



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/172/10-0384 C

NOISIEL, le 06 AVR. 2010

N° 09-0419 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de la commune de MONTIGNY-LES-CORMEILLES.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

P.J. : 1

Monsieur le Maire de MONTIGNY-LES-CORMEILLES

Hôtel de Ville

95370 MONTIGNY-LES-CORMEILLES

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général du VAL D'OISE.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE MONTIGNY-LES-CORMEILLES (95)

Exercices 2002 et suivants

Sur la période 2002-2007, la commune de Montigny-lès-Cormeilles se caractérise par des produits et des charges de fonctionnement par habitant inférieurs à la moyenne de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants avec, en parallèle, un résultat comptable et une capacité d'autofinancement inférieurs à la moyenne des communes comparables.

Si, sur cette période, les recettes réelles de fonctionnement progressent de 13,2 % (en euros courants), cette situation résulte de l'enregistrement de 2,8 M€⁽¹⁾ de produits exceptionnels, hors lequel cette progression serait nulle. A compter de 2006, en raison de l'intégration de la commune dans la communauté de communes du Parisis, cette dernière perçoit la taxe professionnelle et reverse à la commune une dotation de compensation.

La relative faiblesse des ressources fiscales de la commune de Montigny-lès-Cormeilles se traduit par un potentiel fiscal moins élevé que la moyenne de la strate (556 € par habitant en 2005 pour une moyenne de la strate de 767 €). L'intégration de la commune dans la communauté des communes du Parisis, sous le régime de la taxe professionnelle unique, n'a pas modifié ce contexte d'ensemble.

Si les charges à caractère général sont maîtrisées et enregistrent même une baisse en 2007, par rapport aux années précédentes, les dépenses de personnel progressent nettement plus que l'évolution générale des dépenses réelles de fonctionnement, hors éléments exceptionnels.

La capacité de désendettement de la commune s'est améliorée sur la période 2002-2005, passant d'un peu plus de 10 ans à sept ans, mais se dégrade à nouveau quelque peu, à compter de 2006, pour atteindre 10,4 années en 2007.

(1) M€ : millions d'euros

Au regard de ses ressources limitées, de son faible potentiel fiscal, comme de possibilités d'emprunt contingentées en fonction du niveau d'endettement actuel, la commune a été amenée à puiser dans son fonds de roulement pour contribuer au financement de ses investissements.

Les effectifs communaux sont en légère décroissance sur la période. Dans le même temps, la part relative des agents de catégorie A a augmenté de manière significative, mais la commune rencontrerait toujours des difficultés à recruter durablement des cadres.

La commune paye un montant élevé d'heures supplémentaires à ses agents, en l'absence de délibération relative aux conditions d'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). De même, certains agents ont bénéficié de primes dans des conditions non fixées dans des délibérations. Ce n'est qu'en 2009 que la commune a pris les délibérations relatives à l'octroi d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux agents de certains cadres d'emplois de catégorie B et C et aux indemnités d'astreinte.

En matière de commande publique, l'examen d'un échantillon réduit de marchés de travaux n'a pas mis en évidence d'irrégularités ou de dysfonctionnements.

S'agissant de la délégation de service public de restauration scolaire municipale conclue avec la société SODEXO, les multiples aléas et retards enregistrés, comme l'insuffisance du contenu du rapport du délégataire, justifient un suivi vigilant de l'exécution du contrat de la part de la commune. Cette dernière a été amenée à confier une mission de contrôle technique et financier du contrat de concession à un cabinet spécialisé.

En matière de subventions de fonctionnement aux associations, dont le montant a augmenté de près de 25 % sur la période, les différents avantages en nature consentis à certaines de ces associations ne sont pas évalués par la commune. La commune s'est engagée à mettre en place les moyens permettant de répertorier et de chiffrer ces avantages en nature.

Enfin, le contrôle des régies a mis en évidence, notamment, des incertitudes sur le nombre exact de régies existant dans la commune et le manque de formation préalable des régisseurs. La commune s'est engagée à mettre en œuvre les améliorations nécessaires au bon fonctionnement des régies.

Sommaire

1. RAPPEL DE LA PROCEDURE	5
2. PRESENTATION DE LA COMMUNE	5
3. LA FIABILITE DES COMPTES	6
3.1. LE RATTACHEMENT DES CHARGES A L'EXERCICE	6
3.2. LES LACUNES EN MATIERE D'INTEGRATION DES FRAIS D'ETUDES ET DES TRAVAUX ACHEVES	6
3.3. DETTE ET LIGNES DE TRESORERIE	7
4. LES RISQUES FINANCIERS.....	7
5. LES PROCEDURES COMPTABLES, FINANCIERES ET BUDGETAIRES	7
5.1. LE CIRCUIT DES FACTURES	7
5.2. LES PROCEDURES BUDGETAIRES	8
6. LA SITUATION FINANCIERE.....	8
6.1. LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	8
6.2. LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT	8
6.3. L'INVESTISSEMENT ET SON FINANCEMENT	9
6.4. L'ENDETTEMENT	9
6.4.1. Evolution de l'encours de la dette	9
6.4.2. Structure de la dette.....	9
6.4.3. Le coût des renégociations d'emprunt.....	10
7. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	10
7.1. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS	10
7.2. L'ABSENTEISME	11
7.3. L'EXAMEN DE QUELQUES DOSSIERS INDIVIDUELS D'AGENTS	11
7.3.1. L'avancement au grade de directeur territorial de l'ex directeur général des services (DGS)....	11
7.3.2. Le recrutement des non-titulaires.....	12
7.4. LA GESTION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES	13
7.4.1. Le montant élevé d'heures supplémentaires effectuées dans la commune.....	13
7.4.2. Les agents effectuant un nombre d'heures supplémentaires mensuel supérieur à 25 heures	13
7.4.3. L'absence de délibération relative aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires	14
7.4.4. Les faiblesses du contrôle exercé sur la comptabilisation des heures supplémentaires	14
7.5. LA GESTION DES LOGEMENTS DE FONCTION	14
7.6. LE REGIME INDEMNITAIRE.....	15
7.7. L'UTILISATION DE CERTAINS VEHICULES DE SERVICE	16
8. LA COMMANDE PUBLIQUE	16
8.1. L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE	16
9. LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DE RESTAURATION MUNICIPALE	17
9.2. LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DE RESTAURATION SCOLAIRE MUNICIPALE (SODEXO)	17
9.3. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU CONTRAT DE CONCESSION CONCLU ENTRE LA VILLE DE MONTIGNY-LES-CORMEILLES ET LA SOCIETE SODEXO.....	17
9.3.1. Les avenants au contrat de concession.....	18
9.3.2. Les multiples aléas du contrat.....	18
10. LES ASSOCIATIONS.....	19
10.1. L'EVOLUTION DU MONTANT DES SUBVENTIONS ACCORDEES AUX ASSOCIATIONS	19
10.2. LES MODALITES D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS	20
10.3. LES CONVENTIONS	20

11. LES REGIES	21
11.1. LES INCERTITUDES QUANT AU NOMBRE EXACT DE REGIES	21
11.2. LE CONTROLE DES REGIES	21
11.2.1. Régies du service de développement culturel	21
11.2.2. Régies du service de la scolarité.....	22
11.2.3. Régie du parking de la gare.....	22
12. LA CONCESSION D'AMENAGEMENT DU SITE DE LA CROIX BLANCHE	23
<i>Le financement de l'opération</i>	24
<i>Garantie des emprunts</i>	24
<i>La rémunération de la SEM</i>	24
<i>L'examen des comptes rendus annuels à la collectivité locale (CRAC)</i>	25

1. RAPPEL DE LA PROCEDURE

En application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Montigny-lès-Cormeilles.

L'ordonnateur en fonction au moment de l'ouverture du contrôle en a été informé par une lettre du 16 mars 2007.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu, le 6 mars 2009, avec l'ordonnateur.

Lors de sa séance du 30 avril 2009, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées, le 4 juin 2009, à M. Jean-Noël CARPENTIER, ordonnateur nouvellement en fonction, ainsi qu'à son prédécesseur, Monsieur Robert HUE.

De même, les observations la concernant ont été adressées, le 4 juin 2009, à la société SODEXO, personne morale mise en cause.

L'ordonnateur a répondu par courrier daté du 8 juillet 2009 et enregistré au greffe de la chambre le 16 juillet 2009.

L'ancien ordonnateur a répondu par courrier du 7 décembre 2009 et enregistré au greffe de la chambre le 21 décembre 2009.

La société SODEXO, personne morale mise en cause, a répondu par courrier daté du 3 août 2009 enregistré au greffe de la chambre le 4 août 2009.

Lors de ses séances des 3 décembre 2009 et 28 janvier 2010, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

2. PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située au nord-ouest de Paris et d'une superficie de 390 ha, la commune de Montigny-lès-Cormeilles comptait, en 2008, un peu plus de 19 000 habitants. Elle est membre de la communauté de communes du Parisis depuis octobre 2005.

En conséquence, la commune relève normalement de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants membres d'un groupement fiscalisé. Toutefois, sur sa demande faite en 2004 et agréée par la préfecture du Val d'Oise, la commune bénéficie aujourd'hui d'un surclassement dans la catégorie démographique supérieure (20 000 à 40 000 habitants). Ce surclassement s'est traduit par la création de deux emplois fonctionnels, dont celui de directeur général des services, et a permis de faire bénéficier certains personnels de mesures d'avancement sur de nouveaux postes.

3. LA FIABILITE DES COMPTES

3.1. Le rattachement des charges à l'exercice

Il est possible de mesurer l'importance des rattachements de charges en comparant le solde du compte 408 « *Fournisseurs – factures non parvenues* » en fin d'exercice et le total des comptes de charges 60 (Achats et variation des stocks), 61 et 62 (Autres charges externes).

Sur la période 2002-2007, ce rapport a varié de 10,12 % en 2002 à 30,75 % en 2007. Les années 2005 et 2006 avec, respectivement, des taux de 16,51 % et 23,80 %, ainsi que 2007, s'éloignent des taux communément admis, qui se situent entre 5 % et 10 %.

Si les retards liés au contrat de délégation de la restauration scolaire à Sodexo expliquent en partie le taux élevé enregistré en 2007, les autres éléments avancés par la commune, comme les modalités de facturation prévues par les contrats des fournisseurs et la date de clôture des opérations de l'exercice, ne suffisent pas à justifier le montant élevé du ratio pour les années 2005 et 2006.

Par conséquent, la chambre recommande à la commune de procéder aux rattachements de charges qui s'imposent pour améliorer la fiabilité de ses comptes.

3.2. Les lacunes en matière d'intégration des frais d'études et des travaux achevés

Selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, les frais d'études, inscrits au compte 2031, doivent être transférés au compte 23 dès le démarrage des travaux concernés. Dans le cas où ces frais d'études ne sont suivis d'aucune réalisation, ils sont amortis sur un délai maximum de cinq ans. De même, les travaux figurant au compte 23 doivent être intégrés au compte 21.

La commune ne respecte que partiellement ces dispositions. A titre d'illustration, fin 2008, le compte 2031 comportait des frais d'études relatifs aux années 1997, 1998 et 1999, non transférés aux comptes définitifs.

Par ailleurs, les fiches de suivi d'intégration des travaux en cours dans l'actif, transmises par le trésorier à la chambre fin 2008, faisaient apparaître un montant de 1 162 534,02 € de travaux divers (compte 2318) datant de 1999, toujours non imputé définitivement à l'actif, faute d'information de la part des services municipaux.

Il en est de même de la fiche d'intégration des travaux en cours dans l'actif, relative aux constructions (compte 2313), qui faisait apparaître des montants correspondant aux années 1999 à 2003, non définitivement imputés au compte 21, pour la même raison.

Il en résulte que les états financiers ne donnent pas une image parfaitement sincère des comptes d'immobilisations.

La chambre recommande à la commune de procéder aux régularisations nécessaires.

3.3. Dette et lignes de trésorerie

Le montant de la dette figurant au compte administratif de l'année 2004 présente une différence importante (907 K€)² avec le montant figurant au compte de gestion. Cette différence provient de la non-prise en compte, dans le compte administratif, d'un prêt de 900 K€ encaissé fin 2004, et de l'imputation, au budget de la commune, de l'échéance d'avril 2002 d'un prêt concernant en partie le service « *assainissement* ».

Par ailleurs, si la commune a souscrit, chaque année, entre 2003 et 2007, une ligne de trésorerie pour un montant maximum autorisé de 1 000 000 € auprès de la Caisse d'épargne d'Ile-de-France, sans tirage effectué en 2006 ni en 2007, les comptes administratifs 2003, 2004 et 2005 ne mentionnent pas le recours à ces lignes de trésorerie, comme le prévoit pourtant l'instruction M14.

La chambre recommande à la commune une meilleure tenue de ses comptes, strictement conforme aux instructions applicables.

Dans la limite des vérifications opérées, ces diverses remarques n'affectent cependant pas de façon significative, la qualité des comptes à partir desquels peut être appréciée la situation financière de la commune.

4. LES RISQUES FINANCIERS

Hors la dette garantie concernant des organismes de logement HLM, qui s'élevait à 36 870 513,24 € fin décembre 2007, la commune garantit à hauteur de 80 %, soit 1,2 million d'euros (M€), un emprunt d'un montant de 1,5 M€ souscrit par la SARRY 78 au titre de la concession d'aménagement de la zone de la « *Croix-Blanche* ».

Les conditions d'octroi de ces garanties, qui n'ont donné lieu à aucune demande de mise en jeu en cours de la période 2002-2007, ne paraissent pas induire de risques financiers particuliers pour la commune.

5. LES PROCEDURES COMPTABLES, FINANCIERES ET BUDGETAIRES

5.1. Le circuit des factures

Les factures arrivent en principe à la mairie, où le service courrier porte une date d'arrivée. Elles sont transmises au service finances et comptabilité qui les enregistre, puis les transmet au service concerné, pour attestation de service fait.

Dans certains cas, cependant, en matière de marchés, les services techniques sont amenés à recevoir directement des factures sans que ces dernières, dès lors, soient enregistrées par le service courrier.

Les services techniques procèdent eux-mêmes à la saisie des engagements, à l'enregistrement des factures et à la liquidation.

(2) K€ : milliers d'euros

5.2. Les procédures budgétaires

La qualité des prévisions budgétaires relatives à la section de fonctionnement n'appelle pas de commentaires de la chambre.

En revanche, en section d'investissement, la qualité des prévisions budgétaires apparaît perfectible, aussi bien en recettes qu'en dépenses, même en tenant compte du fait que le budget primitif est voté à la mi-décembre et que la reprise ultérieure des résultats de l'exercice et des restes à réaliser affecte le niveau du ratio. Il demeure, ainsi que le reconnaît la commune, que la programmation budgétaire de certaines opérations n'a pu être parfaitement maîtrisée.

La chambre recommande à la commune d'affiner ses procédures, afin d'améliorer la qualité de la prévision budgétaire en matière d'investissement.

6. LA SITUATION FINANCIERE

6.1. Les recettes de fonctionnement

Sur la période 2002-2007, les recettes réelles de fonctionnement ont enregistré une progression de +13,2 % en euros courants. Toutefois, si l'on fait abstraction du fait que l'exercice 2007 comporte une somme de 2,8 M€ en produits exceptionnels, la progression est nulle sur la période 2002-2007.

Jusqu'en 2005, dernière année où la commune a perçu directement le produit de la taxe professionnelle⁽³⁾, le montant par habitant était de 128 €, largement inférieure à la moyenne de la strate (253 €). Cette situation se traduisait par un potentiel fiscal moins élevé que la moyenne (556 € par habitant en 2005 pour une moyenne de la strate de 767 €).

En revanche, le produit des trois taxes portant sur les ménages est dans la moyenne de la strate.

Si le taux des impôts sur les ménages a progressé de +3,6% sur la période 2002-2007, depuis 2003, ces taux sont demeurés inchangés. Avec un taux de 16,35% pour la taxe d'habitation, Montigny-lès-Cormeilles se trouve au-dessus de la moyenne régionale et légèrement au-dessous pour le foncier bâti (18,26 % pour Montigny-lès-Cormeilles, 19,58 % pour la moyenne régionale).

Entre 2005 et 2007, les bases de taxe d'habitation ont augmenté de 2,45 % et celles du foncier bâti de 3,21 %. En revanche, l'assiette de la taxe foncière sur le non-bâti enregistre un recul de 11,06 % sur la même période.

6.2. Les charges de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement sont stables sur la période 2002-2006, de l'ordre de 18,5 M€. Elles augmentent fortement en 2007, en raison de charges exceptionnelles relatives à des cessions d'immobilisations, soit une augmentation en euros courants de 18,3 % sur la période 2002-2007. Si l'on fait abstraction des charges exceptionnelles enregistrées en 2007, ce taux de progression n'est que de 4 %.

(3) La taxe professionnelle est perçue par la communauté de communes du Parisis depuis 2006.

Si les charges à caractère général sont maîtrisées et enregistrent même une baisse, en 2007, par rapport aux années précédentes, les dépenses de personnel progressent de 14 % sur la période 2002-2007, c'est-à-dire nettement plus que l'évolution générale des dépenses réelles de fonctionnement, hors éléments exceptionnels. Hors charges exceptionnelles, les charges de personnel représentaient 51,5 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2002, 56,4 % en 2007.

6.3. L'investissement et son financement

En 2007, avec un montant de 4,9 M€, les dépenses d'équipement représentent une moyenne de 281 € par habitant, montant inférieur (- 19 %) à la moyenne de la strate (348 €). En 2002, ce montant des dépenses d'équipement par habitant était de 235 €, proche de la moyenne (241 €).

La capacité d'autofinancement (CAF) brute (recettes réelles de fonctionnement moins dépenses réelles de fonctionnement) a évolué entre 2 et 3 M€ sur la période 2002-2007, avec un pic en 2005 à 3,15 M€. En moyenne, sur la période 2002-2007, la CAF brute s'établit à 2,38 M€, soit 11,1 % de la moyenne des recettes réelles de fonctionnement, ce qui constitue un chiffre correct.

Toutefois, l'analyse de l'évolution de la CAF nette (CAF brute moins remboursement en capital de la dette) conduit à des conclusions moins favorables, cette dernière étant systématiquement inférieure à la moyenne de la strate.

En €	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CAF nette / habitant Montigny	6,27	28,8	49,6	87,8	47,4	16,9
Moyenne de la strate	30	35	82	92	56	54

Source : Les comptes des collectivités – Ministère de l'économie et des finances

6.4. L'endettement

6.4.1. Evolution de l'encours de la dette

Sur la période 2002-2007, l'encours de la dette a légèrement diminué, passant de 21,5 M€ au 31 décembre 2002 à 20,3 M€ fin 2007 (- 5,7 %). Le montant de l'annuité de la dette est constant autour de 2,6 M€ sur la période 2003-2007, en diminution par rapport à 2002 (3,2 M€). En 2007, la dette par habitant était de 152 €.

6.4.2. Structure de la dette

Fin novembre 2008, près des deux tiers de la dette (64 %) était en taux fixe fort, c'est-à-dire en taux fixe sur toute la durée de l'emprunt et donc non sensible aux variations des marchés financiers. Cette partie de la dette correspondait à un taux moyen de 4,69 %.

Près de 3 % de la dette était constitué d'emprunts partiellement exposés aux variations des marchés financiers, avec une phase de taux fixe pouvant être suivie d'une phase de taux variable.

Le tiers restant du stock de dette (6,3 M€) était constitué d'emprunts à taux variable, dont 2,3 M€ directement exposés aux variations des marchés financiers.

6.4.3. Le coût des renégociations d'emprunt

En 2001, 2002 et 2006, la commune a été amenée à renégocier sa dette avec la société Dexia-CL (2001) et la Caisse d'Epargne (2002 et 2006), moyennant le paiement de pénalités financières de montants respectifs de 390 K€ (DexiaCL), 128 K€ (Caisse d'Epargne, 2002) et 43 K€ (Caisse d'Epargne, 2006).

L'amortissement de ces dépenses dans les comptes de la commune a fait l'objet d'un étalement sur des périodes de 20 ans pour les pénalités relatives aux exercices 2001 et 2002, et de 10 ans pour la renégociation de 2005.

La capacité de désendettement de la commune, mesurée par le rapport dette/CAF nette, s'est améliorée sur la période 2002-2005, passant d'un peu plus de 10 ans à sept ans, pour remonter à 10,4 années en 2007.

En conclusion, la commune de Montigny-lès-Cormeilles dispose de ressources financières limitées en raison de son potentiel fiscal, et son niveau actuel d'endettement affecte ses possibilités d'emprunt. La commune a ainsi été amenée à puiser dans son fonds de roulement pour contribuer au financement de certains investissements. Par ailleurs, la commune a cédé des biens du domaine privé devenus inutiles, ainsi que des terrains dans le cadre de la concession de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de la « *Croix-Blanche* ».

7. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1. L'évolution des effectifs

Le total des emplois communaux pourvus est passé de 264 en 2003 à 240 en 2008.

L'essentiel de la baisse des effectifs concerne la filière technique, en raison de la décision de la commune d'externaliser des tâches précédemment réalisées par le personnel communal : il en va ainsi de la maintenance des véhicules, de la peinture et plomberie ou encore de l'entretien des espaces verts et de l'éclairage public. De plus, 14 agents ont été détachés auprès de l'entreprise Sodexo dans le cadre de la délégation de service public (DSP) pour la restauration scolaire. Malgré ces baisses d'effectifs, la filière technique continue de disposer du plus grand nombre d'agents, devant la filière administrative et la filière sociale.

En 2007, la catégorie A représentait 7,2 % des effectifs globaux contre 4,5 % en 2003, la catégorie B, 16,3 % contre 13,3 % en 2002, et la catégorie C, 77,2 % des effectifs, contre 82,2 % en 2002.

De ce point de vue, la commune de Montigny-lès-Cormeilles s'est rapprochée de la moyenne des chiffres relatifs aux communes de 10 000 à 20 000 habitants, si l'on se réfère à la synthèse des résultats des bilans sociaux 2005 réalisée par le ministère de l'intérieur. En moyenne, en 2005, selon la DGCL, « environ 8 % des agents sur emploi permanent appartenaient à la catégorie A, 14 % à la catégorie B et près de 76 % à la catégorie C ».

La commune a comblé une partie de son déficit en cadres A, mais fait toujours état de difficultés à recruter et à fidéliser ses cadres moyens et supérieurs, compte tenu de la concurrence exercée par d'autres collectivités proposant des rémunérations et des perspectives de carrière plus attractives.

7.2. L'absentéisme

Sur la période 2002-2007, le nombre total de jours d'absence est en diminution de - 12,4 %. Le nombre de jours d'absence par agent, toutes causes confondues, est passé de 33,41 en 2005 à 29,46 en 2007, avec une forte diminution du poste « *Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie* » entre 2005 et 2007 (- 32 %).

Sur la base des chiffres issus de la synthèse nationale sur l'état des collectivités au 31 décembre 2005, la commune, avec un chiffre de 10,04 jours d'absence pour maladie ordinaire par agent, se situait au-dessous de la moyenne des communes et établissements communaux de 10 000 à 20 000 habitants, qui était de 12,4 jours.

Sur cette même base, la commune se situe dans la moyenne pour ce qui concerne le taux d'accidents du travail et maladies professionnelles (2,9 jours en moyenne pour Montigny-lès-Cormeilles, 2,8 jours en moyenne pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants).

Selon le rapport présenté au comité technique paritaire de la commune au 31 décembre 2005, le nombre moyen de jours d'absence est nettement plus élevé pour les fonctionnaires titulaires (36,86) que pour les contractuels (19,05). L'augmentation du poids relatif de cette dernière catégorie d'agents dans le total des effectifs, entre 2005 et 2007 (de 21 % à 26 %), explique, en partie, la diminution du nombre de jours d'absence, toutes causes confondues, enregistrée sur la période.

La commune de Montigny-lès-Cormeilles a conclu un contrat relatif aux arrêts de travail avec la société Gras-Savoie et a mis en place, en 2008, un système de contre-visites médicales pour les arrêts de longue durée.

7.3. L'examen de quelques dossiers individuels d'agents

L'examen de dossiers individuels d'agents a permis de mettre en évidence plusieurs irrégularités.

7.3.1. L'avancement au grade de directeur territorial de l'ex directeur général des services (DGS)

Le surclassement de la commune de Montigny-lès-Cormeilles a permis à la directrice générale des services de quitter l'emploi de DGS de communes de 10 000 à 20 000 habitants, pour intégrer l'emploi de DGS de communes de 20 000 à 40 000 habitants.

L'intéressée remplissait les conditions d'indice et d'ancienneté nécessaires pour accéder au grade de directeur territorial. En revanche, la commune ne remplissait pas celle de seuil démographique figurant à l'article 2 du décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 modifié, portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux, qui dispose que « les titulaires du grade de directeur territorial exercent leurs fonctions dans les communes de plus de 40 000 habitants ».

Il en résulte que l'avancement de cet agent au grade de directeur territorial a été irrégulier.

7.3.2. Le recrutement des non-titulaires

Les procédures de recrutement des non-titulaires souffrent d'imperfections, comme l'absence ou le manque de précision des avis de vacance de poste, le non-respect du délai minimal de publication des avis de vacance de postes ou encore l'absence de motivation suffisante pour le recrutement par la voie contractuelle. La commune a ainsi fait l'objet, à plusieurs reprises, d'observations du service préfectoral chargé du contrôle de légalité.

Le contrat à durée déterminée relatif au recrutement du directeur du développement culturel, signé le 9 juillet 2007, ne faisait pas référence à l'alinéa permettant, à titre dérogatoire, le recrutement d'un non-titulaire et ne mentionnait pas le niveau de recrutement. En outre, la nature des fonctions et des missions n'était pas suffisamment précisée. La commune a été amenée, le 24 octobre 2007, à signer un nouveau contrat, établi dans le respect de la réglementation.

Un agent contractuel, initialement recruté pour un poste de journaliste municipal en 1996, pour une durée de trois ans, a été maintenu dans ses fonctions, par le biais de renouvellements successifs de quatre contrats à durée déterminée couvrant au total une période de 12 ans, puis de la transformation de son poste de journaliste en un poste de directeur de la communication, sans que la commune procède à un appel à candidature pour pourvoir le poste nouvellement créé.

Un rédacteur auxiliaire non titulaire a été recruté du 10 novembre au 15 décembre 2000. Ses contrats se sont alors succédés par période d'un an, jusqu'en août 2004. En mai 2004, l'assemblée délibérante s'est prononcée pour la « *création d'un poste d'attaché non titulaire à temps complet pour le service du développement culturel* ». Cette délibération n'étant pas suffisamment détaillée, le contrôle de légalité a invité la commune à préciser la nature des fonctions de l'emploi créé, en application des dispositions de l'article 22 de la loi n° 94-1134.

En conclusion, la chambre rappelle à la commune qu'un agent contractuel ne doit pas bénéficier d'un déroulement de carrière dans la fonction publique et que son emploi ne peut s'y pérenniser, compte tenu des principes d'égalité d'accès à la fonction publique et de priorité à l'emploi public sur les postes permanents ; qu'un appel à candidature doit toujours précéder un recrutement, ceci dans un délai raisonnable pour que les candidats puissent se manifester, avant de constater le caractère infructueux du recrutement et de faire appel, alors, à un contractuel ; enfin, qu'il convient de renseigner précisément les avis de vacance de poste et de motiver suffisamment le recrutement par voie contractuelle, dans la délibération.

7.4. La gestion des heures supplémentaires

7.4.1. Le montant élevé d'heures supplémentaires effectuées dans la commune

La commune a communiqué à la chambre le journal annuel des heures supplémentaires depuis 2002, qui est reproduit dans le tableau ci-dessous :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^(*)	2008
Nombre d'heures supplémentaires réalisées dans l'année							
Total réel nombre d'heures supplémentaires effectuées dans l'année	11 972,11	9 578,69	11 475,25	11 372,42	9 672,66	13 348,46	12 854,34
Coût des heures supplémentaires pour la commune							
Coût total réel (€)	160 151,69	135 051,37	154 902,92	155 149,48	137 541,19	189 536,04	202 894,96
Nombre d'agents ayant perçu des IHTS	159	134	149	153	163	165	179

Source : Tableaux annuels édités par la commune à partir des bulletins de paie

(*) D'après la commune, l'année 2007 a enregistré 3 079 heures supplémentaires au titre des élections.

Sur la période 2002-2008, le nombre d'heures supplémentaires annuel est en moyenne de 11 500 heures, avec un pic en 2007 et 2008.

Le coût moyen annuel pour la commune est de 162 175 €, avec un accroissement à compter de 2006. L'année 2008 enregistre le coût le plus élevé, avec plus de 200 000 €.

Le nombre d'agents ayant perçu des IHTS est en augmentation continue à compter de 2003. En 2007, ce sont 165 agents qui ont perçu des IHTS, avec une moyenne de 81 heures par agent.

Les services techniques concentrent à eux seuls, en 2007, plus de la moitié des heures supplémentaires de l'année, suivis par le service administration interne / filière administrative (24,3 %) et la filière animation (20 %). Le nombre des heures supplémentaires effectuées par les services techniques enregistre une progression de 16 % par rapport à 2005, certains agents des services techniques effectuant plus de 200 heures supplémentaires par an.

7.4.2. Les agents effectuant un nombre d'heures supplémentaires mensuel supérieur à 25 heures

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 prévoit que le nombre d'heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures dans lequel sont incluses les heures effectuées les dimanches, les jours fériés, ainsi que les heures supplémentaires de nuit. Ce quota peut toutefois être dépassé dans des conditions exceptionnelles donnant lieu à une décision de l'autorité territoriale, avec information des représentants du personnel au comité technique paritaire et, pour certaines fonctions, à raison de leur nature. Ces fonctions doivent être définies par l'organe délibérant de la collectivité.

Une extraction effectuée à partir des bulletins de salaires 2007 a mis en évidence des situations de paiement d'un nombre d'heures supplémentaires mensuelles supérieur aux 25 heures autorisées. 67 agents ont effectué plus de 25 heures par mois au moins une fois dans l'année, certains jusqu'à six fois dans l'année.

Ainsi, loin d'être exceptionnel, le dépassement du quota de 25 heures apparaît fréquent.

7.4.3. L'absence de délibération relative aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Il appartient à chaque organe délibérant de fixer, en application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, le régime indemnitaire de son personnel. L'indemnisation des heures supplémentaires effectuées doit être instituée par l'organe délibérant. Cette délibération fixe les bénéficiaires (fonctionnaires et/ou non-titulaires), les cadres d'emplois et les fonctions qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires, dans les conditions fixées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Ce n'est qu'en 2009, dans sa séance du 18 mai, que le conseil municipal a validé l'octroi d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux agents de certains cadres d'emplois de catégories B et C.

7.4.4. Les faiblesses du contrôle exercé sur la comptabilisation des heures supplémentaires

L'essentiel des heures supplémentaires résulte de l'activité du service Fêtes et Cérémonies. C'est le responsable des ateliers municipaux qui estime le nombre global d'heures supplémentaires à consacrer à tel ou tel événement et qui répartit ensuite ce volume, sur un nombre variable d'agents.

Une fois la manifestation réalisée, le responsable des ateliers municipaux transmet le décompte des heures supplémentaires au directeur des services techniques qui avalise le document, sans réelles possibilités de contrôle, puis le transmet au service des ressources humaines pour mise en paiement.

De fait, la commune de Montigny-lès-Cormeilles n'a pas mis en place de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, comme le prévoit le décret de 2002. L'actuel décompte déclaratif souffre de cette absence d'un véritable contrôle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'une note de service a été transmise aux cadres de la commune, afin de limiter au maximum le recours aux heures supplémentaires, et de rappeler la réglementation à respecter sur la durée du travail des agents, notamment le maximum de 25 heures supplémentaires à ne pas dépasser par mois.

La commune a également informé la chambre qu'une nouvelle procédure a été mise en place afin de valider, en amont, le nombre d'heures supplémentaires et le nombre d'agents nécessaires pour l'organisation des manifestations municipales.

7.5. La gestion des logements de fonction

Le dispositif juridique concernant les logements de fonction des fonctionnaires territoriaux est défini à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative, entre autres, à la fonction publique territoriale, récemment modifié par l'article 67 de la loi du 19 février 2007.

La commune de Montigny-lès-Cormeilles a pris cinq délibérations relatives aux logements de fonction attribués par nécessité absolue de service et par utilité de service, entre 1991 et 2006.

La délibération du 13 février 1996 précise les conditions d'attribution des logements par utilité de service et par nécessité absolue de service : bénéficient d'un logement par nécessité absolue de service, les gardiens des équipements sportifs, ainsi que les agents chargés du gardiennage de l'hôtel de ville et du cimetière.

La délibération du 15 décembre 1999 précise, notamment, les conditions d'attribution de logements de fonction par nécessité absolue en faveur des gardiens des équipements municipaux : « *L'attribution d'un logement par nécessité absolue de service aux gardiens des équipements municipaux tient compte de la nécessaire continuité de service et de la réponse aux besoins urgents qui peuvent survenir à tous moments* ».

La délibération du 14 décembre 2005 attribue un logement de fonction par nécessité absolue de service au gardien de l'école Paul Cézanne, avec taxes locatives, charges et prestations (eau, gaz, électricité) prises en charge par la commune.

La délibération du 27 septembre 2006 accorde un logement de fonction par nécessité absolue de service au gardien du centre technique municipal (CTM) à compter du 20 septembre 2006, à titre gratuit, taxes et toutes charges prises en charge par la commune.

La chambre observe que seul le gardien du nouveau cimetière s'acquitte des taxes locatives, charges et autres prestations, alors que les autres gardiens bénéficient de la gratuité totale, sans que l'on sache précisément, en l'absence de document justificatif interne, ce qui explique cette différence de traitement.

La chambre rappelle que les dépenses accessoires au logement sont à la charge de l'occupant, quelle que soit la nature de la concession. Il en va ainsi des assurances, des dépenses locatives, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe d'habitation et de la taxe de balayage.

L'examen des bulletins de salaire des années 2007 et 2008 des six agents logés révèle que l'avantage lié à la disposition gratuite du logement n'est pas déclaré en avantage en nature sur les bulletins de salaire des gardiens de l'école Paul Cézanne et du complexe sportif évolutif couvert (COSEC). La chambre rappelle à la commune, à cet égard, ses obligations en matière de déclarations sociales et fiscales des avantages en nature.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à prendre les mesures nécessaires afin de satisfaire pleinement à ces obligations.

7.6. Le régime indemnitaire

Les primes accordées par la commune de Montigny-lès-Cormeilles n'appellent pas de commentaires particuliers, hormis le fait que les délibérations fournies manquent parfois de précision et de clarté, tant sur la périodicité de versement que sur le mode de calcul.

Toutefois, certains agents ont bénéficié de primes pour lesquelles la commune n'a pas été en mesure de fournir de délibérations. Il en va ainsi des indemnités d'astreinte et d'astreinte jours fériés dont a bénéficié, notamment, l'ex directeur général des services, et dont bénéficient le directeur des services techniques et le responsable des ressources humaines.

La chambre a également constaté qu'un agent, contrôleur de travaux principal, a bénéficié, en novembre et décembre 2007, d'indemnités d'astreinte alors qu'il était en arrêt maladie.

La commune accorde, par ailleurs, un congé de trois mois rémunéré à ses agents bénéficiant d'un congé spécial ou faisant valoir leurs droits à la retraite. C'est le cas de l'ex DGS qui, après avoir soldé ses droits à congés entre juillet et octobre 2008, a bénéficié d'un congé de trois mois de novembre 2008 à fin janvier 2009, à plein traitement, avec toutes les indemnités liées à la fonction. Il n'existe pas de délibération concernant l'octroi de cet avantage financier.

Pour faire suite aux observations provisoires de la chambre, la commune a pris une délibération, afin de valider les primes d'astreinte.

7.7. L'utilisation de certains véhicules de service

Cinq cadres de la collectivité bénéficient de l'utilisation permanente d'un véhicule Renault Twingo dit de « *service* » sur l'ensemble du territoire national, sur la base d'un ordre de mission permanent signé du maire. Les bénéficiaires sont le directeur des services techniques, le DGS, le directeur du développement culturel, le directeur du secteur jeunesse et la directrice de la communication.

Cet usage n'est prévu par aucune délibération, et les bulletins de salaire des agents concernés ne font pas mention de l'avantage en nature que représente l'utilisation permanente d'un véhicule dans ces conditions.

8. LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1. L'organisation de la commande publique

Il existe, au sein de l'administration communale, deux services en charge de la commande publique, l'un dépendant des services techniques, qui gère uniquement les marchés de travaux, et l'autre, dénommé « *service Achats* », relevant de la direction financière, qui gère tous les autres marchés.

La commune a établi un guide interne des achats publics en procédure adaptée puis a adopté, en avril 2008, par délibération du conseil municipal, un règlement intérieur des marchés à procédure adaptée, afin de tenir compte des modifications introduites dans la réglementation des marchés publics.

La chambre a examiné quatre marchés relatifs à l'entretien du réseau public d'assainissement communal, à l'éclairage public, à des travaux d'étanchéité et de couverture d'entretien et de travaux neufs dans les bâtiments communaux, et à la fourniture de carburant. L'examen de cet échantillon limité n'a pas donné lieu à constat d'irrégularités ou de dysfonctionnements.

9. LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DE RESTAURATION MUNICIPALE

9.2. La délégation de service public de restauration scolaire municipale (Sodexo)

La commune a décidé de confier la gestion de la restauration scolaire et municipale à une société privée dans le cadre d'une délégation de service public, comportant la réalisation de nouveaux équipements (cuisine centrale et offices) à hauteur de 3 M€.

L'avis d'appel public à la concurrence relatif au contrat intitulé « *Concession de travaux et de service public de la restauration scolaire et municipale de la commune de Montigny-lès-Cormeilles* » a fait l'objet d'une publication au niveau européen et dans plusieurs supports nationaux, fin 2004.

Sur cinq sociétés présélectionnées, seules deux ont fait des propositions, Avenance-Elior et Sodexo. La première ayant décidé de retirer sa candidature en cours de procédure, la société Sodexo est restée seule candidate et a été retenue.

9.3. Les principales dispositions du contrat de concession conclu entre la ville de Montigny-lès-Cormeilles et la société Sodexo

Par délibération du 28 mars 2006, le conseil municipal décide de confier par voie de contrat de concession, à la société Sodexo le service public de la restauration scolaire et municipale. La durée du contrat est fixée à 15 ans et trois mois, sans possibilité de tacite ou expresse reconduction.

Le concessionnaire est en charge de la conception, du financement, de la construction, de l'équipement et de la mise en service de la cuisine centrale, ainsi que de l'office et du restaurant Emile Glay, du renouvellement des matériels et équipements, de l'élaboration des menus et du transport des repas, de la perception du prix des repas, de la formation du personnel. A l'issue du contrat, la commune sera propriétaire des installations pour lesquelles elle met à la disposition du concessionnaire un terrain d'une superficie de 4 000 m² environ, dans la zone industrielle de la Croix-Blanche.

Le financement du projet fait l'objet d'une convention tripartite liant la ville de Montigny-lès-Cormeilles, la société Unifergie (crédit bailleur) et Sodexo.

Le contrat est établi sur la base de 229 884 repas par an préparés selon le principe de la liaison froide, destinés aux élèves des écoles et des centres de loisirs, mais aussi à des personnes âgées (foyer et portage à domicile), des enfants de l'Institut médico-pédagogique et des sapeurs pompiers. 14 personnes détachées par la commune travaillent à la cuisine centrale.

Les familles paient en fonction de leurs revenus, le règlement du prix des repas s'effectuant directement auprès de Sodexo et non plus auprès du comptable public. La ville règle à Sodexo, la différence entre le prix de revient et le prix facturé aux usagers.

L'article 3 prévoit que « *le concessionnaire est responsable du fonctionnement du service qu'il exploite à ses risques et périls* ». En l'espèce, le risque effectivement supporté par le concessionnaire est limité par une clause de révision de prix du repas en cas de variation du nombre de repas, et par le fait que la commune se porte garante des impayés.

Par ailleurs, l'article 8 du contrat prévoit que le concessionnaire pourra utiliser les locaux, installations et matériels de la cuisine centrale pour assurer, à titre accessoire, la production de repas pour la restauration d'autres usagers.

9.3.1. Les avenants au contrat de concession

A fin juin 2008, quatre avenants avaient été signés, qui avaient pour objet de prendre en compte les retards survenus dans la mise en service de la cuisine centrale, ainsi que des prestations non indiquées dans le contrat initial.

Ces avenants ont conduit à plusieurs modifications des tarifs prévus au contrat initial. Ainsi, le prix unitaire moyen TTC du repas pondéré, toutes catégories d'usagers (scolaires, adultes et personnes âgées), a presque triplé entre février 2006 et février 2008, passant de 3,050 € à 8,636 €.

9.3.2. Les multiples aléas du contrat

A compter de sa mise en œuvre le 1^{er} avril 2006, le contrat a souffert de retards dans les travaux et du non-respect de certaines clauses par le délégataire. Face au constat que la délégation nécessitait un suivi permanent, la commune a décidé de recourir aux services d'un cabinet spécialisé dans la restauration collective, pour un coût annuel de 20 000 €.

- le non-respect des délais prévus au contrat pour la réalisation des travaux relatifs à la cuisine centrale et à l'office de l'école Emile Glay

Sodexo devait réaliser, avant le 1^{er} septembre 2007, une cuisine centrale et un office/salle de restauration à l'école Emile Gay. Or, la cuisine centrale n'a été mise en service que le 22 février 2008, et l'office de l'école Emile Gay n'était toujours pas réceptionné en février 2009.

Sodexo a donc été amenée, dans une première phase, à utiliser sa cuisine de Conflans-Sainte-Honorine pour confectionner les repas destinés à Montigny-lès-Cormeilles.

Ce retard a fait l'objet d'un contentieux entre la commune et le délégataire qui s'est résolu par transaction amiable, moyennant le paiement d'une somme de 330 000 € par Sodexo⁽⁴⁾.

- le non-respect du cahier des charges en termes de grammage des repas et de qualité des aliments servis

La commune a constaté que le délégataire ne respectait pas systématiquement les quantités exprimées en grammes inscrites dans le cahier des charges et que certaines modifications non prévues dans le contrat étaient introduites dans la composition des menus. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a fait état « *d'une nette amélioration concernant les grammages* » et a informé la chambre que l'agent responsable de la restauration scolaire était chargé de veiller au respect par le délégataire de l'obligation de signaler les modifications de menus.

(4) La commune de Montigny a alors demandé l'application des pénalités de retard prévues à l'article 68 du contrat de concession et a transmis au délégataire, par courrier en date du 18 octobre 2007, un décompte partiel de pénalités d'un montant de 774 000 €, montant contesté par Sodexo, cette dernière mettant en avant pour sa défense, des travaux complémentaires à réaliser sur le terrain mis à disposition par la ville et les nombreux aléas rencontrés au cours du chantier. Les parties se sont finalement rapprochées et ont décidé de mettre un terme au litige sur la base d'un protocole transactionnel, en application des articles 2044 et suivants du code civil. L'accord, signé par le maire le 24 juin 2008 et approuvé par le conseil municipal le 27 mai, prévoyait le paiement par Sodexo, dans un délai de 30 jours, d'une indemnité transactionnelle de 330 000 € net de taxes.

➤ le non-respect des clauses obligatoires en matière de production de documents

Ce n'est que le 18 décembre 2007 que le conseil municipal a été en mesure d'examiner le rapport annuel du délégataire prévu à l'article L. 1411-3⁽⁵⁾ du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif à la période 1^{er} avril au 31 août 2006, parvenu à la mairie le 27 juillet 2007.

Le second rapport annuel d'activité, relatif à la période du 1^{er} septembre 2006 au 31 août 2007, a fait l'objet d'un avis de la commission consultative des délégations de service public, le 15 janvier 2009, et d'un examen en conseil municipal, le 5 février 2009.

Le cabinet ATCO, dans son rapport daté de septembre 2008 relatif à l'analyse de ce rapport, avait mis en évidence de nombreuses insuffisances et, notamment les suivantes :

- ne figurent pas dans le rapport du délégataire : les montants encaissés auprès des usagers et la compensation sociale versée par la commune, l'état des impayés, les statistiques d'encaissement par types d'usagers et par catégories tarifaires, les montants des investissements effectués par le délégataire sur les sites de consommation, ainsi que ceux consacrés à l'entretien et à la maintenance des équipements, les prévisions d'investissements de renouvellement pour l'année 2007/2008 ;
- l'effort de formation en faveur des 14 personnels municipaux détachés auprès du délégataire n'est pas quantifié ;
- les résultats des analyses bactériologiques réalisées au cours de l'année écoulée ne sont pas communiqués ;
- il n'est fait état d'aucune mention d'enquête de satisfaction des usagers du service.

La commune, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, a mentionné la réception du compte rendu annuel d'activité relatif à la période du 1^{er} septembre 2007 au 30 août 2008, la réception de l'état des impayés et du montant des investissements effectués par le délégataire sur les sites de consommation ainsi que la mise en place d'un plan de formation et le lancement d'une enquête de satisfaction auprès des usagers.

La chambre rappelle à la commune qu'il lui appartient d'exiger du délégataire le plein respect des dispositions de l'article R. 1411-7 du CGCT.

10. LES ASSOCIATIONS

10.1. L'évolution du montant des subventions accordées aux associations

Le montant des subventions de fonctionnement aux associations et autres organismes de droit privé, comptabilisées au compte 6574, a évolué comme suit sur la période 2002-2007 :

(5) Article L. 1411-3 du CGCT : « Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte ».

En €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Total	278 004,99	322 026,66	348 589,51	362 786,13	336 183,69	346 508,5	+ 24,6 %

Les montants de subventions les plus importants concernent la Maison des Loisirs et de la Culture (MLC), association loi de 1901 affiliée aux MJC en Ile-de-France : 60 K€ en 2007, le Comité d'action sociale des employés communaux (CASEC) : 82 K€ en 2007, et le club local de football (Olympic Montigny Football) : 30 K€ en 2007.

La MLC bénéficie également de la mise à disposition d'un local communal pour les activités de judo (salle Robert Ménière), de celle de la salle des fêtes Picasso pour le gala de fin d'année avec mise à disposition d'un régisseur son et éclairage, et de celle d'une école pour l'organisation du concours d'orthographe.

Le CASEC bénéficie d'un bureau équipé mis à sa disposition par la commune. En outre, les membres de la direction de l'association, agents de la commune, bénéficient d'un crédit d'heures pour assister aux réunions et préparer les activités.

La commune met à disposition du club les quatre terrains de football dont elle est propriétaire, assure l'entretien et le traçage des terrains, et finance la location d'un minibus pour le transport des jeunes.

Ces différents avantages ne sont pas évalués par la commune. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a décidé de mettre en place « *les moyens permettant de répertorier et de chiffrer les avantages en nature fournis à chaque association* ».

10.2. Les modalités d'attribution des subventions aux associations

La commune transmet, pendant l'été, un courrier accompagné d'un dossier de « *demande de subvention* » aux associations qu'elle soutient. Ce document permet de prévoir au budget les montants des subventions à accorder.

Cependant, lorsque les associations n'ont pas remis leur dossier complet en temps voulu, certaines subventions sont inscrites comme provisions exceptionnelles, avant qu'un vote de régularisation intervienne ultérieurement. Ce mécanisme a conduit à ce que, en 2002, le montant des crédits à annuler ait été de 57 289 € sur 278 000 € mandatés, soit 20 %, car les provisions inscrites n'ont pas été utilisées en totalité. En 2003, un total de 46 219 € a été annulé pour 322 000 € mandatés, soit 14 %, en 2004, 17 %, et en 2005, 7 %.

A partir de 2006, les prévisions budgétaires correspondent au montant mandaté au compte 6574, ce qui semble démontrer que la commune a pris les dispositions nécessaires pour corriger la procédure, dans le respect du principe de sincérité budgétaire.

10.3. Les conventions

Une convention a été signée, en décembre 2001, avec le président de l'association Olympic Montigny, actualisée en juin 2006, pour une durée maximum de trois ans.

Par contre, ce n'est qu'en 2008 qu'une convention a été signée le 6 octobre, entre le président du CASEC et le maire de la commune, formalisant les relations entre les parties, et les modalités d'attribution de subvention annuelle. A la même date, une convention a été conclue avec la Maison des Loisirs et de la Culture (MLC).

En l'absence de formalisation du contrôle des associations bénéficiant de subventions, la chambre rappelle à la commune qu'il lui revient de s'assurer que les subventions qu'elle verse ne sont pas détournées de leur objet au regard des dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et son décret d'application du 6 juin 2001.

11. LES REGIES

11.1. Les incertitudes quant au nombre exact de régies

En fonction des documents consultés, certaines régies apparaissent ou non. La liste produite le 15 janvier 2009 par la commune, indiquant le montant des encaissements et des avances, portait sur 24 régies, parmi lesquelles une régie dénommée « *S. P. ARGENTEUIL* », qui ne fait pas partie de celles listées par la commune.

En outre, quatre régies de recettes et une régie d'avances n'ont pas fait pas l'objet de mouvements financiers en 2007 et 2008.

La chambre recommande à la commune de mettre à jour la liste exacte des régies et de supprimer celles qui n'ont plus d'activité.

11.2. Le contrôle des régies

La chambre a procédé au contrôle de plusieurs régies de recettes et d'avances.

11.2.1. Régies du service de développement culturel

Un agent contractuel, recruté sur un poste d'attaché, est responsable du service, et responsable d'une régie d'avances et d'une régie de recettes. La régie d'avances est destinée à payer certains frais relatifs à l'organisation du Salon du polar qui se déroule chaque année à Montigny-lès-Cormeilles, tels qu'achats de billets d'avion pour les invités et frais d'hôtels. Toutes ces dépenses se font en espèces, la régisseuse ayant choisi de ne plus utiliser de chéquier en raison de problèmes de manque de fonds sur le compte bancaire, liés à un défaut d'approvisionnement en temps voulu par le service Finances.

La régie de recettes est destinée à encaisser les fonds provenant de la vente de billets de cinéma et de spectacles. Chaque mois, la régisseuse procède à la remise des recettes à la trésorerie de Cormeilles-en-Parisis. Les fonds sont conservés dans un coffre-fort situé dans le bureau de la responsable. Le service de la vie associative, qui gère aussi une régie, possède également une clé du coffre et une petite caisse à l'intérieur.

L'essentiel du stock de billets est conservé dans le coffre. Toutefois, une partie des billets est conservée sur un distributeur automatique muni d'un compteur qui n'est pas sécurisé ; il est stocké au milieu du bureau et chacun peut y accéder.

Lors du contrôle par la chambre, la régisseuse ne disposait pas d'une copie de l'arrêté de création de la régie, ni de l'arrêté de nomination la concernant, pièces qui sont conservées au bureau des ressources humaines. Elle n'a bénéficié d'aucune formation à la fonction de régisseur et ne disposait même pas d'un exemplaire de l'instruction codificatrice relative aux régies.

Par ailleurs, la commune encourage la plantation de figuiers et subventionne la vente de ces arbres aux habitants de la commune, lors d'une opération annuelle organisée par le service environnement.

Lors de cette opération, qui se déroule un dimanche par an, la régisseuse suppléante du service de développement culturel est amenée à encaisser à peu près 1 500 € en moyenne, principalement sous forme de chèques à l'ordre du Trésor public. Toutefois, cette activité ne figurant pas dans l'arrêté de création de la régie qui concerne le seul service du développement culturel, cet agent est amené à manipuler des fonds publics sans habilitation.

11.2.2. Régies du service de la scolarité

Le régisseur, désigné en juillet 2008, gère cinq régies : régie de recettes des études surveillées qui concerne sept groupes scolaires avec autant de sous-régisseurs, régie de recettes des colonies de vacances et classes de découverte, régie d'avance classes de découvertes, régie de recettes et régie d'avances de la caisse des écoles.

La régie la plus importante est celle relative aux études surveillées. Chaque mois, les sous-régisseurs remettent à la régisseuse les fonds qui sont conservés dans un coffre-fort scellé au sol. Le service communication dispose également d'une caisse et possède une clé du coffre.

Au moment du contrôle, le régisseur n'était pas en possession des arrêtés de création des régies. Ainsi, l'actuel régisseur n'est pas officiellement informé des montants maximum autorisés pour les régies qu'il gère. Il ne dispose pas non plus de copies des arrêtés de création des sous-régies, ni des copies des arrêtés de nomination des sous-régisseurs.

11.2.3. Régie du parking de la gare

Cette régie concerne un parking souterrain situé à la gare de Montigny-Beauchamp. Jusqu'en 2005, le mode de gestion du parking faisait l'objet d'une délégation de service public dans laquelle le délégataire percevait les redevances d'occupation qu'il reversait à la ville, et était payé sur la base d'un forfait.

En 2005, la commune a décidé de lancer un appel d'offres sur la base d'un marché de prestations de services. La société Citepark a été retenue pour une durée de quatre ans. L'entreprise doit le gardiennage et l'entretien de l'équipement en état de fonctionnement. Elle collecte les droits d'occupation dans le cadre d'une régie, dont deux de ses agents sont régisseurs.

La société perçoit une rémunération forfaitaire annuelle de 130 000 € TTC, révisable chaque année. Elle n'est donc pas intéressée au chiffre d'affaire. La recette est d'environ 50 000 € par an.

Les agents du parking collectent les chèques d'abonnement libellés à l'ordre du Trésor public et les paiements en espèces, le parking n'étant pas équipé pour les paiements par carte bleue. Un arrêt de caisse, avec justificatifs, est effectué quotidiennement. A intervalles réguliers, le régisseur passe pour récupérer les chèques et espèces qu'il remet à la trésorerie de Cormeilles-en-Parisis. Le contrôle sur place n'a pas révélé de dysfonctionnements majeurs, à part le fait que les régisseurs ne possédaient pas la copie de leur arrêté de nomination.

Les locaux ont fait l'objet d'une tentative d'effraction conduisant les agents à souhaiter l'installation d'un coffre dans les locaux, afin de garder en sécurité les chèques et espèces qui actuellement sont conservés dans la caisse.

En conclusion, la chambre recommande à la commune :

- de confier la gestion et le suivi des régies en totalité au service Finances, sans intervention du service des Ressources humaines ;
- de s'assurer que les arrêtés de création et de nomination des régisseurs sont à jour et que les agents concernés en possèdent une copie ;
- de s'interroger sur la nature de la régie d'avances du service du développement culturel et d'envisager le paiement des dépenses par un autre moyen que le recours à la régie ;
- de régulariser la situation de la régisseuse de l'opération « *Vente de figuiers* » ;
- de s'assurer que les régisseurs désignés bénéficient d'une formation adéquate, si possible avant ou, pour le moins, concomitamment à leur prise de fonction ;
- de formaliser une procédure pour les contrôles administratifs des régies.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée, notamment, à dissoudre les régies sans activité, à sécuriser la conservation des billets de cinéma, à régulariser la situation de la régisseuse de l'opération « *Vente de figuiers* » et à installer un coffre scellé pour la régie de recettes du parking de la gare Montigny-Beauchamp.

12. LA CONCESSION D'AMENAGEMENT DU SITE DE LA CROIX BLANCHE

La commune a conclu une convention publique d'aménagement avec la société anonyme d'économie mixte (SEM) « *SARRY 78* », en date du 7 novembre 2005.

L'objet de cette convention, d'une durée de six années, est l'aménagement d'une zone d'environ 4,2 hectares qui doit permettre la construction d'environ 28 000 m² SHON (surface hors œuvre nette) ventilés comme suit :

- 15 000 m² de logements constitués de 5 000 m² de logements libres accessibles, 5 000 m² de logements libres locatifs et 5 000 m² de logements locatifs sociaux ;
- 13 000 m² d'activités, services et commerces ;
- construction de la cuisine centrale et espaces verts agrémentés de jeux pour enfants.

L'aménagement comprend l'ensemble des travaux de voirie, de réseaux, d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants et des usagers des constructions à édifier à l'intérieur du périmètre de l'opération.

Le financement de l'opération

L'article 16 de la convention prévoit que les charges supportées par la SEM pour la réalisation de l'opération sont couvertes par, notamment, les produits à provenir des cessions, des concessions d'usage et des locations de terrains ou d'immeubles bâtis, les participations dues par les constructeurs, les produits financiers, les subventions, ainsi que par la participation de la commune ou d'une autre collectivité territoriale, telles que ces participations apparaissent sur les bilans financiers prévisionnels ou sur chaque budget.

Garantie des emprunts

L'article 19 de la convention prévoit que la commune accorde sa garantie au service des intérêts et au remboursement des emprunts contractés par la SEM pour la réalisation de l'opération. Un emprunt de 1,5 M€ a été souscrit par la SEM, le 26 octobre 2006, afin de procéder à l'acquisition de terrains appartenant à la commune. La ville a garanti cet emprunt à hauteur de 80 %.

La rémunération de la SEM

L'article 20 prévoit que la rémunération de la SEM comportera une partie forfaitaire au taux de 2,2 % sur les dépenses et recettes TTC, et un intéressement aux conditions de commercialisation des charges foncières auprès des promoteurs et opérateurs immobiliers. Cet intéressement est fixé à 25 % de l'écart positif constaté entre le prix effectivement constaté dans les actes authentiques de vente et les valeurs de charges foncières suivantes : 380 € HT/m² SHON pour les logements libres, 250 € HT/m² SHON pour les logements locatifs sociaux, 100 € HT/m² SHON pour l'activité, les bureaux, les commerces.

Il est toutefois prévu que les modalités de rémunération figurant au contrat pourront être révisées par accord entre les deux parties, pour être mieux adaptées, en cas de besoin, aux frais réels de fonctionnement de la SEM pour cette opération, notamment dans le cas où la durée de la concession d'aménagement serait supérieure à celle prévue initialement ou dans le cas d'une modification du programme.

L'imputation annuelle des charges de la SEM est faite mensuellement par cette dernière au compte de l'opération, sous forme d'acomptes, la rémunération de la première année ne pouvant être inférieure à 50 000 €.

La commune a fait le choix d'assumer la responsabilité de l'aménagement et de mandater la SARRY 78, en gardant la maîtrise totale de l'opération.

L'examen des comptes rendus annuels à la collectivité locale (CRAC)

Au 31 décembre 2007, l'opération enregistrait un montant cumulé de charges de 2 766 292 €, inférieur au montant initialement prévu qui était de 3 230 000 €. Cette différence s'explique, notamment, par des retards en matière de travaux d'infrastructure.

Le montant cumulé des produits arrêté à la même date était de 7 747 772 €, montant supérieur au montant initialement budgétisé qui était de 2 190 000 €. Cette différence s'explique par un niveau de réalisations en matière de cessions des îlots logements et des zones d'activité qui dépassait les prévisions initiales.

Globalement, à l'issue des deux premières années d'activité, l'opération d'aménagement enregistrait des résultats positifs. Toutefois, la crise survenue en 2008, qui s'est traduite par la baisse des prix de l'immobilier et par des risques accrus pour les promoteurs, pourrait avoir une incidence négative sur le résultat final de l'opération qui devrait être connu en 2013.