel en France, Association des Femmes de Tekinguel, Association des Jeunes de Gougnan, Association pour le Développement d'Ourosogui, Association Jeunesse Africaine pour le Retour aux Sources, Association des Ressortissants du village de Balla, Association des Ressortissants de Wendou Aly, Association pour le Développement de Ganguel Soulé en France etc.

¹⁵⁵ Ces clauses figurent systématiquement dans les conventions conclues en 2017, 2016 et 2015.

7.10.4.2 Un dispositif de contrôle non mis en œuvre

La commune a produit divers justificatifs (mails, photos, diaporama, attestations, etc.) mais confirme ne pas avoir été destinataire des documents prévus à l'article 6 des conventions signées avec les associations. Elle justifie cette situation en faisant valoir que les associations mentionnées pour les conventions visées perçoivent des subventions publiques inférieures à 153 000 € alors que le montant des subventions versées par la commune est inférieur à 23 000 €. En conséquence, elles ne sont pas soumises à l'obligation de comptes annuels certifiés.

Par ailleurs, la commune indique s'adapter au degré d'instruction des bénéficiaires et à leur maîtrise imparfaite de l'écrit, et au niveau d'équipement informatique sommaire voire inexistant. Elle précise ainsi que, du fait de leur implantation géographique, les associations subventionnées bénéficient rarement d'une couverture internet.

Enfin, la commune se prévaut de son choix de formaliser le versement des subventions par la signature de conventions alors que, selon les textes, elle n'en a pas l'obligation, les subventions versées étant d'un montant inférieur à 23 000 €. Or, ces arguments sont inopérants. En effet, les conventions conclues avec les associations font la loi entre les parties. La commune doit donc s'assurer du respect des obligations imposées par ces conventions.

7.10.4.3 Le rôle dévolu à YCID et la maison des Yvelines au Sénégal

La commune fait valoir qu'en tant que membre-fondateur signataire de la convention constitutive du GIP YCID, elle s'appuie sur le réseau des acteurs de la coopération et sur la mutualisation des contacts pour conduire l'étude, le suivi et l'évaluation des projets financés. Par ailleurs, elle précise que des échanges réguliers sont entretenus, notamment avec les agents de la Maison des Yvelines basés à Oourossogui, pour l'analyse, l'instruction et le suivi des projets selon les déplacements des équipes programmés tout au long de l'année. Ainsi, alors que les contrôles prévus aux articles 9 et 10 des conventions devaient être exercés par la commune, ils sont en fait délégués au GIP dont le précédent contrôle par la chambre a mis en évidence les nombreuses défaillances. De plus, ce contrôle n'avait nullement mis en évidence une quelconque intervention du GIP au bénéfice de la commune de Mantes-la-Jolie. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune n'a pas contesté ne pas avoir été en mesure de fournir à la chambre les documents exigés à l'article 6 des conventions signées avec les associations. À la suite de la recommandation l'invitant à obtenir les documents comptables et exercer les contrôles prévus par les conventions, la commune a indiqué s'engager à mettre en œuvre un contrôle conforme aux obligations mises à la charge des associations par ces conventions. Cependant, en contradiction avec cet engagement, elle a précisé qu'elle pourrait se dispenser de formaliser dans une convention le versement de subventions inférieures à 23 000 €.

Aussi, la chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 7 : Obtenir les documents comptables et mettre en œuvre les modalités de contrôle prévus par les conventions liant la commune aux associations de développement et de solidarité.
--

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	119
Annexe n° 2. Fiche incident restituant une « intervention de médiation devant un collègue »	120
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	121

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataires
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	9 janvier 2019	- M. Raphaël Cognet, ordonnateur - M. Michel Vialay ancien ordonnateur
Entretien de début de contrôle	28 janvier 2019	- M. Raphaël Cognet, ordonnateur - M. Michel Vialay ancien ordonnateur
Entretien de fin d'instruction	15 juillet 2019	- M. Raphaël Cognet, ordonnateur - M. Michel Vialay ancien ordonnateur
Délibéré de la formation compétente	20 septembre 2019	
Notification du ROP et d'extraits	18 novembre 2019	- M. Raphaël Cognet, ordonnateur (ROP) - M. Michel Vialay ancien ordonnateur (extrait) - Tiers mis en cause (extraits)
Audition	19 février 2020	- M. Raphaël Cognet, ordonnateur - M. Fabrice Ostorero-Vinci, Directeur général des services
Délibéré de la formation compétente	2 avril 2020	- M. Philippe Vidal - M. Alain Sigalla - M. Guillaume Lesquoy - Mme Louise Mesnard - M. Jean-Louis Pérez
Envoi du rapport d'observations définitives	3 juin 2020	- M. Raphaël Cognet, ordonnateur - M. Michel Vialay ancien ordonnateur
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	19 juin 2020 9 juillet 2020	- M. Raphaël Cognet, ordonnateur - M. Michel Vialay ancien ordonnateur

Annexe n° 2. Fiche incident restituant une « intervention de médiation devant un collège »



Date impression: 02/03/2017

INTERVENTION DE MEDIATION

Différend entre personnes

Date de signalement:
02/03/2017 13:30

Date de validation:
02/03/2017

Opérateur:
MU MEDIATEURS URBAINS



Participants:



116 Rue Maurice Traumstein 78200 Mantes-La-Jolie

Prise de contact
Usager(s) vers ager(s)
Auteurs des faits
Résultat de la médiation
Contact enrichissant le partenariat
Etablissement Concerné : Collège de [REDACTED]
Exposé
1- peu avant notre fin de vacation au lycée ST EXUPERY, nous sommes contacté par le responsable du service prévention, qui suite à un appel du chef d'établissement, lui informant d'un éventuel passage au collège d'un parent d'élève furieux et menaçait d'une sanction décidée au préalable à son enfant.
2- une fois sur les lieux nous dispensons les élèves afin de pouvoir travailler dans de meilleur condition et anticipé un éventuel danger. Une fois l'espace dégagé nous avons pris contact avec les deux surveillantes présente à la grille à ce moment, ces dernière nous informe que le chef d'établissement n'est pas encore là. De ce pas nous lui évoquons le sujet et ces dernières nous confirme qu'il y a bien eu menace avec arme de la part de responsable de l'élève.

30

LAU IDF – Données numériques et gestion locale de la sécurité

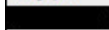


3- L'élève sanctionné arrive au collège, nous constatons que nous connaissons son père biologique et son responsable légal tout deux issu du vol fourni.

4- nous décidons d'attendre l'élève en présence des surveillantes, un rappel au comportement lui a été fait, avant de le laisser réintégrer le collège.

5- Nous avons pris l'initiative d'entrer en contact le plus rapidement possible avec le responsable de l'enfant, afin de le scumette et un rappel au règle de vie en société et aussi respecter le règlement intérieur de l'établissement en question. Cet action a pour but d'éteindre définitivement cette menace réel ou non.

Rédigé par



Suites:
VU PH
 >>> transmission COLLEGE DE [REDACTED] + PN

réponse COLLEGE par mail le 02/03/2017 @ 17H21

"Bonjour,
 Un grand merci à l'équipe de médiation pour votre réactivité et votre efficacité. Par contre, je tiens à vous préciser que le père biologique n'a pas effectué de menace avec arme. Il a fait preuve d'agressivité et il a été menaçant. Je ne cautionne pas les propos des deux surveillantes sur ce point. Je reste à votre disposition concernant le suivi de ce dossier. Il est important de garder un lien avec le père de l'élève.
 Bien cordialement,

Source : institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CAMY	Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines
CCAS	Centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIMG	Confédération islamique Millî Görüş
CRC IDF	Chambre régionale des comptes Île-de-France
CU	Communauté urbaine
DGAS	Directeur général adjoint des services
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DRH	Direction des ressources humaines
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
Faderma	Fédération des associations pour le développement de la région de Matam
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
GIP	Groupement d'intérêt public
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
MSP	Maison de santé pluridisciplinaire
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
REC	Rapport sur l'état de la collectivité
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
SDOR	Schéma directeur d'optimisation des ressources
SEML	Société d'économie mixte locale
SIRH	Système d'information ressources humaines
SPPRH	Schéma pluriannuel de performances des ressources humaines
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
YCID	Yvelines coopération internationale et développement