

Le rapport de la Cour des comptes a porté de janvier 2014 à décembre 2018.

Lors du Conseil municipal (5 octobre 2020) où cette question a été abordée le maire a déclaré que la "Cour des comptes reconnaissait la bonne gestion de la commune".

Plutôt que de polémiquer uniquement, nous vous en laissons seuls juges:

- vous trouverez, en pièce jointe, le rapport de la Cour des comptes tel qu'il a été rendu public
- ci-dessous, les points (non exhaustifs) sur lesquels nous attirons votre attention

- Un programme d'investissements fortement revu à la baisse en raison des emprunts toxiques ==> page 5

Au total, la commune a vu son excédent brut de fonctionnement s'améliorer de 20,5 % entre 2014 et 2018. Sa capacité d'auto-financement (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).

- Des irrégularités dans la gestion des ressources humaines (notamment un régime indemnitaire inéquitable et illisible pour les agents et les encadrants. De multiples frais pris en charge irrégulièrement. Des opérations de cession d'immeubles à la régularité contestable ==> pages 6 et 7

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 devaient 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 00 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 3 628 €. De plus, il a fait supporter à la commune 4 780 € 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 remis 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'achat 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 8 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.

- **L'absence de surclassement démocratique de la commune (les indemnités du maire, des adjoints et des conseillers délégués ont pourtant été augmentées grâce à ce surclassement sans existence légale) ==> 12**

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 2010, 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.

- **La SOTREMA. La fin extrêmement coûteuse d'une délégation de service public ==> page 14**

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 16 novembre 2010 ;
- verser à la Sotroma 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 appel,

- **La qualité de l'information financière:**
 - **celle-ci n'a été donnée qu'aux élus de la majorité ==> page 17**

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.

- **de nombreux manques dans l'information financière donnée aux élus ==> page 18**

8. 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 2017¹⁶.

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-CI¹⁷) 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.

• L'information des citoyens de la commune. De nombreuses informations financières non communiquées ==> page 19

• La fiabilité des prévisions budgétaires. Des dépenses prévues non réalisées ==> pages 21 et 22.

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	10 261 300,04	10 037 883,16	88
2015	17 301 024,00	12 303 142,70	71
2016	17 948 300,73	8 114 632,88	45
2017	18 864 105,58	8 710 790,26	56
2018	18 100 880,18	10 652 476,34	59

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

↳ 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).

- **Emprunt toxique. Coût 15,6 millions d'euros. 7,8 millions pour la Ville étalés jusqu'en 2028 ==> page 23**

F En 2017, la collectivité s'est désengagée d'un contrat de swap « structuré » moyennant le paiement d'une indemnité de résiliation de 15 000 000 €. 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 7 055 000 € sera étalée jusqu'en 2028 ainsi que cela est exposé *infra* dans le cadre de l'analyse financière.

- **Des provisions budgétaires pour risques non constituées ==> page 24**
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 couvrant ce risque.

- **La subvention au CCAS (Centre communal d'action sociale) divisée par trois ==> page 43**

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 3,8 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 10,8 %, 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 %.

- **Des charges financières énormes (prêts toxiques) ==> page 45**

✕ 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 €.

- **Un endettement qui reste très élevé ==> page 51**

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 80 % 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.

- **Agents municipaux. Une baisse d'effectifs non justifiée ==> page 58**

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 surcroisement démographique, la population de la commune ne serait portée qu'à 86 583 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 excluaient 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 € ;

⊗

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.

- **Collaborateurs de cabinet. Des rémunérations non conformes, un DGS (Directeur Général des Services) recruté à tort et à la rémunération irrégulière ==> page 60, 61, 62, 63.**

X

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 CDI le 4 octobre 2018. Il percevait une rémunération correspondant à l'indice majoré 773. L'arrêté de recrutement prévoyait 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 18 décembre 1987 précise qu'un emploi occupé par un agent contractuel ne peut servir de référence⁵⁹. Ainsi, l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel occupé par un fonctionnaire, qui aurait dû être pris pour référence, est l'indice 830⁶⁰, 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 percevait 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'élevaient donc à la somme de 29 775,18 €.

- ✗ • 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, 8 852,96 € en 2016, 7 241,68 € en 2017, et 7 245,48 € en 2018, soit un total de 27 001,47 € ;
- ✗ • une prime de rendement de 867,01 € 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'élevaient 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, 18 326,44 € 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
IFTS	61 974,80
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	167 092,96

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 100 000 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 8 août 2010 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.

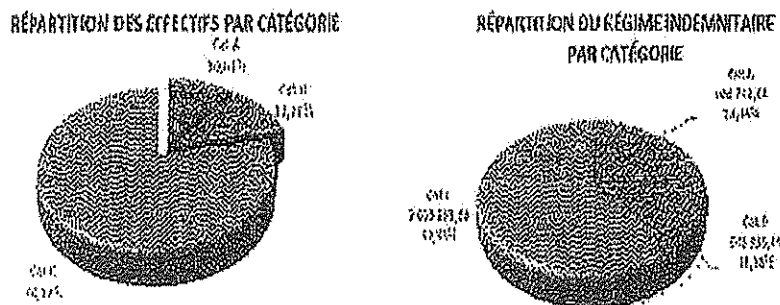
La chambre prend note de cet engagement et, dans l'attente de sa mise en œuvre, formule le rappel au droit qui suit.

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.

- Un régime indemnitaire qui pénalise les catégories C ==> page 65

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 Rifasop, 20 décembre 2018

Du reste, la synthèse de 2019 du SDOR de la collectivité entière : une faible visibilité 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.

• **Des pratiques de gestion irrégulières ==> pages 74, 75 et 76**

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 Milli 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 comptants⁶⁹.

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 2017⁶⁶ 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.

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 marché⁶⁵. Le portail de l'État au service des collectivités⁶⁷ 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.

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.

• **Association MILI GORU. Vente de locaux contestable ==> pages 77 et 78**

X La chambre ne percevait 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 €.

• **Une cellule fantôme ? ==> Pages 79 et 80**

⊗ À compter de septembre 2018, ces agents ont été rattachés à la direction générale. En novembre 2018, ils apparaissent comme chargés de développement social et d'accompagnement de prévention au sein d'une « cellule interventions et médiation sociales de proximité ». Ladite cellule a 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.

X 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.

X 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'audit 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.

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

X 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 anomalies récapitulées ci-après :

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.

• **Consommation de carburant de Monsieur Vialay ==> page 89**

X 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 précitée¹¹¹. 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.

• **Consommation de carburant de Monsieur Cognet ==> page 92**

α M. Cognet, 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. Cognet 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.

• Autres irrégularités liées à des cartes nominatives ==> page 92

α Un directeur disposant d'un véhicule de service remis 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 privé 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 26 octobre 2018 à 18 h 23.

• Prise en charge indue des frais du député de la circonscription ==> page 95

α 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.)

• Véhicule "fantôme" ? ==> page 97

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 O4 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 €.

• Des frais pris en charge et imputés à tort en 2014 et 2015 ==> page 100

8

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 ordonnateur¹⁰¹. Ces frais ont été engagés par le maire sans limitation et en l'absence de délibération¹⁰². 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 :

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.

8

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° 76, 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).

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 2014 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.

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.

- **Cartes d'achats: 100.000 euros par an ==> page 109**

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.

• Vous avez dit coopération internationale ? ==> 114

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 »¹⁰². D'après le site Internet du département des Yvelines, la Faderma est domiciliée dans les locaux ainsi mis à sa disposition¹⁰³.

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.

