

# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE**

## **COMMUNE DU MANS**

### **(Département de la Sarthe)**

**Exercices 2018 et suivants**

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SYNTHÈSE.....</b>                                                                         | <b>6</b>  |
| <b>RECOMMANDATIONS.....</b>                                                                  | <b>9</b>  |
| <b>INTRODUCTION.....</b>                                                                     | <b>10</b> |
| 1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE .....                                                     | 11        |
| 2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....                                                            | 11        |
| 2.1 Situation géographique.....                                                              | 11        |
| 2.2 Caractéristiques sociodémographiques .....                                               | 12        |
| 2.3 Un pôle économique et universitaire.....                                                 | 13        |
| 2.4 La Gouvernance .....                                                                     | 14        |
| 2.4.1 L'organisation politique .....                                                         | 14        |
| 2.4.1.1 Le fonctionnement des instances de décision.....                                     | 14        |
| 2.4.1.2 Les délégations de fonction et de signature.....                                     | 14        |
| 2.4.1.3 Les indemnités des élus .....                                                        | 16        |
| 2.4.2 L'organisation administrative .....                                                    | 17        |
| 2.4.2.1 Une organisation regroupant trois entités.....                                       | 17        |
| 2.4.2.2 Le rattachement de certains services a été clarifié.....                             | 18        |
| 2.4.2.3 Le recrutement récent de deux emplois fonctionnels .....                             | 18        |
| 2.4.2.4 Les référents et les dispositifs destinés à épauler les services .....               | 24        |
| 2.4.3 Transparence et prévention des atteintes à la probité.....                             | 25        |
| 2.4.3.1 La prévention des atteintes à la probité .....                                       | 25        |
| 2.4.3.2 La mise en place d'un référent déontologue.....                                      | 26        |
| 2.4.3.3 Le référent et la procédure de recueil et de traitement des alertes éthiques.....    | 27        |
| 2.5 Les relations avec la communauté urbaine.....                                            | 27        |
| 2.5.1 La commune et la gouvernance communautaire.....                                        | 27        |
| 2.5.2 Les relations financières entre les deux entités .....                                 | 28        |
| 2.5.2.1 La dotation de solidarité communautaire .....                                        | 29        |
| 2.5.2.2 Les fonds de péréquation.....                                                        | 30        |
| 3 LE SYSTÈME D'INFORMATION.....                                                              | 32        |
| 3.1 La gouvernance du système d'information .....                                            | 32        |
| 3.1.1 L'organisation de la fonction informatique et son périmètre .....                      | 32        |
| 3.1.1.1 Une direction en reconstruction.....                                                 | 32        |
| 3.1.1.2 Un périmètre ne couvrant pas tout le champ numérique de la collectivité .....        | 33        |
| 3.1.2 Une absence de feuille de route stratégique .....                                      | 33        |
| 3.1.3 Un budget dédié aux SI ne reflétant pas l'intégralité des dépenses<br>numériques ..... | 34        |
| 3.2 Un système d'information sujet à une forte obsolescence .....                            | 35        |
| 3.2.1 Un environnement numérique de travail des agents dégradé, en<br>cours d'évolution..... | 35        |
| 3.2.2 Un patrimoine applicatif important, mal connu et non urbanisé.....                     | 36        |
| 3.2.3 L'infrastructure technique, sujet à une forte dette technique .....                    | 37        |
| 3.3 La sécurité du système d'information .....                                               | 37        |

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.3.1 Une gouvernance de la sécurité informatique en cours d'implémentation et de formalisation .....       | 37 |
| 3.3.2 Une sécurité logique formalisée mais lacunaire, devant être renforcée .....                           | 38 |
| 3.3.2.1 La gestion des comptes utilisateurs et des habilitations .....                                      | 38 |
| 3.3.2.2 La sécurisation des postes de travail, des serveurs et des applications .....                       | 38 |
| 3.3.2.3 Une sécurité physique à renforcer .....                                                             | 39 |
| 3.3.3 Des plans de continuité et de reprise d'activité à définir .....                                      | 39 |
| 3.3.4 Une mise en conformité en cours au RGPD .....                                                         | 39 |
| 3.4 Le plan numérique des écoles, un projet ambitieux dont il reste à mesurer les effets.....               | 40 |
| 4 UN CONTRÔLE INTERNE QUI RESTE A CREER.....                                                                | 41 |
| 4.1 Les moyens humains consacrés au contrôle interne.....                                                   | 41 |
| 4.1.1 Un service et une démarche en construction.....                                                       | 41 |
| 4.1.2 Des missions stratégiques à mettre en œuvre.....                                                      | 42 |
| 4.1.3 Un contrôle interne qui ne repose pas sur une cartographie générale et hiérarchisée des risques ..... | 42 |
| 4.2 Le processus d'attribution des subventions.....                                                         | 43 |
| 4.2.1 Pas de critères d'attribution mais peu de subventions reconduites à l'identique cependant .....       | 43 |
| 4.2.2 Des subventions en nature non mentionnées dans les données essentielles.....                          | 43 |
| 4.2.3 Un conventionnement non globalisé pour les subventions .....                                          | 43 |
| 4.2.4 Une mise à disposition à régulariser .....                                                            | 44 |
| 5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE .....                                                    | 45 |
| 5.1 L'organisation de la fonction comptable.....                                                            | 45 |
| 5.1.1 Un circuit comptable à améliorer .....                                                                | 45 |
| 5.1.2 Les moyens humains .....                                                                              | 46 |
| 5.2 La fiabilité des comptes.....                                                                           | 46 |
| 5.2.1 La sincérité des prévisions budgétaires .....                                                         | 46 |
| 5.2.1.1 Le poids des décisions modificatives .....                                                          | 46 |
| 5.2.1.2 Les taux d'exécution budgétaire.....                                                                | 46 |
| 5.2.2 La comptabilité des dépenses engagées et les délais de mandatement .....                              | 47 |
| 5.2.3 Les provisions .....                                                                                  | 48 |
| 5.2.4 Les informations patrimoniales.....                                                                   | 49 |
| 5.2.4.1 L'inventaire et l'état de l'actif.....                                                              | 49 |
| 5.2.4.2 Les amortissements .....                                                                            | 51 |
| 5.2.4.3 Les immobilisations en cours .....                                                                  | 51 |
| 5.2.4.4 Les immobilisations financières.....                                                                | 52 |
| 5.3 La qualité de l'information financière.....                                                             | 52 |
| 5.3.1 Le budget de la commune .....                                                                         | 52 |
| 5.3.2 Les documents budgétaires et leurs annexes.....                                                       | 53 |
| 5.3.2.1 Le calendrier budgétaire.....                                                                       | 53 |
| 5.3.2.2 Les états annexés aux documents budgétaires.....                                                    | 53 |

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.3.3 Le rapport d'orientations budgétaires .....                                           | 53 |
| 5.3.4 Le rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes .....                         | 54 |
| 5.3.5 Le rapport sur la situation en matière de développement durable.....                  | 54 |
| 5.3.6 La publicité des données .....                                                        | 55 |
| 6 LA SITUATION FINANCIÈRE .....                                                             | 56 |
| 6.1 La formation de l'autofinancement .....                                                 | 56 |
| 6.1.1 Les produits de gestion en progression sur la période .....                           | 56 |
| 6.1.1.1 Des ressources fiscales en hausse.....                                              | 56 |
| 6.1.1.2 Des ressources institutionnelles maintenues.....                                    | 57 |
| 6.1.1.3 Des ressources d'exploitation en légère progression.....                            | 57 |
| 6.1.2 Des charges de gestion qui progressent plus vite que les produits de<br>gestion ..... | 57 |
| 6.1.2.1 Les charges de personnel.....                                                       | 58 |
| 6.1.2.2 Les autres charges .....                                                            | 58 |
| 6.1.3 Un autofinancement qui s'amenuise « significativement » .....                         | 59 |
| 6.2 La politique d'investissement mancelle .....                                            | 59 |
| 6.2.1 Le financement des investissements par la dette et le fonds de<br>roulement.....      | 59 |
| 6.2.2 Les dépenses de la section d'investissement.....                                      | 60 |
| 6.2.2.1 Les dépenses réalisées .....                                                        | 60 |
| 6.2.2.2 La programmation pluriannuelle des investissements .....                            | 60 |
| 6.2.3 Le fonds de roulement et la trésorerie .....                                          | 61 |
| 7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....                                                  | 62 |
| 7.1 La stratégie de gestion des ressources humaines.....                                    | 62 |
| 7.1.1 L'organisation de la fonction ressources humaines .....                               | 62 |
| 7.1.2 Les lignes directrices de gestion stratégique .....                                   | 64 |
| 7.2 Les effectifs .....                                                                     | 65 |
| 7.2.1 La répartition des effectifs et leur évolution .....                                  | 65 |
| 7.2.2 La procédure et les conditions de recrutement.....                                    | 66 |
| 7.2.2.1 Une procédure formellement perfectible .....                                        | 66 |
| 7.2.2.2 La mise en œuvre pour les recrutements ouverts à des contractuels .....             | 66 |
| 7.2.2.3 Des recrutements sur des emplois non créés .....                                    | 68 |
| 7.2.3 Les mutualisations de personnels avec la communauté urbaine .....                     | 70 |
| 7.3 Le temps de travail .....                                                               | 71 |
| 7.3.1 La durée du travail.....                                                              | 71 |
| 7.3.2 Les heures supplémentaires.....                                                       | 72 |
| 7.3.3 Les astreintes .....                                                                  | 72 |
| 7.3.4 Les comptes épargne-temps .....                                                       | 73 |
| 7.3.5 Les absences au travail .....                                                         | 74 |
| 7.4 Les règles de promotion et d'avancement .....                                           | 74 |
| 7.5 Le régime indemnitaire .....                                                            | 75 |
| 7.5.1 Un régime indemnitaire enfin harmonisé.....                                           | 75 |
| 7.5.2 La dotation complémentaire de rémunération.....                                       | 76 |

|                                                                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>8 LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>                                                                                                           | <b>78</b> |
| 8.1 L'organisation de la commande publique .....                                                                                              | 78        |
| 8.1.1 Un service dédié, mutualisé avec la communauté urbaine.....                                                                             | 78        |
| 8.1.2 Les procédures et outils.....                                                                                                           | 78        |
| 8.2 La publicité des données essentielles et des achats issus du réemploi ou<br>de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées ..... | 79        |
| 8.3 L'examen d'un échantillon de marchés publics .....                                                                                        | 80        |
| 8.4 L'examen des dépenses hors marché en 2022.....                                                                                            | 80        |
| 8.5 La stratégie d'achat de la commune « en projet » .....                                                                                    | 81        |
| 8.6 Les délégations de service publics mancelles .....                                                                                        | 81        |
| 8.6.1 Les raisons et l'évaluation de la pertinence du recours à une DSP .....                                                                 | 81        |
| 8.6.1.1 La définition du besoin.....                                                                                                          | 81        |
| 8.6.1.2 Des études préalables réalisées en interne .....                                                                                      | 82        |
| 8.6.1.3 Les motifs du choix d'une DSP .....                                                                                                   | 82        |
| 8.6.2 Le suivi de la qualité du service rendu .....                                                                                           | 83        |
| 8.6.2.1 Une restitution des informations sur la qualité du service à améliorer.....                                                           | 83        |
| 8.6.2.2 Le dispositif de suivi et de contrôle mis en place au sein de la commune.....                                                         | 83        |
| 8.6.3 Les motivations financières du choix d'une SEM et les résultats<br>financiers .....                                                     | 84        |
| 8.6.4 La délégation de service publique de l'espace Antarès.....                                                                              | 84        |
| <b>ANNEXES.....</b>                                                                                                                           | <b>87</b> |
| Annexe n° 1. Étendue et conformité des délégations du conseil au maire.....                                                                   | 88        |
| Annexe n° 2. Organigramme de la commune du Mans en janvier 2023 .....                                                                         | 91        |
| Annexe n° 3. Organigramme de la commune du Mans en février 2023.....                                                                          | 92        |
| Annexe n° 4. Nouvelle organisation de la DSI .....                                                                                            | 93        |
| Annexe n° 5. Montants de subvention élevés et identiques en 2021 et 2022 .....                                                                | 94        |
| Annexe n° 6. Calendrier budgétaire 2018 à 2023 .....                                                                                          | 95        |
| Annexe n° 7. Évolution de la masse salariale .....                                                                                            | 96        |
| Annexe n° 8. Évolution de l'effectif par catégorie au 31 décembre. ....                                                                       | 97        |
| Annexe n° 9. Marchés notifiés en 2021 .....                                                                                                   | 98        |
| Annexe n° 10. Synthèse des procédures de marchés .....                                                                                        | 99        |

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Mans à compter de l'exercice 2018.

Ville centre de la communauté urbaine Le Mans Métropole et plus importante commune du département de la Sarthe, avec 147 983 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2023, elle occupe historiquement une position de carrefour.

### ***Une situation financière qui appelle une certaine vigilance***

Les produits de gestion progressent entre 2018 et 2022, portés par l'augmentation des ressources fiscales propres, des ressources institutionnelles et des ressources d'exploitation, mais les charges de gestion augmentent plus vite, de 5,5 points de pourcentage, principalement en raison de l'évolution des charges de personnel et des autres charges de gestion. En conséquence, la capacité d'autofinancement (CAF) nette s'est réduite de 8,4 M€ en début de période à 2,7 M€ en 2022, un niveau très préoccupant. Selon l'ordonnateur, il ressort des projections de la commune actualisées à octobre 2023 un retour de la CAF nette au-dessus de 6 M€ en 2023.

Le taux d'autofinancement moyen des investissements est insuffisant ce qui a contraint la commune à mobiliser son fonds de roulement pour 9,1 M€ et à souscrire pour 43,1 M€ d'emprunts entre 2018 et 2022. De ce fait, l'encours de dette augmente de 10,5 M€ et la capacité de désendettement atteint 7,1 ans en 2022, en deçà du seuil d'alerte de 12 ans.

Compte tenu de son niveau d'investissement pendant la période, en très forte augmentation depuis 2022, la chambre recommande à la commune d'améliorer la gestion pluriannuelle de ses investissements (PPI) en utilisant leur programmation comme un véritable outil de pilotage physico-financier. En écho à l'invitation de la chambre l'ordonnateur s'engage à présenter cette programmation chaque année au conseil municipal, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

### ***Un retard organisationnel en cours de rattrapage***

La commune a connu des difficultés à adapter son organisation aux exigences d'une gestion moderne et maîtrisée comme aux évolutions légales et technologiques. Ainsi, elle n'a engagé la mise en place d'un contrôle interne qu'en 2023. En outre, sa gestion des ressources humaines pourrait être améliorée pour l'exécution des tâches courantes et plus encore en matière de pilotage stratégique. Elle n'a notamment commencé à définir ses lignes directrices de gestion stratégiques et à renforcer le suivi de sa masse salariale qu'au milieu de l'année 2023.

Ce n'est que le 9 septembre 2022 qu'une note de cadrage a permis de lancer la réflexion pour la mise en place d'un dispositif de signalement et de traitement des atteintes volontaires à l'intégrité physique, des actes de violence, de discrimination, de harcèlement, d'agissements sexistes de menaces ou de tout autre acte d'intimidation dont seraient victimes ou témoins les agents, pourtant obligatoire depuis le 8 août 2019. Celle-ci a abouti à l'instauration d'une procédure par délibération du 6 juillet 2023 qui sera fixée par un arrêté du président de la communauté urbaine, le dispositif étant mutualisé.

Elle a désigné un référent laïcité un an et demi après l'instauration de cette obligation. Les nominations des référents déontologues des agents communaux et des élus ont été également tardives, en particulier celle du référent des agents qui a pris plus de six ans. L'instauration d'une procédure de recueil et de traitement des alertes éthiques est en cours, conformément à la recommandation de la chambre et aux obligations légales de la commune.

Il lui faudrait disposer d'une feuille de route assortie d'objectifs dotés de moyens appropriés pour piloter ses systèmes d'information, manque que la chambre lui recommande de combler dès 2024. Il conviendrait également de mettre en place une programmation pluriannuelle de ses investissements dans ce domaine, d'accélérer le renforcement de la direction concernée et de résorber le retard technique en s'appuyant sur un plan de modernisation financé sur deux ans.

### ***Une gouvernance perfectible***

Le fonctionnement du conseil municipal et des instances est marqué par un fort présentéisme aux réunions. En revanche, certaines des délégations de fonctions du conseil municipal au maire demandent à être clarifiées et les délégations de fonctions et de signature du maire aux élus municipaux sont trop imprécises, ce que la chambre recommande de régulariser.

La qualité de l'information financière est convenable mais le contenu du rapport supportant le débat d'orientations budgétaires et du rapport sur la situation en matière de développement durable gagneraient à être enrichis, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire pour le premier, dans sa réponse à la chambre. En outre, la commune doit poursuivre le travail entrepris, selon l'ordonnateur, à l'occasion de la mise en place de conventions pluriannuelles, pour compléter les informations concernant les subventions par la publication des aides en nature attribuées aux associations percevant plus de 23 000 € de subventions de sa part.

La mutualisation des personnels entre la commune et Le Mans Métropole a été très poussée dès l'origine de la communauté urbaine en 1972. Concernant la commune, l'intégration forte de son organisation administrative avec celles de son CCAS et de la communauté urbaine Le Mans Métropole pourrait générer de la confusion en interne comme en externe sur les compétences respectives des trois entités. Conformément aux observations de la chambre l'organigramme général mis à jour au 15 janvier 2024 montre désormais clairement le rattachement de chaque service à la compétence d'une voire deux d'entre elles.

### ***Des irrégularités dans différents domaines***

La délibération définissant les conditions d'attribution des indemnités de fonctions des élus présente des irrégularités mineures que l'ordonnateur s'engage à corriger comme l'y invitait la chambre dans ses observations provisoires. Par ailleurs, un rattachement irrégulier de services au cabinet du maire a été régularisé pendant l'instruction, ce que la commune devra traduire dans son fonctionnement administratif quotidien.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, les recrutements de deux membres de la direction générale de la communauté urbaine en CDD pour accroissement temporaire d'activité présentent de nombreuses irrégularités. En réponse à la recommandation que lui a adressée la chambre avec ses observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il a été mis fin aux contrats concernés. De façon générale, les recrutements de contractuels pour accroissement temporaire d'activité pour répondre à des besoins permanents contreviennent aux dispositions statutaires. De plus, la commune ne crée pas toujours les emplois par délibération, ce qu'elle s'engage à faire selon la réponse de l'ordonnateur à la chambre. Pour l'avenir, elle devra veiller au respect des textes statutaires.

Elle n'assure pas totalement ses obligations réglementaires de publicité des données essentielles de ses marchés. À l'invitation de la chambre elle s'est engagée à procéder, conformément à la réglementation, à la publication de ces données sur son « *profil acheteur* ». Elle devra renforcer sa vigilance à propos du respect des règles de publicité du code de la commande publique pour les marchés d'un montant supérieur à 90 000 € HT et plus globalement les règles de mise en concurrence.

Concernant les relations de la commune avec les associations, la chambre l'encourage à indiquer dans les conventions avec celles-ci toutes les catégories de subventions qu'elle leur verse, ce qui, selon la réponse de l'ordonnateur, est entrepris à l'occasion de la mise en place de conventions pluriannuelles. À l'invitation de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à mettre un terme à la compensation illégale du remboursement des mises à disposition de ses agents auprès d'une association.

### ***Des atouts pour faire face à ces enjeux***

Le changement d'une partie de l'équipe de direction générale accompagné d'un projet d'administration et de la remise à plat de l'organisation et d'un certain nombre de processus est susceptible d'impulser une nouvelle dynamique au service du programme d'investissement ambitieux de la municipalité.

Le recrutement d'un acheteur devrait aussi permettre de formaliser rapidement une stratégie d'achat. De plus, la commune dispose d'un service des marchés étoffé qui lui a permis de sécuriser ses procédures de passation et de concevoir des documents d'appui de bonne facture, mis à la disposition des autres services sur son intranet. Il a également élaboré un guide très complet pour les élus de la commission d'appel d'offres.

En matière de qualité de la gestion budgétaire et comptable, le service des finances mutualisé avec Le Mans Métropole est bien structuré. La commune pourra s'appuyer sur ses compétences pour améliorer la qualité et la sincérité des prévisions et de l'exécution budgétaire en investissement. D'ores et déjà, ses délais de paiement sont satisfaisants et se réduisent pendant la période contrôlée, tandis que sa comptabilité d'engagement s'améliore et que ses restes à réaliser sont sincères.

En outre, elle s'est engagée avec volontarisme dans la mise en conformité avec le RGPD ce qui devrait lui permettre d'assurer un bon niveau de protection de ses données. En ce qui concerne les délégations de service public, leur activité, les questions patrimoniales et les finances font l'objet d'un suivi organisé.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Régulariser sans délai les situations des deux agents occupant les emplois de DGS et de DGA ressources de la communauté urbaine Le Mans Métropole recrutés par la commune au motif d'un accroissement temporaire d'activité.

**Recommandation n° 2.** : Mettre en place en 2024 la procédure de recueil et de traitement des alertes éthiques, conformément aux dispositions de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 modifiée et du décret n° 2022-1284.

**Recommandation n° 3.** : Accélérer le renforcement des moyens de la direction des systèmes d'information dès 2024.

**Recommandation n° 4.** : Doter dès 2024 la commune d'une feuille de route pour le développement du numérique et d'instances stratégiques pour son pilotage

**Recommandation n° 5.** : Faire de la résorption de la dette technique une priorité en établissant un plan financé sur deux ans pour moderniser et sécuriser les systèmes d'information.

**Recommandation n° 6.** : Mettre en œuvre, au premier semestre 2024, un contrôle interne reposant sur une cartographie générale et hiérarchisée des risques, en le distinguant du contrôle de gestion.

**Recommandation n° 7.** : Achever la comptabilisation des immobilisations au niveau de l'inventaire conformément aux prescriptions des instructions budgétaires et comptables M14 puis M57 et harmoniser les inventaires physiques.

**Recommandation n° 8.** : Améliorer la gestion pluriannuelle des investissements en utilisant la PPI comme un véritable outil de pilotage physico-financier des projets d'investissement.

**Recommandation n° 9.** : Conserver dans les dossiers individuels des agents les pièces attestant de l'effectivité des vérifications imposées par les dispositions des articles L. 137-1 du CGFP et L. 133-6 du CASF, dans les conditions prévues par l'arrêté du 21 décembre 2012 et les recommandations de la CNIL, concernant les antécédents judiciaires des agents.

**Recommandation n° 10.** : Instaurer au plus tard au premier semestre 2024 la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans le cadre des lignes directrices de gestion, conformément aux dispositions des articles L. 413-1 et L. 413-3 du CGFP et du décret n° 2019-1265.

**Recommandation n° 11.** : Procéder, dès 2024, aux recrutements ouverts à des contractuels dans le respect des dispositions du CGFP, en particulier des articles L. 313-1 et L. 332-23 1° et du décret n° 88-145 du 15 février 1988 et régulariser la situation des agents dont les contrats pour accroissement temporaire d'activité répondant à des besoins permanents sont encore en cours.

**Recommandation n° 12.** : Respecter les dispositions de l'article L. 313-1 du CGFP concernant la création des emplois par délibération, dès 2024.

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a inscrit à son programme annuel 2023 l'examen des comptes et de la gestion de la commune du Mans à compter de l'exercice 2018.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par courrier du 18 janvier 2023, à l'ordonnateur en fonctions. Il a été élu le 14 juin 2018 puis réélu le 3 juillet 2020. Son prédécesseur est décédé le 31 mai 2018.

L'intervention d'un auditeur des systèmes d'information à la direction des méthodes et données de la Cour des comptes a été annoncée à l'ordonnateur par courrier du 8 février 2023.

L'entretien de début de contrôle a été réalisé le 2 février 2023 avec l'ordonnateur.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 15 juin 2023 avec l'ordonnateur en fonctions. La chambre a délibéré ses observations provisoires lors de sa séance du 29 août 2023. Celles-ci ont été notifiées le 19 septembre 2023 à l'ordonnateur, ainsi que, pour celles les concernant, aux tiers nominativement ou explicitement mis en cause. Une communication administrative a été transmise le 21 septembre 2023 au comptable public concerné, le directeur départemental des finances publiques de la Sarthe en étant informé le même jour.

Après avoir examiné l'ensemble des réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 25 janvier 2024, a arrêté les observations définitives reproduites dans le présent rapport.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur l'efficacité et l'efficience de l'organisation de la commune par le biais de sa gouvernance, ses relations avec la communauté urbaine, l'information financière et la qualité comptable, la situation financière ainsi que les fonctions supports : ressources humaines, systèmes d'information et commande publique. L'examen de délégations de service public s'inscrit dans l'enquête de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales relative à la gestion déléguée.

## **1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE**

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion portait sur les exercices 2012 à 2017. Le rapport du 7 juin 2018 a été publié le 20 septembre 2018. Il comportait trois recommandations dont le suivi par la commune a été examiné.

La commune s'est attachée dès 2018 à déterminer le coût que représente un élève scolarisé au Mans en école publique, durant le temps scolaire. Elle a ainsi totalement mis en œuvre la recommandation que la chambre lui avait adressée à ce sujet.

Dans sa réponse aux observations de la chambre l'ordonnateur atteste la présentation au conseil municipal du 19 octobre 2023 d'un nouveau règlement de travail applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2024 qui répond à la seconde recommandation de la chambre (voir infra partie 7.3.1). Il devra veiller à la mise en œuvre effective des stipulations de ce règlement dans les schémas de fonctionnement horaire des différents services.

Des écarts significatifs demeurent entre l'inventaire de son patrimoine dressé par la commune et l'état de l'actif tenu par le comptable (voir infra partie 5.2.4.1). Le maire déclare dans sa réponse que la prochaine convention des services comptables et financiers prévoira un ajustement de l'inventaire, avec l'appui d'un chargé de mission de la direction départementale des finances publiques. En l'absence de mise en œuvre effective, la chambre réitère néanmoins, en l'actualisant, sa recommandation de rapprocher les deux documents dans le respect des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable applicable à la commune.

## **2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE**

### **2.1 Situation géographique**

La commune du Mans, ville centre de la communauté urbaine Le Mans Métropole, est située dans le département de la Sarthe, dont elle est la préfecture, à mi-chemin entre Paris et Nantes. Au sein de ce département soumis à un climat plus continental que les autres départements de l'Ouest et à un régime de précipitations de type océanique, Le Mans fait partie des communes sarthoises assujetties au risque inondation, pour les rivières Sarthe et Huisne<sup>1</sup>.

Au confluent de ces deux rivières, Le Mans occupe une position de carrefour au cœur des campagnes du Haut Maine. Celle-ci s'est renforcée au 19<sup>ème</sup> siècle avec le chemin de fer puis l'automobile qui lui confèrent un rôle majeur, industriel et plus encore tertiaire. Positionnée au centre d'un nœud de communication routier et ferroviaire, elle est desservie par une ligne à grande vitesse qui la place à une heure de Paris. Deux lignes de tramway la traversent, complétées par un réseau de 27 lignes de bus.

---

<sup>1</sup> Source : plan de prévention du risque inondation de l'agglomération du Mans (PPRI).

Carte n° 1 : Situation géographique



Source : Carte géographique, touristique et plan de la Sarthe, 72, Le Mans (canalmonde.fr)

## 2.2 Caractéristiques sociodémographiques

Au 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>2</sup>, la population totale de la ville était de 147 983 habitants, près d'un quart de celle du département<sup>3</sup>. En considérant la population municipale, Le Mans se situait en 2017<sup>4</sup> au 23<sup>ème</sup> rang français, au 3<sup>ème</sup> rang régional, après Nantes et Angers, et au premier rang du département de la Sarthe. Avec 347 626 habitants, l'aire urbaine du Mans est la 28<sup>ème</sup> française et la 3<sup>ème</sup> de la région.

La population est restée stable entre 2008, où elle atteignait 143 547 habitants, et 2019 où elle n'en comptait que 300 de plus. C'est le solde migratoire qui a pénalisé la commune comme, dans une moindre mesure toutefois, la communauté urbaine Le Mans Métropole et le département de la Sarthe. Ces territoires ne paraissent pas bénéficier de l'attractivité de la région Pays de la Loire. L'impact sur la commune de l'existence de lignes à grande vitesse qui la relie à Paris, Rennes ou Nantes n'est pas non plus perceptible.

Toutefois, à partir de 2022 et surtout de 2023 s'est enclenchée une progression plus significative qui génère une hausse de + 3,25 % durant la période contrôlée.

<sup>2</sup> Insee, populations légales des communes en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, date de référence statistique : 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>3</sup> PPRI de l'agglomération du Mans.

<sup>4</sup> Insee, recensement de la population de 2017.

Sur le plan social, en 2019, 45,7 % de la population est propriétaire de son logement ce qui est très inférieur à son intercommunalité de rattachement (51,4 %) et surtout au département et à la région qui se situent respectivement à 64,6 % et 64,1 %. Ce signe d'une population modeste est confirmé par la part des ménages fiscaux imposés, le revenu disponible et le taux de pauvreté ainsi qu'il suit :

**Tableau n° 1 : Situation économique et sociale des ménages de la commune en 2019**

|                                                            | Le Mans  | Le Mans Métropole | Sarthe   | Pays de la Loire | France   |
|------------------------------------------------------------|----------|-------------------|----------|------------------|----------|
| Part des ménages fiscaux imposés, en %                     | 54%      | 55,1%             | 53,6%    | 55,2%            | 57,6%    |
| Médiane du revenu disponible / unité de consommation, en € | 20 480 € | 21 130 €          | 21 210 € | 21 850€          | 21 930 € |
| Taux de pauvreté, en %                                     | 21%      | 17,9%             | 13,2%    | 10,7%            | 14,6%    |

Source : INSEE, comparateur de territoire, pour la France : données France métropolitaine.

## 2.3 Un pôle économique et universitaire

Son tissu économique est constitué majoritairement en 2019 d'établissements de moins de 10 salariés (67,8 %). Il se caractérise par un taux d'emploi dans le secteur du commerce, des transports et des services (74,1 %) beaucoup plus élevé qu'au niveau régional (61,6 %) et départemental (58,1 %). La part de l'agriculture est nulle alors qu'elle est de 8,5 % dans la Sarthe et de 4,8 % en France.

L'image de la cité dans ce domaine est associée notamment à l'assureur MMA, dont le sigle signifiait en 1842 mutuelle mobilière du Mans, à l'industrie automobile (usine Renault ACI du Mans) et au quartier d'affaires Novaxis.

Entre 2013 et 2019 l'indice de concentration de l'emploi s'est accru de 2,7 %, aboutissant à un taux très élevé de 157,5 % qui révèle un territoire dont la fonction de pôle d'emploi s'amplifie<sup>5</sup>. Celui de la communauté urbaine Le Mans Métropole est de 143,3 % en 2019, inférieur de plus de 14 points à celui de la ville centre. Le Mans joue ainsi un rôle économique moteur au sein de son territoire.

La communauté urbaine accueille près de 12 800 étudiants, en majorité sur la commune du Mans dont l'Université en compte 7 900<sup>6</sup>. Celle-ci possède un pôle d'excellence en acoustique et fait partie des quatre premières universités à recevoir le label développement durable et responsabilité sociétale. Ce tissu universitaire comprend également quatre écoles de commerce, trois écoles d'ingénieurs et trois instituts de formation en soins infirmiers.

<sup>5</sup> Définition de l'observatoire des territoires : l'indice de concentration de l'emploi mesure le rapport entre le nombre d'emplois total proposés sur un territoire et le nombre d'actifs occupés (actifs en emploi) qui y résident. Il permet d'apprécier la fonction de pôle d'emploi ou la fonction résidentielle d'un espace. Si cet indice est supérieur à 100 le territoire considéré occupe une fonction de pôle d'emploi.

<sup>6</sup> Diagnostic du plan local d'urbanisme du Mans Métropole approuvé le 30 janvier 2020, page 32.

La ville, labellisée « Ville d'art et d'histoire », possède un important patrimoine historique. Elle bénéficie en outre de la notoriété d'événements centrés sur les sports mécaniques : 24 heures du Mans automobiles et moto, grand prix de France moto.

## **2.4 La Gouvernance**

### **2.4.1 L'organisation politique**

#### **2.4.1.1 Le fonctionnement des instances de décision**

L'ordonnateur de la commune du Mans durant le contrôle est en fonctions depuis le 14 juin 2018. Son prédécesseur a occupé la fonction de premier édile de la ville pendant 17 ans (2001 à 2018).

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal est composé de 55 membres : au maire s'ajoutent 16 adjoints et 38 conseillers municipaux, dont 7 sont titulaires d'une délégation contre 5 lors du mandat précédent. Il comporte 17 élus d'opposition.

De 2018 à 2022, le conseil s'est réuni neuf fois par an en moyenne, en conformité avec les dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT, hormis en 2020 où la crise sanitaire n'a pas permis de réunion au second trimestre. Important pendant la période sous contrôle, le présentisme s'est encore accentué à partir de 2020. Le maire, les adjoints et les conseillers délégués constituent le bureau municipal, instance facultative qui s'est réunie en moyenne huit fois par an.

Pour le mandat en cours, le conseil municipal a adopté son règlement intérieur par délibération du 17 décembre 2020, dans le délai légal. Il prévoit la création de sept commissions, en plus de la commission d'appels d'offres (CAO), de la commission de délégation de service public et de la commission consultative des services publics locaux qui sont légalement obligatoires.

#### **2.4.1.2 Les délégations de fonction et de signature**

L'article L. 2122-22 du CGCT prévoit la possibilité pour le conseil municipal de déléguer au maire la totalité ou une partie des fonctions qu'il liste exhaustivement. Par délibération du 3 juillet 2020, le conseil municipal a délégué au maire « *la totalité des attributions énumérées à l'article L 2122-22...* ».

Le rapprochement avec le texte de l'article L. 2122-22 du CGCT en vigueur au moment du vote de la délibération (voir annexe 1) montre que le conseil municipal ne fait pas toujours droit à l'obligation fixée à l'article L. 2122-22 du CGCT de délimiter la compétence consentie au maire. Ainsi, c'est en des termes généraux ou confus que sont circonscrites les compétences des 2°, 17° et 22°. Dans sa réponse l'ordonnateur s'engage à s'y conformer « *dans les meilleurs délais* » pour le 2° qui concerne la fixation des tarifs des droits non-fiscaux prévus au profit des communes.

En revanche, pour le 17° relatif au règlement des conséquences dommageables des accidents impliquant des véhicules municipaux, il indique que, « *dans l'attente d'une jurisprudence précisant les limites attendues, la commune prend note qu'elle pourrait ajouter, dans l'intitulé de la délégation, un montant maximal par sinistre* ». La chambre lui rappelle qu'il s'agit d'une obligation, le 17° de l'article L. 2122-22 précité conditionnant l'exercice de cette délégation à sa limitation par le conseil municipal. Le jugement du tribunal administratif de Versailles cité par l'ordonnateur le confirme en considérant qu'il « (...) *n'appartient pas au juge administratif de substituer son appréciation à celle du conseil municipal, qui est compétent pour décider de cette limite.* »

Par ailleurs, l'ordonnateur indique à juste titre que si les dispositions du 22° de l'article précité restreignent la délégation de l'exercice du droit de priorité sur tout projet de cession de certains immeubles aux « *... cas définis par le conseil municipal* » cette limitation ne concerne que l'hypothèse où le maire délèguerait à son tour l'exercice de ce droit. La chambre lui précise néanmoins que cette possibilité étant prévue par la délibération du 3 juillet 2020, la commune a l'obligation de définir les cas concernés.

En accordant au maire des délégations de fonctions illimitées ou en les limitant de façon imprécise, le conseil municipal fait une application irrégulière de l'article L. 2122-22 du CGCT retirant ainsi tout fondement aux décisions prises par le maire dans les domaines concernés et exposant la commune à des recours potentiellement pénalisants (CE, *commune de Saint-Joseph*, n° 117920 du 2 février 2000). La chambre l'invite à abroger ladite délibération dans le respect des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration et d'en prendre une nouvelle respectant les dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Par ailleurs, l'article L. 2122-18 du CGCT ouvre la possibilité pour le maire « *de déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal* », sous sa surveillance et sa responsabilité. Le champ de la délégation doit donc être précisé de façon limitative par l'arrêté. La jurisprudence administrative a non seulement confirmé la nécessité de mentionner les fonctions déléguées mais aussi de définir « *...avec une précision suffisante les limites de la délégation donnée ...* »<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> CE, *commune des Loges Margueron*, n° 93439 du 12 mars 1975 et *commune de Conflans-Sainte-Honorine*, n° 152572 du 18 février 1998. Voir également : CE, *commune de Grasse*, n° 82231 du 1<sup>er</sup> février 1989 et *commune de Boulogne-sur-Mer*, n° 279504 du 21 juillet 2006.

La chambre a examiné les dix-huit arrêtés du maire accordant délégation à des adjoints ou conseillers municipaux pour le mandat en cours qui lui ont été produits. Plus de 72 % respectent les conditions fixées par l'article L. 2122-18 du CGCT et la jurisprudence précitée. Il en va différemment des arrêtés n° 492 du 3 juillet 2020 et n° 856 du 9 juillet 2021 le modifiant, relatifs aux délégations de fonction et de signature aux adjoints, et des arrêtés n° 493 du 3 juillet 2020, n° 536 du 13 juillet 2020 abrogeant et remplaçant le précédent et n° 857 modifiant ce dernier, relatifs aux délégations de fonction et de signature aux conseillers municipaux délégués.

En effet, les arrêtés initiaux listent les secteurs d'activité (droits des femmes, architecture, cultures urbaines, etc.) et ne précisent que très rarement le champ d'intervention (suivi de la charte LGBT). Les arrêtés modificatifs n'apportent pas plus de précision, se contentant d'actualiser la liste des délégataires. Dans sa réponse l'ordonnateur estime ne pas devoir modifier son arrêté de délégations aux adjoints car il permet d'apprécier la consistance de celles-ci en précisant qu'elles comprennent une délégation de signature et en énonçant « ... *en des termes précis, les matières comprises dans le domaine délégué*... ».

La chambre relève qu'aucun des arrêtés qu'elle cite ci-dessus ne comporte de précision correspondant aux exigences de la jurisprudence administrative mentionnée par l'ordonnateur telle que, pour les délégations de signature : « *tous actes, arrêtés, et décisions en matière de finances et de budget* » (Conseil d'État, *commune Le Cendre*, n° 208543 du 19 mai 2000). Cette situation irrégulière recèle des possibilités de recours contre les décisions prises en application de ces arrêtés, créant une insécurité juridique qui fragilise la commune. La chambre invite en conséquence le maire à rapporter lesdits arrêtés pour en prendre de nouveaux conformes aux dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT, et à débiter sans délai pour ce faire le travail auquel il s'engage dans sa réponse.

#### 2.4.1.3 Les indemnités des élus

Les articles L. 2123-20 à L. 2123-24-2 et R. 2123-23 du CGCT encadrent l'attribution des indemnités aux élus communaux, ceux-ci pouvant exercer des fonctions exécutives directes ou déléguées ou, dans certains cas, uniquement délibératives. Ces indemnités sont établies par délibération et leur montant est fixé en pourcentage d'un terme de référence qui est le montant correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Elles constituent une dépense obligatoire pour la commune.

Pendant la période contrôlée, deux délibérations s'appliquaient à la commune du Mans : la première du 11 avril 2014 et, pour le mandat en cours, une seconde du 10 juillet 2020. En 2022, le coût total des indemnités versées telles qu'elles figurent au compte de gestion, incluant les cotisations de retraite et de sécurité sociale, s'élève à 0,98 M€.

La délibération du 10 juillet 2020 définissant les conditions d'attribution des indemnités de fonctions des élus ne respecte pas les dispositions du CGCT sur deux points formels mineurs. Tout d'abord, la majoration de 25 % prévue par les articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du CGCT pour les communes chefs-lieux de département doit, depuis le 29 décembre 2019, faire l'objet d'un vote distinct de celui relatif au montant des indemnités elles-mêmes. Or, la délibération précitée fixe à la fois les indemnités des membres du conseil municipal et ladite majoration.

En second lieu, cette délibération indique que « ... *l'enveloppe des indemnités du maire et des adjoints majorée de 25% sera de 60 820,61 € mensuels* ». Or, ce montant est supérieur au plafond autorisé par les dispositions combinées du III de l'article L. 2123-24-1 et du II de l'article L. 2123-24 du CGCT. Néanmoins, en appliquant les montants des indemnités votés par le conseil municipal, la chambre obtient une enveloppe de 51 778 € qui respecte bien ce plafond comme le confirme l'ordonnateur dans sa réponse à la chambre. Le montant figurant dans la délibération est matériellement erroné car il correspond en fait au total des indemnités versées à l'ensemble des élus municipaux comme en convient l'ordonnateur qui ajoute que les indemnités de chacun des élus, « ... *à l'exception du maire, sont précisées individuellement dans l'annexe à la délibération, conformément à l'article L. 2123-20-1* » du même code.

Conformément à l'invitation de la chambre la commune s'est engagée dans la réponse qu'elle lui adresse à abroger la délibération du 10 juillet 2020 définissant les conditions d'attribution des indemnités aux élus municipaux, dans le respect des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, et en prendre une nouvelle conforme aux dispositions du CGCT précitées et une seconde pour voter la majoration de 25 %.

## **2.4.2 L'organisation administrative**

### **2.4.2.1 Une organisation regroupant trois entités**

L'organigramme des services de février 2023 (voir annexe 3) produit par la commune décrit l'organisation de ses services mais aussi de ceux de la communauté urbaine Le Mans Métropole et du centre communal d'action sociale (CCAS) du Mans. Aucun signe particulier ne permet de différencier le rattachement de chacun d'entre eux à l'une ou l'autre de ces trois entités pourtant juridiquement distinctes. Conformément aux observations de la chambre l'organigramme mis à jour au 15 janvier 2024 montre, à l'aide d'un code couleur, à la compétence de quelle collectivité chaque service est rattaché.

L'organisation décrite repose sur la direction générale des services et cinq directions générales adjointes : ressources ; éducation, culture et sports ; gestion durable, services urbains et patrimoine ; solidarité et santé ; développement. Elle a été modifiée à de nombreuses reprises durant la période sous contrôle.

Le management stratégique de la commune est assuré principalement par des directeurs généraux mis à disposition par Le Mans Métropole, c'est le cas notamment pour la direction générale des services (DGS) excepté pendant la période du 1<sup>er</sup> octobre 2021 au 31 mars 2022 comme cela est précisé infra dans la partie 2.4.2.3. Seuls les directeurs généraux « éducation, culture et sports » et « solidarité et santé » sont employés par la commune.

#### 2.4.2.2 Le rattachement de certains services a été clarifié

L'article L. 333-1 du code général de la fonctions publique (CGFP) dispose que les collaborateurs de cabinet sont recrutés et nommés librement par l'autorité territoriale qui peut mettre fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions. La jurisprudence administrative a déduit de ces dispositions et de celles du décret du 16 décembre 1987<sup>8</sup> relatif à ces emplois que les fonctions des collaborateurs de cabinet « ... ne leur permettent pas d'être regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations de la collectivité concernée... » (CAA Paris, 27 novembre 2003, n° 03PA01312, *Ville de Paris*).

L'ensemble des organigrammes de novembre 2018 à janvier 2023 (voir annexe 2) transmis à la chambre montre le rattachement au cabinet mutualisé entre la commune et la communauté urbaine de services administratifs : « protocole relations extérieures », incluant le développement touristique à partir d'avril 2021, « courrier », « évènementiel » et « communication externe ». Ce dernier service était jusqu'en avril 2021 l'objet d'un double rattachement au cabinet et au DGS. Eu égard aux dispositions du CGFP et du décret du 16 décembre 1987 et à la jurisprudence rappelées ci-dessus, un tel rattachement est irrégulier.

En réponse à la recommandation que la chambre lui avait adressée à ce sujet avec ses observations provisoires, l'ordonnateur a démontré que cette situation est en cours de régularisation. Deux rapports en ce sens ont été soumis au comité social territorial (CST). Le premier présentant à la réunion du 10 février 2023 le rattachement du service courrier à la directrice général adjointe (DGA) ressources et le second soumettant à celle du 6 juillet 2023 le rattachement des autres services précités à la DGS. L'organigramme du 15 janvier 2024 ne maintient qu'un lien fonctionnel du service communication externe avec le cabinet mutualisé mais le service du protocole y est désormais rattaché à la DGA ressources. La chambre invite la commune à traduire concrètement les changements soumis au CST dans son organisation administrative, concernant notamment l'évaluation des agents affectés à ces services et les circuits de prise de décision.

#### 2.4.2.3 Le recrutement récent de deux emplois fonctionnels

##### 2.4.2.3.1 Le cadre juridique du recrutement des emplois fonctionnels

L'article 2 du décret du 30 décembre 1987<sup>9</sup> portant dispositions statutaires particulières à certains emplois de direction confie au directeur général des services (DGS) des communes d'au moins 2 000 habitants la charge, « ... sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation. » Ce même article prévoit la possibilité dans les communes de plus de 10 000 habitants de créer un ou plusieurs emplois de directeur général adjoint (DGA) « chargé de seconder et de suppléer, le cas échéant, le directeur général des services dans ses diverses fonctions. »

---

<sup>8</sup> Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

<sup>9</sup> Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

L'article L. 343-1 du CGFP offre la possibilité aux communes de plus de 40 000 habitants de recruter, à titre dérogatoire, des agents contractuels sur les emplois de DGS, DGA et directeur général des services techniques. Cela suppose au préalable que l'emploi ait été créé par délibération du conseil municipal et que celle-ci prévoie la possibilité que l'emploi puisse également être pourvu par un agent contractuel, conformément à l'article L. 313-1 du CGFP. Dans cette hypothèse, la délibération doit comporter un certain nombre d'informations supplémentaires<sup>10</sup> auxquelles s'ajoutent la nature de l'emploi et la durée des fonctions pour les emplois fonctionnels.

Le contrat lui-même est tenu de comporter les mentions énumérées par l'article 3 du décret du 15 février 1988<sup>11</sup> telles l'article du CGFP sur la base duquel il est établi et l'alinéa lorsque cet article énonce plusieurs cas, la date d'effet, la durée, les conditions d'emploi et de rémunération, etc.

#### 2.4.2.3.2 Les modalités de recrutement mises en œuvre pour deux emplois fonctionnels

À l'occasion de l'examen sur place de dossiers individuels des agents, la chambre a constaté deux recrutements atypiques eu égard aux dispositions précitées, concernant le poste de DGS, d'une part, et celui de DGA ressources, d'autre part.

Le premier a été précédé du recrutement de la personne concernée en qualité de DGS par la communauté urbaine Le Mans Métropole à temps complet sur un contrat à durée déterminée (CDD) du 13 septembre 2021 pour une durée de 17 jours, du 14 au 30 septembre 2021, avec un indice majoré de rémunération de 1173. Le contrat était fondé sur l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984<sup>12</sup>, désormais codifié aux articles L. 343-1 à L. 343-3 du CGFP, qui traite des emplois fonctionnels de direction.

Il lui était proposé ensuite un second contrat sur des bases similaires mais avec une baisse du montant mensuel de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), de 4 165 € à 3 770 € et un temps non complet à hauteur de 21 heures par semaine, pour une durée de trois ans, du 1<sup>er</sup> octobre 2021 au 30 septembre 2024. Simultanément, la commune du Mans la recrutait sur le même type de contrat, pour les mêmes durée et période et dans les mêmes conditions de rémunération et d'emploi mais à 17h30 par semaine.

Dans un troisième temps, consécutivement à deux lettres d'observation de la préfecture du 7 décembre 2021, elle signait avec la communauté urbaine un nouveau CDD d'emploi de direction pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 31 mars 2025, soit trois ans, identique au précédent à deux exceptions près : le retour à un temps complet et à une IFSE mensuelle de 4 165€. Elle était recrutée concomitamment par la commune en CDD pour accroissement temporaire d'activité, sur le fondement du 1<sup>o</sup> de l'article L. 332-23 du CGFP, à temps non complet pour 10h45 par semaine, avec pour « *missions principales : directrice générale des services* ». Conformément aux dispositions de l'article L. 332-23 1<sup>o</sup>, ce contrat était conclu pour une durée d'un an, du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 31 mars 2023. L'indice de rémunération était abaissé de 1173 à 472 et il n'était plus prévu d'IFSE. Il a été renouvelé pour la période du

<sup>10</sup> La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 313-1 du CGFP précise que dans le cas où l'emploi peut être pourvu par un agent contractuel, la délibération indique « ... le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. »

<sup>11</sup> Décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

<sup>12</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

1<sup>er</sup> avril 2023 au 31 mars 2024 avec deux modifications importantes : une durée hebdomadaire de travail de 5h30, diminuée de presque la moitié, et un indice de rémunération presque doublé à 923 pour une rémunération nette équivalente.

Le recrutement pour le poste de DGA ressources de la communauté urbaine Le Mans Métropole a été effectué par voie de mutation, dans le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux. L'arrêté de recrutement du 4 août 2022 indique que l'intéressé bénéficie de l'indice majoré de rémunération 792. Recruté à compter du 16 août 2022, l'agent était ensuite détaché dans l'emploi de DGA des établissements publics de coopération intercommunale de 150 000 à 400 000 habitants avec l'indice majoré de rémunération 830. La commune le recrutait également sur un CDD pour accroissement temporaire d'activité à temps non complet, 12 heures par semaine, ramenées à 4h par un avenant du 30 septembre 2022, avec pour « *missions principales : expertise et consultation* », pour un an, du 16 août 2022 au 15 août 2023. L'indice de rémunération est le même que celui détenu dans l'emploi fonctionnel de la communauté urbaine et il n'est pas non plus prévu de versement d'une IFSE.

Le dispositif décrit ici est contraire à la convention de mutualisation entre la commune, le CCAS et Le Mans Métropole du 18 décembre 2012, approuvée par délibération du 6 décembre 2012. En effet, l'article 1<sup>er</sup> de cette convention précise que la direction générale a été mutualisée entre la commune et la communauté urbaine depuis 1972. Le tableau permettant la refacturation des coûts de personnel entre les trois entités en fonction du travail réellement effectué par chaque agent au profit de chacune d'entre elles mentionne une quotité de 50 % du temps de travail au profit de la commune pour le poste de DGS en 2021, puis 40 % en 2022 comme pour celui de DGA ressources.

#### 2.4.2.3.3 Les contrats avec la commune présentent plusieurs irrégularités

Compte tenu de la similitude des deux situations, elles sont traitées ensemble. Il faut toutefois préciser que les irrégularités concernant le recrutement du DGA ressources de la communauté urbaine sont limitées à un seul contrat avec un surcoût pour la commune inférieur de plus de la moitié à celui généré par les contrats du DGS de la communauté urbaine.

Le premier contrat du DGS avec la commune qui portait sur un emploi permanent à temps non complet est irrégulier en l'absence de délibération « créant l'emploi ». Ce point est démontré infra dans la partie relative aux recrutements sur des emplois non créés. En outre, le préfet de la Sarthe, dans une des deux lettres d'observation du 7 décembre 2021 citées dans la partie précédente, également adressée au président de la communauté urbaine, confirme l'obligation, dans un cadre mutualisé, d'un seul emploi de DGS pour celle-ci et la commune. Accessoirement, ce contrat ne mentionne pas la catégorie hiérarchique du poste occupé, en contradiction avec les dispositions de l'article 3 du décret du 15 février 1988 précité.

Le contrat du DGA ressources et les deux derniers du DGS avec la commune du Mans relèvent du cadre juridique du cumul d'activités. Pendant la période sous revue, les cumuls d'activités sont régis successivement par l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 puis par les articles L. 123-1 à L. 123-10 du CGFP. Le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique précise, depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, ces dispositions. Malgré les possibilités offertes, le principe, fixé par l'article L. 121-3 du CGFP, reste que « *l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées.* »

Ces contrats s'inscrivent dans le régime des activités accessoires, lucratives ou non, que l'autorité hiérarchique peut autoriser un agent public à exercer auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé (article L. 123-7 du CGFP). La commune a produit pendant l'instruction deux autorisations de cumul accordées par le président de la communauté urbaine, correspondant au premier contrat du DGS pour accroissement temporaire d'activité et au contrat du DGA, conformément à l'article 12 du décret du 30 janvier 2020.

La chambre relève que le courrier du président de Le Mans Métropole au DGA ressources du 16 mai 2022 l'informant de la décision de le recruter, présentait le contrat pour accroissement temporaire d'activité avec la ville du Mans comme un élément de la rémunération qui lui était proposée. L'initiative en revient donc à la communauté urbaine et à la ville du Mans, ce qui est contraire aux règles en matière d'autorisation de cumul pour l'exercice d'une activité accessoire qui requièrent une demande de l'agent contrairement à ce qu'affirme l'ordonnateur dans sa réponse, en se fondant sur deux arrêts du Conseil d'État qui ne sont pas applicables au cas d'espèce<sup>13</sup>. Au surplus, la demande d'autorisation est datée du 31 août 2022 et l'autorisation a été accordée le 19 septembre 2022 alors que le contrat prenait effet le 16 août 2022. Celle du DGS est datée du 18 avril 2022, un peu plus de deux semaines après la prise d'effet du contrat, et aucune autorisation de cumul n'a été produite pour le dernier contrat alors que la première échoyait le 31 mars 2023. Or, l'article 12 du décret du 30 janvier 2020 précité dispose que cette demande doit être adressée à l'autorité hiérarchique « *préalablement à l'exercice de toute activité accessoire soumise à autorisation...* ».

La chambre relève par ailleurs que la mission « directrice générale des services » mentionnée dans ceux du DGS ne figure pas parmi les activités accessoires soumises à autorisation limitativement énumérées par l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 précité. Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur affirme d'une part que les activités confiées à cet agent relèvent du 1° et du 8°<sup>14</sup> de cet article et, d'autre part, que les missions de DGS sont susceptibles d'être autorisées dans le cadre d'un cumul d'activité. La chambre relève que les missions des 1° et 8° de l'article 11 précité ne sont pas mentionnées au contrat de la DGS et que les arrêts du Conseil d'État et de la Cour administrative d'appel de Nantes pris en référence par l'ordonnateur traitent de situations encadrées par un texte abrogé au 1<sup>er</sup> juillet 2007 qui n'était donc plus applicable lors de la signature des contrats concernés. De plus, cette mission concerne un emploi permanent qui ne peut donc être pourvu dans le cadre d'un contrat afférent à un emploi temporaire.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur discute le caractère permanent des emplois fonctionnels de direction en se fondant sur la nature facultative de leur création. La chambre rappelle qu'une collectivité est toujours libre de créer un emploi sans que cela n'emporte de conséquence sur son caractère permanent et que la jurisprudence administrative évalue ce caractère sur d'autres critères. Ainsi, le Conseil d'État considère que « *... l'existence, ou l'absence, du caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature du besoin auquel répond cet emploi et ne saurait résulter de la seule durée pendant laquelle il est occupé* »<sup>15</sup>. Il a également spécifié pour les emplois de collaborateurs d'élus, dont la création

<sup>13</sup> Il s'agit de : CE du 11 décembre 2006, n°281203 et CE du 30 novembre 1994, n°145078 qui concernent des situations relevant du décret-loi du 29 octobre 1936 lequel a été abrogé à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007.

<sup>14</sup> Le 1° de l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 concerne les activités d'expertise et de consultation et le 8° les activités d'intérêt général exercées auprès d'une personne publique notamment.

<sup>15</sup> CE du 14 octobre 2009, n°314722.

est présentée comme facultative par l'article L. 2121-28 du CGCT<sup>16</sup>, qu'ils « *contribuent au bon fonctionnement des assemblées délibérantes, répondent à un besoin permanent des collectivités territoriales...* »<sup>17</sup>. C'est a fortiori le cas pour les emplois fonctionnels de direction. Au surplus, la chambre observe que la commune ne pouvait ignorer que ces emplois sont permanents puisque la délibération du 16 septembre 2021 qu'elle a visée au premier contrat signé avec le DGS actualise le tableau des emplois permanents et que les annexes « état du personnel » des documents budgétaires qu'elle établit présentent les emplois fonctionnels de direction parmi les emplois permanents.

Le dernier contrat du DGS pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2023 au 31 mars 2024, qui ne relève pas de l'article L. 343-1 du CGFP relatif aux emplois supérieurs, est frappé d'une irrégularité supplémentaire. Comme l'indique son intitulé et le confirme la commune, il constitue le renouvellement du contrat conclu pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 31 mars 2023. Or, aux termes de l'article L. 332-23 du CGFP ce type de contrat ne peut être renouvelé que dans la limite de 12 mois au cours d'une période de 18 mois consécutifs. Au surplus, le quasi doublement de l'indice de rémunération semble n'avoir d'autre justification que de compenser la diminution de la quotité horaire et aboutir à une rémunération identique au contrat précédent.

En outre, en contradiction avec l'article 3 du décret du 15 février 1988<sup>18</sup> relatif aux agents contractuels, ces contrats ne mentionnent pas l'alinéa de l'article du CGFP qui les fonde, en l'occurrence le 1<sup>o</sup> de l'article L. 332-23, ancien article 3 de la loi statutaire du 26 janvier 1984, ni « ... *la définition précise du motif du recrutement* ».

L'objet réel de ce montage inédit semble être l'attribution d'un complément de rémunération aux deux cadres concernées. Les explications de la commune durant l'instruction comme les arguments, non-étayés par des pièces, figurant dans la réponse de l'ordonnateur pour démontrer que les missions qui auraient été confiées aux deux agents concernés ne relèvent pas de leur activité principale n'ont pas convaincu la chambre. Concernant le DGS, le pilotage de projets et de services nouveaux est une situation ordinaire pour un cadre supérieur, a fortiori lorsqu'il occupe un emploi de direction. À l'identique, confier à un DGA ressources ou à un DGS mutualisés des missions d'amélioration de la gestion administrative et financière de la ville, de construction de solutions stratégiques dans le cadre du temps de travail qu'ils effectuent pour le compte de celle-ci ne constituerait en rien une situation exceptionnelle. Au surplus, l'ordonnateur n'apporte aucune pièce susceptible d'attester la réalisation par ces agents eux-mêmes de « *missions propres de conseil (et) d'audit* » selon les termes de sa réponse. Ainsi, soit les missions citées sont inhérentes à leurs fonctions mutualisées soit leur réalité est incertaine. Dans les deux cas, les conditions d'un accroissement temporaire d'activité ne sont pas réunies. L'ordonnateur reconnaît d'ailleurs dans sa réponse à la chambre que ce motif « *peut apparaître inadapté* » en l'espèce. En toute hypothèse, ces situations ne sauraient conduire à proposer à ces agents des contrats manifestement irréguliers.

---

<sup>16</sup> L'alinéa 4 de l'article L. 2121-28 du CGCT dispose en effet que « *le maire peut, dans les conditions fixées par le conseil municipal et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes* »

<sup>17</sup> CE du 6 novembre 2013, n°366309.

<sup>18</sup> Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale

Le surcoût pour la commune généré par l'exécution des contrats irréguliers décrits ci-dessus est estimé par la chambre à 35 500 €, charges patronales comprises, du 1<sup>er</sup> octobre 2021 au 31 décembre 2023. S'y ajoutent pour les contrats du DGS avec Le Mans Métropole et la commune du Mans courant à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021 un surcoût de 4 300 € pour la première et de 870 € pour le CCAS du Mans, soit un total d'un peu plus de 40 700 € pour les trois entités<sup>19</sup>.

La chambre invite la commune à procéder à la répétition des sommes indûment versées au titre des trois contrats passés avec le DGS et le DGA ressources pour accroissement temporaire et des remboursements réciproques générés par les contrats conclus avec le DGS par la commune et Le Mans Métropole, effectifs à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021<sup>20</sup>, soit au total 11 200 € pour le DGS et 4 100 € pour le DGA, correspondant à la rémunération nette induite selon les estimations de la chambre. Le délai de prescription de recouvrement de deux ans, fixé par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000<sup>21</sup> n'est, en l'espèce, dépassé que pour la rémunération perçue par le DGS en 2021. Elle rappelle que l'exemplarité attendue de cadres supérieurs occupant des emplois de direction implique une grande rigueur dans la gestion de telles situations.

L'ordonnateur déclare dans sa réponse à la chambre que les rémunérations versées à ces deux cadres correspondent à des missions effectives qui les justifient et ne peuvent donc donner lieu à remboursement. Il invoque notamment à l'appui un arrêt du Conseil d'État<sup>22</sup> et un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris<sup>23</sup>. La chambre lui précise que ses observations provisoires n'évoquaient pas l'absence de service fait mais soulignaient que les missions effectuées relèvent des missions normales d'un DGS ou d'un DGA et peuvent être réalisées dans le cadre de leurs fonctions pour le compte des directions générale et ressources mutualisées. Elle note par ailleurs qu'un arrêt très récent du Conseil d'État<sup>24</sup> vient de spécifier que « *sauf dispositions spéciales, les règles fixées par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 sont applicables à l'ensemble des sommes indûment versées par des personnes publiques à leurs agents à titre de rémunération, y compris les avances et, faute d'avoir été précomptées sur la rémunération, les contributions ou cotisations sociales.* ».

La chambre observe par ailleurs que la commune du Mans et la communauté urbaine ont mis en place, pour le recrutement de la nouvelle DGS, trois dispositifs de recrutement différents en dix-huit mois sans que leur intérêt pour ces deux collectivités n'apparaisse clairement.

---

<sup>19</sup> Concernant les contrats courant à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021, le surcoût a été calculé sur la base du temps de travail excédant la durée légale hebdomadaire soit 3h30 (21 h + 17h30 – 35h) et des refacturations effectuées entre les trois entités dans le cadre de la convention de mutualisation.

<sup>20</sup> Le montant de l'avantage injustifié découlant de l'exécution des contrats courant à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021 est calculé sur les mêmes bases que leur surcoût pour les trois entités concernées.

<sup>21</sup> Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>22</sup> Dans son arrêt du 17 février 2010, n° 308852, le Conseil d'État considère que lorsque l'existence d'un contrat de travail non formalisé est attestée par des éléments qui le caractérise tel un préavis de deux mois avant que l'agent puisse cesser ses fonctions, une rémunération est due.

<sup>23</sup> Le 5 décembre 2006 (n° 04PA02604) la CAA de Paris a jugé qu'un contrat d'engagement entre une collectivité et un agent public annulé pour excès de pouvoir n'a pu faire naître aucune obligation à la charge des parties mais que, quel que soit le degré de connaissance par l'agent public de l'irrégularité de son engagement, les sommes dues par la collectivité au titre du service fait lui demeurent acquises.

<sup>24</sup> CE du 9 novembre 2023 n°469144.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur s'engage à faire droit à la recommandation qu'elle lui adresse de régulariser les situations de ces deux agents « *en mettant fin au dispositif critiqué avec prise d'effet immédiat, en accord avec les agents concernés* ».

**Recommandation n° 1.** : Régulariser sans délai les situations des deux agents occupant les emplois de DGS et de DGA ressources de la communauté urbaine Le Mans Métropole recrutés par la commune au motif d'un accroissement temporaire d'activité.

#### 2.4.2.4 Les référents et les dispositifs destinés à épauler les services

La désignation de référents pour conseiller et accompagner les services lorsqu'ils sont confrontés à certaines problématiques complexes a été rendue obligatoire par différents textes. Il s'agit des référents déontologue, alerte éthique, laïcité et de la personne responsable de l'accès aux documents administratifs. Seuls les deux derniers cités sont étudiés ici ainsi que le dispositif de signalement d'actes de violence, de discrimination ou de harcèlement notamment. Les deux autres référents sont abordés dans la partie suivante consacrée à la transparence de la vie publique et à la prévention des atteintes à la probité.

L'article 3 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République<sup>25</sup> a introduit dans la loi du 13 juillet 1983<sup>26</sup> fixant les droits et les obligations des fonctionnaires un article 28 ter imposant la désignation d'un référent laïcité par les collectivités territoriales. En vigueur depuis le 26 août 2021 cette disposition, désormais codifiée aux articles L. 124-3 et L. 124-26 du CGFP, fixe pour rôle à ce référent « (...) *d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte.* » Ses missions, les modalités et les critères de sa désignation sont définies par un décret du 23 décembre 2021<sup>27</sup>.

La commune du Mans a désigné un référent laïcité par arrêté du 28 juin 2023. Auparavant, plusieurs études avaient été conduites à ce sujet et ces questions étaient prises en charge par le service juridique. Celui-ci a recensé dix questions durant la période sous revue, dont quatre ont été posées par le cabinet du maire. La désignation de ce référent est obligatoire depuis la parution du décret du 23 décembre 2021.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les dispositions combinées des articles L. 330-1 et R. 330-2 du code des relations entre le public et l'administration prescrivent la désignation par les communes de 10 000 habitants ou plus d'une personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques. La commune du Mans a satisfait à cette obligation et respecté les règles de publicité et d'information des agents et du public.

---

<sup>25</sup> Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

<sup>26</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>27</sup> Décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique.

Les agents publics bénéficient par ailleurs de deux dispositifs d'alerte et de signalement lorsqu'ils sont confrontés à des situations critiques. La procédure de recueil et de traitement des alertes éthiques fait l'objet d'une partie dédiée infra. Le second dispositif porte sur les atteintes volontaires à l'intégrité physique, les actes de violence, de discrimination, de harcèlement, d'agissements sexistes de menaces ou de tout autre acte d'intimidation dont seraient victimes ou témoins les agents. Il a été rendu obligatoire à compter du 8 août 2019 pour tous les employeurs publics par l'article 80 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Cette disposition est codifiée à l'article L. 135-6 du CGFP. Le dispositif a pour objet de recueillir les signalements des agissements précités et d'orienter les victimes vers les autorités compétentes pour les accompagner, les soutenir, les protéger et traiter les faits signalés.

Une note de cadrage du 9 septembre 2022 suivie par la mise en place d'un groupe de travail a abouti à l'instauration d'une procédure transitoire le 3 février 2023. Après consolidation, la procédure définitive a été établie par une délibération du 6 juillet 2023. Elle sera fixée par un arrêté du président de la communauté urbaine, le dispositif étant mutualisé comme la DRH qui en est chargée, en conformité avec les observations provisoires de la chambre.

### **2.4.3 Transparence et prévention des atteintes à la probité**

En matière de transparence, la chambre a pu s'assurer du respect de l'obligation de déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par les élus et les agents qui y sont soumis.

#### **2.4.3.1 La prévention des atteintes à la probité**

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et les décrets n° 2017-519 du 10 avril 2017 et n° 2017-564 du 19 avril 2017<sup>28</sup> ont renforcé les dispositifs applicables aux collectivités en matière de transparence et de prévention des atteintes à la probité des élus et des agents territoriaux. Ils ont été complétés par la loi du 21 mars 2022<sup>29</sup>, relative à la protection des lanceurs d'alerte et le décret du 3 octobre 2022<sup>30</sup> abrogeant celui du 19 avril 2017.

En ce qui concerne les obligations de transparence, la totalité des délibérations depuis le 29 janvier 2009, y compris celles relatives aux rapports et aux débats d'orientations budgétaires, sont accessibles aisément sur le site internet de la commune.

---

<sup>28</sup> Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique et décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État.

<sup>29</sup> Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

<sup>30</sup> Décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Dans ses recommandations<sup>31</sup> en date de décembre 2017, élaborées conformément aux dispositions du 2° de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 précitée, l'Agence française anticorruption (AFA) expose que « *la stratégie de gestion des risques doit s'appuyer sur une cartographie des risques.* » La commune n'a pas instauré une telle cartographie ni, *a fortiori*, de stratégie de prévention et de détection des atteintes à la probité. Toutefois, elle a mis en place des mécanismes de prévention spécifiques notamment par une note du 12 juillet 2022 adressée par le maire aux élus.

Concernant les agents, la commune déclare que lors de leur recrutement sur emploi permanent ils sont reçus par une gestionnaire carrière-paie qui procède à un rappel des devoirs des agents publics, notamment en matière de cumul d'activités. Ils sont également sensibilisés collectivement à la question du cumul lors de la journée d'accueil des nouveaux agents.

La chambre encourage la commune à aller au bout de la démarche engagée en définissant une cartographie des risques d'atteinte à la probité et en élaborant, sur cette base, une stratégie de gestion de ces risques, conformément aux recommandations de l'AFA de décembre 2017 fondées sur le 2° de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 précitée. Dans sa réponse l'ordonnateur indique que le travail de cartographie des risques est engagé et montre qu'il relèvera du service juridique dès sa réorganisation, effective au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

#### 2.4.3.2 La mise en place d'un référent déontologue

L'article L. 124-2 du CGFP dispose que tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue. Celui-ci a pour mission de conseiller les agents sur le respect des obligations et des principes déontologiques auxquels ils sont soumis en vertu des articles L. 121-1 à L. 124-26 du CGFP. En application de l'article L. 124-26, le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 précise en son article 4 que le référent déontologue est « (...) *désigné par l'autorité territoriale (...)* ».

Plus récemment, l'article 218 de la loi du 21 février 2022 dite 3DS<sup>32</sup> a étendu cette obligation au bénéfice des élus en ajoutant deux alinéas à l'article L. 1111-1-1 du CGCT qui sont en vigueur depuis le 23 février 2022. Ce référent déontologue doit apporter tout conseil utile aux élus locaux pour respecter les principes déontologiques fixés par la charte de l' élu local. Ces dispositions ont été précisées par décret le 6 décembre 2022<sup>33</sup>.

Bien que tardivement<sup>34</sup>, en particulier pour le référent des agents, la commune a mis en place ces deux référents déontologues. Un arrêté du 28 juin 2023 a désigné le référent des agents et une délibération du 21 septembre 2023 a désigné une référente pour les élus.

---

<sup>31</sup> Recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme, [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/2017\\_-Recommandations\\_AFA.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/2017_-Recommandations_AFA.pdf).

<sup>32</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>33</sup> Décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l' élu local.

<sup>34</sup> Le décret du 10 avril 2017 concernant les agents est entré en vigueur le 13 avril 2017.

### 2.4.3.3 Le référent et la procédure de recueil et de traitement des alertes éthiques

L'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 précitée impose, notamment aux « (...) *personnes morales de droit public employant au moins cinquante agents* (...) », la formalisation d'une procédure de recueil et de traitement des signalements émis par les membres de leur personnel ou par leurs collaborateurs extérieurs et occasionnels. Le décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 précise les conditions de mise en œuvre de cette obligation. Ces dispositions ont été complétées respectivement par la loi du 21 mars 2022 et le décret du 3 octobre 2022 évoqués supra dans la partie relative à la prévention des atteintes à la probité.

Ce même article prévoit également la possibilité pour l'employeur de désigner un référent auprès duquel les signalements peuvent être effectués. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022, cette possibilité est ciblée sur les entités dans lesquelles il n'existe pas de procédure interne de recueil et de traitement de ces signalements. Le signalement peut aussi être effectué auprès d'un supérieur hiérarchique ou de l'employeur.

À l'occasion du contrôle de la chambre, la commune a engagé la mise en place d'une procédure de recueil de ces signalements et a désigné un référent dans l'attente de son élaboration. Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur produit, en effet, un projet de procédure et un projet de délibération afférent.

La chambre recommande à la commune de mettre en place en 2024 la procédure de recueil et de traitement des alertes éthiques, conformément aux dispositions de la loi du 9 décembre 2016 modifiée et note l'avancement de ce travail.

**Recommandation n° 2.** : Mettre en place en 2024 la procédure de recueil et de traitement des alertes éthiques, conformément aux dispositions de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 modifiée et du décret n° 2022-1284.

## 2.5 Les relations avec la communauté urbaine

### 2.5.1 La commune et la gouvernance communautaire

Créée le 19 novembre 1971<sup>35</sup>, la communauté urbaine Le Mans Métropole, dont le Mans est la ville centre, comporte 20 communes pour une population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>36</sup> de 213 834 habitants. Le Mans représente un peu plus de 69 % de ce total. Parmi les autres communes, seule Allonnes dépasse 10 000 habitants (11 207) et trois ont plus de 5 000 habitants<sup>37</sup>. Cela confère de fait au Mans une position dominante au sein de la communauté urbaine.

<sup>35</sup> Décret n° 71-922 du 19 novembre 1971 portant création de la communauté urbaine avec prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 1972.

<sup>36</sup> INSEE, recensement de la population 2020 en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

<sup>37</sup> Coulaines 8 076, Arnage 5 647 et Mulsanne 5 295.

En termes de gouvernance, la communauté urbaine est présidée par le maire du Mans. Sur les 74 conseillers communautaires<sup>38</sup>, la moitié est issue du conseil municipal du Mans. En outre, huit élus manceaux détiennent une des 15 vice-présidences.

En plus des sept groupes de compétences<sup>39</sup> rendus obligatoires par l'article L. 5215-20 du CGCT qu'elle exerce « ... *au lieu et place des communes...* », Le Mans Métropole assure par délégation des conseils municipaux une douzaine d'autres compétences, listées par un arrêté préfectoral du 28 décembre 2022.

La commune du Mans est représentée par la communauté urbaine Le Mans Métropole au sein des syndicats mixtes du Pays du Mans et du Pôle métropolitain Le Mans Sarthe. Elle n'a aucune relation juridique ou financière directe avec ce dernier mais elle verse au Pays du Mans deux contributions : une participation annuelle de 5 000 € au titre d'une convention annuelle de partenariat pour des actions de promotion, de communication et de valorisation dans les domaines patrimoniaux et touristiques ; le financement du reste à charge pour la réalisation d'audits énergétiques sur des bâtiments municipaux.

## 2.5.2 Les relations financières entre les deux entités

Le Mans Métropole est, en tant que communauté urbaine, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)<sup>40</sup> en vertu de l'article L. 5210-1-1 A du CGCT. Elle appartient à la catégorie des EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire qu'en matière fiscale elle détient le pouvoir de voter les taux de certains impôts qu'elle perçoit. Parmi les EPCI à fiscalité propre, les dispositions combinées des articles 1379-0 bis et 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) indiquent que les métropoles, les communautés d'agglomération et certaines communautés urbaines et communautés de communes sont placées sous le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU).

Le Mans Métropole a été la dernière<sup>41</sup> communauté urbaine de France à ne pas être soumise au régime de la FPU mais à celui de la fiscalité additionnelle, avec une fiscalité de zone. Ainsi, Le Mans a conservé son pouvoir de taux non seulement sur les bases d'imposition des ménages mais aussi sur les bases de la cotisation foncière des entreprises présentes sur son territoire. En conséquence, Le Mans Métropole ne lui versait pas d'attribution de compensation pour garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés à l'occasion du passage sous le régime de la FPU. Toutefois, des dotations ont été instituées pour compenser certains

---

<sup>38</sup> Nombre fixé par arrêté préfectoral du 23 septembre 2019.

<sup>39</sup> Il s'agit du développement et de l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; de l'aménagement de l'espace communautaire (notamment schéma de cohérence territoriale (SCOT) et organisation de la mobilité) ; de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; de la politique de la ville ; de la gestion des services d'intérêt collectif tels l'assainissement, les cimetières et sites cinéraires d'intérêt communautaire, les services d'incendie et de secours, la contribution à la transition énergétique... ; de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie ; de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs.

<sup>40</sup> EPCI : établissement public de coopération intercommunale. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.

<sup>41</sup> Le bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2023 de la DGCL montre que depuis 2016 une seule communauté urbaine n'est pas sous le régime de la FPU.

transferts à la communauté urbaine ou à la commune. Dans sa réponse l'ordonnateur indique que la communauté urbaine a conduit un travail en 2023 pour instaurer la FPU au 1<sup>er</sup> janvier 2024, en associant les communes.

La chambre a pu retracer la totalité des flux financiers de la section de fonctionnement entre le Mans et la communauté urbaine. Pour la commune ils ont représenté pendant la période sous revue un total de 113,4 M€ en dépenses et 35 M€ en recette, avec une moyenne annuelle de respectivement 22,7 M€ et 7 M€, soit un solde négatif moyen de 15,7 M€. En 2022 ces flux représentaient respectivement 14,4 % des dépenses réelles de fonctionnement du compte administratif provisoire au 5 mai 2023, ce qui est significatif, et 3,9 % des recettes réelles de fonctionnement.

Les mises à disposition réciproques de personnels représentent en moyenne 70,6 % du total des flux en dépenses pour la commune et 40,6 % en recettes. Les autres postes de dépenses importants sont les autres charges de gestion courante (10,6 %) et les remboursements de frais (7,1 %). La dotation de solidarité communautaire (DSC) représente en moyenne 22 % des recettes et les participations en constituent 18 %.

#### 2.5.2.1 La dotation de solidarité communautaire

La communauté urbaine Le Mans Métropole a instauré la DSC par délibération du 21 décembre 2000, en utilisant la faculté ouverte par l'article 11-III<sup>42</sup> de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980<sup>43</sup>. En vigueur depuis le 30 décembre 2019, l'article L. 5211-28-4 du CGCT a abrogé cette disposition et impose désormais l'instauration de cette dotation par les communautés urbaines. Il précise qu'elle a pour objectif de « *réduire les disparités de ressources et de charges* » entre les communes qui en sont membres.

La communauté urbaine délibère chaque année pour déterminer la répartition de la DSC entre les communes. Elle est constituée de deux parts. La première est assise sur la fiscalité professionnelle des zones qu'elle gère à l'exception de la zone industrielle sud au Mans, et constituée principalement par le retour à chaque commune de la fiscalité professionnelle de zone (cotisation foncière des entreprises de zone et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de zone) prélevée sur son territoire. Certaines communes perçoivent une ou plusieurs enveloppes complémentaires en raison de l'importance du nombre de logements sociaux sur leur territoire, de la perception de la dotation de solidarité urbaine (DSU) alliée à un niveau de revenu par habitant inférieur à 11 800 € et un effort fiscal inférieur à 1,2 ou de la perception de la dotation de solidarité rurale (DSR). Le Mans ne perçoit pas d'enveloppe complémentaire.

---

<sup>42</sup> Cette disposition a été abrogée par l'article 256 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 qui a créé l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

<sup>43</sup> Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

La seconde part est assise sur le solde net perçu par Le Mans Métropole du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), présenté dans la partie suivante. La répartition de ce solde est effectuée selon des règles définies en 2015 : une enveloppe de neutralisation des diminutions des montants nets de droit commun communal du FPIC par rapport à l'année n-1, le reste à 80 % selon des indicateurs utilisés pour la première part, dénommée dotation de solidarité complémentaire, et 20 % ciblé sur les communes percevant la DSU ou la DSR dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort moyen des communes membres de Le Mans Métropole et dont le potentiel fiscal est inférieur à leur potentiel fiscal moyen.

Pendant la période, la DSC du Mans a évolué ainsi qu'il suit :

**Tableau n° 2 : Évolution de la dotation de solidarité communautaire du Mans.**

| en €              | 2018      | 2019      | 2020      | 2021      | 2022      | Moyenne   | 2022/2018 | Tx variat. |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Montant de la DSC | 1 417 717 | 1 432 536 | 1 591 105 | 1 614 243 | 1 657 447 | 1 542 610 | 239 730   | 16,9%      |

Sources : commune du Mans, retraité CRC.

En 2022, la DSC du Mans représente 27,6 % de la DSC totale de 6 M€ versée par la communauté urbaine, ce qui est très inférieur à son poids démographique puisqu'elle représentait 69,4 % de la population totale de l'EPCI. Le Mans perçoit la deuxième dotation par habitant la plus faible à 11,30 €, juste derrière Fay avec 8,89 €. Toutefois l'ordonnateur a informé la chambre dans sa réponse d'une refonte de la DSC à compter de 2024 qui devrait aboutir à réduire les écarts de dotations par habitant. La chambre lui précise que cette évolution ne doit pas remettre en cause l'objectif de « *réduire les disparités de ressources et de charges* » fixé par l'article L. 5211-28-4 du CGCT précité.

#### 2.5.2.2 Les fonds de péréquation

Le FPIC, encadré par l'article L. 2336-3 du CGCT, constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale, c'est-à-dire entre collectivités de même niveau, pour le secteur communal. Sont contributeurs les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier moyen agrégé par habitant constaté au niveau national.

Pendant toute la période sous contrôle, l'ensemble intercommunal du Mans Métropole, c'est-à-dire la communauté urbaine et les communes qui la composent, est bénéficiaire net du FPIC. C'est la répartition de droit commun définie par le premier alinéa du II de l'article L. 2336-3 du CGCT qui s'applique, conformément au choix de la communauté urbaine. Ainsi, en 2022, le montant net perçu par la communauté urbaine était de 2 101 859 € tandis que les communes recevaient 1 975 418 €, dont 1 174 580 € pour Le Mans soit 28,8 % du total et 59,5 % de la part communale. Cette dernière représente 48,4 % du montant perçu par l'ensemble intercommunal.

De 2018 à 2022 les montants versés au Mans au titre du FPIC ont progressé de 20,7 %.

Par ailleurs, l'article 78 de la loi de finances pour 2010 a instauré un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) qui permet d'assurer à chaque collectivité territoriale, par l'intermédiaire d'un prélèvement ou d'un reversement, que les ressources perçues après la suppression de la taxe professionnelle sont identiques à celles perçues avant cette suppression.

En 2022, le versement du FNGIR représente près de 4,4 M€ pour la commune. Le FNGIR étant une ressource figée à son niveau de 2010 par l'article 40 de la loi de finances pour 2012, ses bénéficiaires comme la commune du Mans sont pénalisés. En effet, depuis 2010 seule la part du montant de fiscalité professionnelle qu'elle continue à percevoir bénéficie de l'évolution des taux et des bases.

**Tableau n° 3 : Évolution des versements au titre des fonds de péréquation**

| en €                | 2018      | 2019      | 2020      | 2021      | 2022      | Moyenne   | 2022/18 | Tx var. |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|
| Montant net du FPIC | 973 521   | 873 314   | 1 052 719 | 1 119 553 | 1 174 580 | 1 038 737 | 201 059 | 20,7%   |
| Montant du FNGIR    | 4 349 171 | 4 352 499 | 4 352 499 | 4 352 499 | 4 352 499 | 4 351 833 | 3 328   | 0,08%   |

Sources : notifications de la préfecture, retraité CRC.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La commune du Mans, ville centre de la communauté urbaine Le Mans Métropole et plus importante commune du département de la Sarthe, avec 147 983 habitants au 1<sup>er</sup> Janvier 2023, occupe historiquement une position de carrefour confirmée par son positionnement au centre d'un nœud de communication routier et ferroviaire et son rôle de pôle économique et universitaire.*

*Le fonctionnement du conseil municipal et des instances est marqué par un fort présentéisme aux réunions. En revanche, certaines des délégations de fonctions du conseil municipal au maire demandent à être clarifiées et les délégations de fonctions et de signature du maire aux élus municipaux sont trop imprécises sur le champ d'intervention délégué. La chambre recommande à la commune de régulariser cette situation.*

*L'organisation administrative de la commune est marquée par une intégration forte avec celles de son CCAS et de la communauté urbaine Le Mans Métropole. Elle a été ramenée en 2021 de sept à cinq directions générales adjointes, regroupées autour des priorités du mandat. Les recrutements par la commune de deux membres de la direction générale de la communauté urbaine en CDD pour accroissement temporaire d'activité présentent de nombreuses irrégularités. L'ordonnateur s'engage, dans sa réponse, à suivre la recommandation formulée par la chambre de régulariser ces deux situations.*

*La commune a mis en place des mécanismes de prévention des atteintes à la probité qu'elle devra intégrer au sein d'une stratégie de gestion des risques en la matière après avoir défini une cartographie de ceux-ci. La chambre lui recommande d'instaurer une procédure de recueil et de traitement des alertes éthiques conformément à ses obligations légales, ce qu'elle a commencé à faire.*

*La commune du Mans est membre de la dernière communauté urbaine de France à se soumettre au régime de la FPU, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024. En l'absence d'attribution de compensation, la commune versait et recevait tout de même des dotations de compensation de certains transferts de compétence. Les flux financiers entre la commune et Le Mans Métropole représentent pour la commune en 2022 plus de 24 M€ en dépense et de 7 M€ en recette. Les principaux concernent les mises à disposition réciproques de personnels et la DSC.*

## 3 LE SYSTÈME D'INFORMATION

### 3.1 La gouvernance du système d'information

#### 3.1.1 L'organisation de la fonction informatique et son périmètre

##### 3.1.1.1 Une direction en reconstruction

Rattachée à la direction générale adjointe des ressources, la DSI est une entité mutualisée entre la commune, la communauté urbaine du Mans et le centre communal d'action sociale (CCAS). Son effectif théorique est passé depuis 2018 de 40 à 50 agents. Toutefois, en date du contrôle, 10 postes restent non pourvus (Cf. organigramme en annexe 4).

La DSI a connu une période difficile entre 2020 et 2023. Son organisation a été affaiblie par des départs, des difficultés de recrutement et une instabilité au niveau de l'encadrement. En effet, deux services de la DSI sont restés sans responsable pendant plus d'un an, à cela s'est ajoutée l'absence prolongée du directeur. Cette situation a engendré un retard sur les évolutions techniques du système d'information.

Par ailleurs, la commune fait appel à un cabinet de conseil, à raison de 2,5 jours par semaine, pour pallier le manque d'effectif, notamment pour la conduite du projet de passage à la M57 et le maintien en condition opérationnelle de certaines applications.

En janvier 2023, un nouvel organigramme été présenté au CST (comité social territorial) avec pour objectif principal de stabiliser l'organisation et de reconstruire un cadre de travail apaisé en vue de gérer les urgences et rattraper les principaux retards techniques. Cette nouvelle organisation distingue clairement les missions de conduite de projet de celles dévolues à la maintenance des applications existantes. Le pôle « SIG et valorisation de la donnée » s'est vu confier une nouvelle mission liée à la gouvernance de la donnée et une mission transversale a été dédiée à la sécurité du système d'information. En revanche, la répartition des tâches entre le centre de service et l'infrastructure n'a pas été formalisée.

Si ces évolutions sont de nature à consolider l'organisation de la DSI, l'absence d'un plan de formation des agents basé sur un diagnostic des compétences présentes et des besoins dans le cadre de la nouvelle organisation ainsi que d'une meilleure répartition des rôles entre les différents services de la direction, constituent des obstacles à la mise en œuvre de toute nouvelle organisation.

Dans sa réponse à la chambre l'ordonnateur déclare que le recrutement du directeur a été finalisé en aout 2023 et s'engage à poursuivre le renforcement de la direction. La chambre recommande néanmoins à la commune d'accélérer le renforcement de cette direction dès 2024.

**Recommandation n° 3.** : Accélérer le renforcement des moyens de la direction des systèmes d'information dès 2024.

### 3.1.1.2 Un périmètre ne couvrant pas tout le champ numérique de la collectivité

La commune s'est engagée, dès 2016, dans un plan numérique pour les écoles (PNE) décrit plus précisément infra dans une partie dédiée. C'est la direction de l'éducation qui a assuré la maîtrise d'ouvrage interne tandis que la maîtrise d'œuvre pour l'installation et la maintenance a été confiée à un prestataire extérieur. Ce marché a été renouvelé en 2022. La DSI n'a pas pu l'accompagner par manque de moyens. Il en est de même pour l'équipement de la commune en matière de vidéoprotection (1 M€ de 2018 à 2022).

Si l'implication des directions métiers ou le choix de l'infogérance relèvent de choix d'opportunité, la DSI, garante des SI de la collectivité, doit en avoir la maîtrise complète. A contrario, la DSI réalise des prestations informatiques pour d'autres communes de la communauté urbaine ou pour des organismes locaux dans le cadre de conventions.

Au regard de ses besoins, la chambre invite la commune à recentrer l'activité de la DSI prioritairement sur les services internes.

### 3.1.2 Une absence de feuille de route stratégique

Entre 2018 et 2020, la stratégie informatique de la collectivité s'articulait autour de cinq axes<sup>44</sup>, différentes instances ont été mises en place afin d'assurer le suivi du schéma directeur des systèmes d'information (SDSI). Le bilan effectué en 2021 fait ressortir que l'absence d'investissements pour le renouvellement de l'infrastructure technique a accentué son obsolescence, occasionnant une trop grande mobilisation des équipes de la direction des systèmes d'information (DSI) pour la maintenance de l'existant. Le manque d'implication des maîtrises d'ouvrages (directions métiers) a été également identifié comme une faiblesse.

En 2021, tenant compte de ces constats, une nouvelle stratégie a été proposée. Elle repose sur deux piliers : le comité de gouvernance du système d'information (CGSI) avec un rôle de décisions stratégiques et le comité des changements (CAB)<sup>45</sup>. Plusieurs comités ont été proposés (comités de pilotages, comités de projets notamment) ainsi qu'un projet de service ambitieux et une trajectoire, visant à adapter la DSI aux besoins des métiers. La direction générale a validé la stratégie de transformation et les scénarios budgétaires.

---

<sup>44</sup> Simplifier et moderniser le parcours usagers, renforcer le pilotage de l'activité et favoriser la prospective, fluidifier l'organisation et améliorer l'efficacité, déployer des infrastructures durables au service du territoire, moderniser le poste de travail et les outils des agents.

<sup>45</sup> Change Advisory Board, issu de la méthodologie ITIL, cette instance a vocation à valider tous les changements à intervenir sur le système d'information.

Consécutivement au départ du directeur et d'autres agents de la direction, cette stratégie n'a pu être mise en œuvre. La DSI est demeurée confrontée à la fois aux demandes croissantes des services, à la dette technique accumulée et aux difficultés organisationnelles. Les membres de la DSI ont alerté la direction générale sur les risques en matière de continuité de service et sur l'impossibilité de réaliser dans un délai court les projets de transformation proposés. Un cabinet extérieur a été missionné pour accompagner la collectivité dans la prise de décision afin de stabiliser le SI et d'épauler le collectif de direction assurant le management de l'équipe par intérim dans l'attente du recrutement d'un DSI.

La chambre recommande à la commune de se doter formellement d'une feuille de route en matière numérique, traduisant des objectifs précis et basée sur une évaluation des moyens nécessaires à sa réalisation.

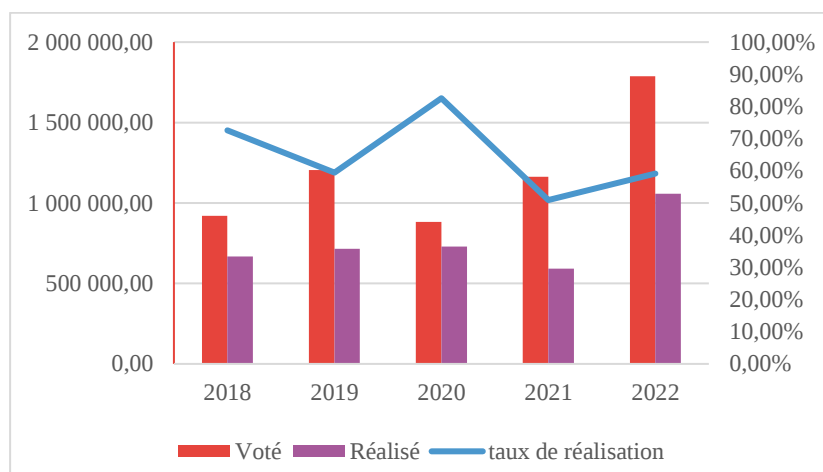
**Recommandation n° 4.** : Doter dès 2024 la commune d'une feuille de route pour le développement du numérique et d'instances stratégiques pour son pilotage

### 3.1.3 Un budget dédié aux SI ne reflétant pas l'intégralité des dépenses numériques

Les dépenses annuelles (hors masse salariale) consacrées au système d'information ont connu une augmentation entre 2018 et 2022, passant de 1,4 M€ à 2 M€, soit une progression de + 41 %. Cette hausse est concentrée sur la fin de la période sous revue (2022). De 2018 à 2021, les dépenses sont restées stables.

Les dépenses d'investissement ont connu une forte augmentation en fin de période. Le rattrapage en 2022 est essentiellement porté par l'achat de matériel pour le renouvellement des postes de travail. En revanche le taux d'exécution s'est dégradé, passant de 73 % en 2018 à 60 % en 2022 (Cf. Graphique n°1). Les dépenses de fonctionnement ont connu une évolution similaire, avec toutefois une augmentation plus modérée en 2022 (+ 26 %) due aux refacturations de la communauté urbaine.

S'agissant de la masse salariale, les difficultés de recrutement ont contribué à une relative stabilité. La baisse constatée en 2022 est due à une répartition entre Le Mans Métropole et la commune tenant compte d'un temps passé plus important sur le système d'information du Mans Métropole.

**Graphique n° 1 : Exécution du budget d'investissement**

Source : commune, 2023

Au regard de l'absence d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), de la dispersion des budgets informatiques et de la forte mutualisation, le budget actuel de la DSI ne reflète pas les dépenses réelles de la commune en matière numérique. Celle-ci gagnerait à réaliser une présentation consolidée des moyens financiers dédiés au numérique. Dans sa réponse, l'ordonnateur déclare qu'un PPI est en cours d'élaboration et que le budget de la direction sera augmenté.

## 3.2 Un système d'information sujet à une forte obsolescence

Le système d'information de la commune est mutualisé avec la communauté urbaine Le Mans Métropole (LMM) et le centre communal d'action sociale (CCAS). Sur le plan technique, il s'agit d'une seule entité. En effet, le réseau informatique, les serveurs, les applications et les équipes sont communs.

### 3.2.1 Un environnement numérique de travail des agents dégradé, en cours d'évolution

Le parc informatique est composé de 1 483 ordinateurs dont 419 portables. Entre 2018 et 2023, on observe une augmentation de 19 %, portée essentiellement par l'achat de postes portables depuis 2020. La chambre a formulé des observations sur l'obsolescence des applications bureautiques qui donnent lieu à des actions en cours.

L'obsolescence et l'hétérogénéité du parc informatique crée des difficultés majeures lors du déploiement de nouvelles applications et des montées de version du système d'exploitation ou des applications bureautiques. Elle crée aussi une charge importante d'interventions de techniciens pour les résolutions de pannes (équivalente à 2,5 ETP). En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la mise à jour du parc informatique est en cours et devrait s'achever en juin 2024. Ce rythme de mise en place ne paraît pas adapté.

En 2022, un projet de renouvellement des postes a été lancé afin de résorber le retard d'investissement et d'améliorer les conditions de travail des agents. À la date du contrôle, seulement 50 % des postes ont été renouvelés en raison de l'obsolescence de certaines applications, devenues incompatibles avec les nouveaux postes.

S'agissant des moyens d'impression, la collectivité dispose encore d'un nombre important d'imprimantes individuelles. La chambre invite la commune à mettre en place des copieurs multifonctions dotés d'un outil de contrôle d'accès et de supervision afin de rationaliser les moyens d'impression et de réduire substantiellement leur coût unitaire. Dans sa réponse, l'ordonnateur affirme qu'une étude est en cours afin de doter la collectivité d'un outil de gestion centralisée des impressions. Cette acquisition est prévue en 2025.

### **3.2.2 Un patrimoine applicatif important, mal connu et non urbanisé**

Plusieurs applications métiers ne sont pas clairement identifiées. L'inventaire des applications, réalisé dans une optique de changements des postes de travail, ne tient pas lieu de cartographie applicative selon les préconisations de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)<sup>46</sup>. Dans sa réponse à la chambre l'ordonnateur fait part du lancement d'un marché multi-attributaires pour les différentes prestations informatiques, dont la cartographie du patrimoine applicatif et l'urbanisation.

Plusieurs applications ne sont pas affectées à un gestionnaire au sein de la DSI. La collectivité ou l'organisme utilisateur n'est pas mentionné. De nombreuses applications ne sont pas connectées à l'annuaire central de gestion des utilisateurs (AD), engendrant ainsi une gestion décentralisée des utilisateurs<sup>47</sup>. Cette lacune concerne également des applications identifiées comme « critiques ».

De nombreuses applications s'échangent des données entre elles par des interfaces plus ou moins automatisées. Ces interactions ne sont ni recensées ni documentées. De façon générale, la documentation permettant de décrire le fonctionnement des applications est manquante, chaque service utilisateur dispose de ses propres procédures sans mise en commun dans le cadre d'une base de connaissance.

---

<sup>46</sup> <https://www.ssi.gouv.fr/uploads/2018/11/guide-cartographie-systeme-information-anssi-pa-046.pdf>.

<sup>47</sup> L'ajout ou la suppression d'utilisateurs se fait directement dans l'application.

L'état des lieux du patrimoine applicatif laisse apparaître une absence d'organisation du système d'information. La démarche d'urbanisation<sup>48</sup> permettra à la collectivité d'identifier les fonctions et les processus supportés par chaque application, les regrouper par domaine fonctionnel, rationaliser l'accès aux données de référence, etc.

Suite aux observations de la chambre, l'ordonnateur déclare dans sa réponse qu'une refonte complète des droits d'accès et d'habilitations va être initiée en 2024.

### 3.2.3 L'infrastructure technique, sujet à une forte dette technique<sup>49</sup>

Le système d'information mutualisé comprend 315 serveurs pour l'hébergement de l'intégralité des ressources informatiques. Ces équipements sont répartis sur les deux sites principaux permettant ainsi une continuité d'activité en cas de panne de l'un des deux sites. Le taux de disponibilité des équipements s'établit à 99,99 %.

Le système de téléphonie présente une obsolescence avérée, l'autocommutateur principal ne bénéficiant plus de contrat de support de la part du constructeur. Le contrat de maintenance est échu depuis fin 2020. Cette situation présente un fort risque d'interruption de service en cas de panne.

**Recommandation n° 5.** : Faire de la résorption de la dette technique une priorité en établissant un plan financé sur deux ans pour moderniser et sécuriser les systèmes d'information.

## 3.3 La sécurité du système d'information

### 3.3.1 Une gouvernance de la sécurité informatique en cours d'implémentation et de formalisation

La sécurité des SI constitue une préoccupation majeure de la commune. La DSI dispose d'une mission transversale dédiée à la sécurité des SI. Un poste de responsable de la sécurité des SI (RSSI) a été également créé. Ce dernier a été pourvu de façon temporaire et demeure vacant à l'heure actuelle en raison de difficultés de recrutement. Dans ce contexte marqué par le manque de ressources disponibles, il paraît complexe de mener à bien l'ensemble des actions nécessaires à la construction d'une sécurité robuste.

---

<sup>48</sup> Discipline d'ingénierie informatique consistant à faire évoluer le SI d'une organisation afin qu'il soutienne et accompagne efficacement ses missions et anticipe ses transformations.

<sup>49</sup> Le terme est employé ici pour souligner l'obsolescence du matériel et des applications.

Néanmoins, et malgré les difficultés rencontrées, un audit en cybersécurité a été réalisé. Il a révélé que la sécurité informatique souffre notamment d'un manque de documentation et de procédures adaptée. À l'issue de cet audit, des mesures qualifiées comme urgentes ont été prises et un plan d'action à moyen terme a été élaboré.

La commune ne dispose pas non plus d'une cartographie des risques pesant sur ses SI. L'audit a mis en lumière la nécessité de s'en doter. Consciente des enjeux, la commune a engagé ce travail, accompagnée par une société spécialisée en cybersécurité, travail qui devra être poursuivi.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir procédé à l'externalisation de la prestation de pilotage de la sécurité informatique en attendant le recrutement d'un RSSI. Par ailleurs, des actions de sensibilisations ont été menées à destination des utilisateurs.

### **3.3.2 Une sécurité logique formalisée mais lacunaire, devant être renforcée**

#### **3.3.2.1 La gestion des comptes utilisateurs et des habilitations**

Le patrimoine applicatif important de la commune du Mans, le grand nombre d'utilisateurs du SI ainsi que la criticité de certaines applications nécessitent une gestion rigoureuse à la fois des comptes des utilisateurs et des habilitations attribuées. Pour ce faire, la commune dispose d'un Active Directory (AD)<sup>50</sup> qui permet de centraliser les identités des utilisateurs et des matériels informatiques du réseau de la commune. Les administrateurs de l'AD peuvent ainsi définir les autorisations d'accès aux différentes ressources du SI. La commune a procédé à un audit de son AD en 2021, par un prestataire spécialisé.

Le prestataire a estimé que l'architecture de l'AD était globalement robuste et maîtrisée par les équipes en charge de l'administration des SI. Cependant, des faiblesses ont été relevées. Des actions correctives à poursuivre ont été menées.

#### **3.3.2.2 La sécurisation des postes de travail, des serveurs et des applications**

Des tests diligentés dans le cadre de l'audit font ressortir plusieurs lacunes en matière de sécurisation du poste de travail des agents ainsi que sur certains serveurs. Le principal vecteur identifié est lié à des systèmes obsolètes.

Par ailleurs, le dispositif technique retenu pour le travail à distance nécessiterait d'être revu.

---

<sup>50</sup> Selon l'ANSSI « L'annuaire Active Directory, centre névralgique de la sécurité des systèmes d'information Microsoft, est un élément critique permettant la gestion centralisée de comptes, de ressources et de permissions. L'obtention de privilèges élevés sur cet annuaire entraîne une prise de contrôle instantanée et complète de toutes les ressources ainsi administrées ».

De plus, les postes de travail ne répondent pas aux préconisations de durcissement de l'ANSSI<sup>51</sup>.

### 3.3.2.3 Une sécurité physique à renforcer

La commune a procédé à la sécurisation des salles hébergeant le centre de données ainsi qu'à leur climatisation et à leur protection incendie. En revanche, le contrôle d'accès aux différents bâtiments administratifs présente des points de vulnérabilité. La chambre invite la commune à poursuivre le renforcement du contrôle d'accès à ses sites.

### 3.3.3 **Des plans de continuité et de reprise d'activité à définir**

La commune procède à des sauvegardes de façon régulière. Néanmoins, ces dernières ne sont pas documentées. Les tests de restauration sont réalisés après la suppression d'un élément ou un incident. Ils ne sont toutefois pas conduits de façon complète et régulière.

La commune ne s'est pas dotée d'un plan de continuité d'activité (PCA) ni d'un plan de reprise d'activité (PRA) qui lui permettraient de définir les processus à suivre et les moyens disponibles afin d'assurer le maintien des activités essentielles lors d'un incident puis la reprise progressive de l'ensemble des activités. La DSI a mis en place un système de redondance pour assurer la disponibilité des données en cas de panne sur l'un des deux sites, mais cette mesure demeure insuffisante, certains systèmes ne bénéficiant pas de cette redondance.

### 3.3.4 **Une mise en conformité en cours au RGPD**

Le 25 mai 2018, le règlement européen n° 2016/679 sur la protection des données (RGPD) est entré en vigueur. Depuis, il garantit aux citoyens européens la protection de leurs données à caractère personnel et de leur vie privée. La commune a initié sa mise en conformité à l'égard de ce règlement, dans le respect de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

Elle a ainsi procédé à la nomination d'un délégué à la protection des données (DPD) auprès de la commission informatique et libertés (CNIL) dès septembre 2019. Le DPD a depuis procédé à la formalisation d'un registre des traitements de données qui suit majoritairement les recommandations de la CNIL. Elle a également formalisé un plan fondé sur une stratégie de mise en conformité.

Dans ce cadre, elle a mis à jour ses marchés publics et ses formulaires de recueil de données. Un registre de violations des données a été instauré pour assurer la traçabilité des incidents. Plusieurs actions de sensibilisation à la réglementation relative à la protection des données ont été menées par la commune via l'intranet, des plaquettes, des mails ou encore des séminaires de sensibilisation.

---

<sup>51</sup> [https://www.ssi.gouv.fr/uploads/2018/10/guide\\_nomadisme\\_anssi\\_pa\\_054\\_v1.pdf](https://www.ssi.gouv.fr/uploads/2018/10/guide_nomadisme_anssi_pa_054_v1.pdf)

La commune travaille également au développement d'un outil d'évaluation de sa conformité au RGPD. Dans l'attente de la mise en production de cet outil, l'organisme effectue des audits de ses fichiers de façon régulière afin de s'assurer à la fois de leur disponibilité et de leur conformité. Elle souligne néanmoins que par manque de ressources seules les erreurs les plus critiques font l'objet d'une intervention.

### **3.4 Le plan numérique des écoles, un projet ambitieux dont il reste à mesurer les effets**

En 2016, le conseil municipal a voté la mise en place d'un plan numérique à destination des écoles publiques de la commune. Les écoles ont ainsi été raccordées au réseau haut débit (fibre) et dotées de matériels numériques. Le chantier s'est déroulé pour l'essentiel entre 2017 et 2021. Faute d'un accompagnement interne en assistance à maîtrise d'ouvrage la commune a dû recruter un chef de projet. La réalisation technique a été confiée à plusieurs prestataires. Un contrat d'infogérance a également été conclu pour la gestion de l'ensemble du système mis en place. Le coût total s'élève à 5,8 M€.

Le bilan réalisé début 2021 auprès des directions d'écoles montre une satisfaction concernant le matériel pour 63 % des répondants tandis que la solution logicielle mise en place génère 60 % d'insatisfaction. Par ailleurs, des besoins de formation ont été exprimés. En effet, l'éducation nationale, compétente en matière de formation des enseignants, n'accompagne pas ce déploiement par la formation à l'usage pédagogique du numérique.

La commune n'est pas encore en mesure d'apprécier le niveau d'utilisation du matériel car celui-ci n'est pas équipé d'un outil de supervision qui permettrait de disposer de statistiques précises. Elle envisage de mettre en place un tel outil.

Après l'équipement des écoles élémentaires, la commune envisage d'étendre le dispositif aux écoles maternelles. Un comité de pilotage a été mis en place à cet effet. Parallèlement, elle devra commencer le renouvellement du matériel des écoles élémentaires installé dès 2019, la durée de vie du matériel étant fixée à quatre ans. Ce projet constitue un engagement important qui mobilise des ressources financières non négligeables. Faute de moyens suffisants, la gestion des équipements a été entièrement déléguée à un prestataire.

La chambre encourage la commune à s'assurer de l'utilisation effective du matériel mis à la disposition des équipes pédagogiques, à en évaluer les effets et à obtenir des engagements conventionnels de l'éducation nationale en matière de formation des enseignants avant tout renouvellement ou extension du dispositif.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La commune gagnerait à disposer d'une feuille de route fixant des objectifs dotés de moyens appropriés. L'absence d'un directeur pour la DSI, comblé depuis août 2023, et le départ de certains agents ont contribué à ce manque que la chambre recommande à la commune de pallier en 2024. En attendant, elle doit concentrer prioritairement l'activité de la DSI sur les services internes.*

*Le budget de la DSI ne représente qu'une partie des dépenses réelles de la commune en matière numérique. Le plan numérique des écoles symbolise cette situation. La chambre incite la commune à réaliser une présentation consolidée des moyens financiers dédiés au numérique.*

*Le retard technique accumulé par la commune est tel que les services doivent travailler avec du matériel et des applications frappés d'obsolescence. La chambre lui recommande de prioriser le comblement de ce retard et d'établir pour ce faire un plan de modernisation financé sur deux ans.*

*En revanche, elle s'est engagée avec volontarisme dans la mise en conformité avec le RGPD.*

---

## 4 UN CONTRÔLE INTERNE QUI RESTE A CREER

La mise en place d'un contrôle interne n'est pas une obligation réglementaire mais relève d'une pratique de bonne gestion. La charte nationale du 21 mars 2014 relative à la fiabilité des comptes publics locaux le présente comme un « *axe privilégié de fiabilisation des comptes publics locaux* ». Elle le définit comme « (...) *l'ensemble des dispositifs, organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financière et patrimoniale.* »

La commune n'a pas encore mis en place de contrôle interne formalisé mais des démarches existent dans ce sens qui tendent à se structurer depuis 2023. Le suivi des subventions illustre ce mouvement.

### 4.1 Les moyens humains consacrés au contrôle interne

#### 4.1.1 Un service et une démarche en construction

À la fin de l'année 2022, une nouvelle direction « coordination, appui, pilotage », rattachée à la DGS, a été créée. Elle est scindée en deux services : « conseils, organisation, pilotage » qui préexistait auprès de la DGA ressources (7 agents) et « relations aux territoires et aux usagers » (une trentaine à terme). Le premier est composé d'une entité conseils et d'une entité pilotage en charge du contrôle de gestion et du contrôle interne. La commune a créé pour cette dernière deux postes nouveaux : contrôleur de gestion, pourvu par une mobilité interne, et contrôleur interne. Le contrôleur de gestion a notamment pour mission la mise en place d'un contrôle interne.

La chambre rappelle que l'organisation de la maîtrise des risques dans une collectivité repose sur trois niveaux : les services opérationnels qui s'assurent du respect des objectifs opérationnels qui leur ont été fixés ; les services fonctionnels et transversaux qu'ils concourent aux opérations en tant que support (finances, SI, contrôle de gestion, etc.) ou qu'ils pilotent des processus spécifiques dédiés à la maîtrise des risques (gestion des risques, contrôle interne, conformité, assurance) ; l'audit interne qui vérifie l'adéquation du contrôle interne aux risques qui pèsent sur les deux premiers niveaux ainsi que la bonne évaluation de ces derniers. Le contrôle de gestion est mal positionné pour mettre en place le contrôle interne. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le rôle du contrôleur de gestion dans ce domaine se limite à définir le profil du futur contrôleur interne, la commune ayant fait le choix d'une mise en place progressive de cette fonction.

#### **4.1.2 Des missions stratégiques à mettre en œuvre**

La répartition des charges entre la commune du Mans et la communauté urbaine Le Mans Métropole est définie par un nombre important de conventions de mutualisation thématiques : personnel, systèmes d'information, etc. Les principaux services mutualisés datent de la création de la communauté urbaine en 1972.

Le service « conseils, organisation, pilotage » a engagé un travail pour améliorer les modalités de refacturation des charges, en revoyant notamment la définition des charges de structures et des charges indirectes. Parmi les objectifs qui lui ont été fixés, le contrôleur de gestion doit réaliser une analyse approfondie des flux croisés et déterminer des clés de répartition, en se fondant sur le développement déjà amorcé de la comptabilité analytique.

À défaut de comptabilité analytique centralisée, l'ordonnateur indique dans sa réponse à la chambre que des études sont effectuées par les services finances et « conseils, organisation, pilotage » en la matière, et que les services ont développé des outils spécifiques que le contrôleur de gestion est chargé d'harmoniser.

En 2023, la consultante en gestion a mis en place des revues de gestion et des synthèses de gestion en amont des commissions de préparation budgétaire : analyse des dépenses et recettes par mission et un premier travail sur les charges indirectes. L'objectif est de donner aux élus une visibilité pour chaque politique communale.

#### **4.1.3 Un contrôle interne qui ne repose pas sur une cartographie générale et hiérarchisée des risques**

Si un contrôle interne n'est pas encore formalisé, la commune précise être engagée dans la structuration des activités correspondantes. Elle indique que la réorganisation des services de la direction générale, validée par le comité social territorial du 24 janvier 2023, répond à cette volonté. Une entité « pilotage » a ainsi été créée au sein du service « conseil organisation pilotage », comprenant un volet gestion et un volet contrôle interne.

Au moment du contrôle, les procédures financières et comptables ne sont pas présentées sous la forme d'une cartographie.

La chambre invite la commune à renforcer les dispositifs de maîtrise des risques en application de l'article 3 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. Elle lui recommande pour ce faire d'instaurer un contrôle interne reposant sur une cartographie générale et hiérarchisée des risques, en le distinguant du contrôle de gestion. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à mettre en place dès que possible un contrôle interne dissocié du contrôle de gestion conformément à l'organisation présentée au CST le 24 janvier 2023.

**Recommandation n° 6.** : Mettre en œuvre, au premier semestre 2024, un contrôle interne reposant sur une cartographie générale et hiérarchisée des risques, en le distinguant du contrôle de gestion.

## **4.2 Le processus d'attribution des subventions**

### **4.2.1 Pas de critères d'attribution mais peu de subventions reconduites à l'identique cependant**

La commune n'a pas défini de critères d'attribution des subventions. Elle étudie chaque demande au cas par cas. Quelques services opérationnels ont développé des critères, comme le service des sports, mais la démarche demande à être généralisée.

Néanmoins, entre 2021 et 2022, seules 143 subventions sont attribuées pour un montant identique, soit près de 30 % en nombre et 18 % en montant, ce qui reste relativement faible et montre un examen sérieux des dossiers et la volonté de la commune de conserver une souplesse dans l'utilisation de ces crédits (voir annexe 5).

### **4.2.2 Des subventions en nature non mentionnées dans les données essentielles**

En application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 qui le précise, la commune publie sur son site internet les données essentielles des conventions des subventions supérieures à 23 000 €. Toutefois, seules les subventions en numéraire sont mentionnées. Ce point est développé infra dans la partie consacrée à la publicité des données.

### **4.2.3 Un conventionnement non globalisé pour les subventions**

L'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 imposent une convention pour toute subvention supérieure à 23 000 €. Elle doit en définir l'objet, la durée, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation.

La commune du Mans signe des conventions pour les subventions en numéraire sans prendre en compte les autres types d'aides. Ce choix ne permet pas une vision globale du soutien apporté alors même que des conventions pour la mise à disposition des locaux sont élaborées par le service des affaires foncières.

La chambre encourage la commune à concevoir des conventions globalisant l'ensemble des aides qu'elle apporte aux associations. L'ordonnateur déclare dans sa réponse à la chambre que ce travail est engagé à l'occasion de la mise en place de conventions pluriannuelles et que les délibérations relatives aux manifestations sportives comportent déjà une présentation globalisée. Il s'engage à rendre plus lisibles les aides aux associations.

#### 4.2.4 Une mise à disposition à régulariser

Les mises à disposition d'agents de la commune auprès d'une des associations qu'elle subventionne font l'objet d'un remboursement par celle-ci, conformément aux dispositions de l'article L. 512-15 du CGFP et à l'article 2 du décret du 18 juin 2008 régissant les mises à disposition par les collectivités territoriales<sup>52</sup>.

Or, la subvention à cette association compense ce remboursement. Cette façon de procéder n'est pas régulière car elle revient à contourner les dispositions de l'article L. 512-15 du CGFP en organisant une mise à disposition à titre gratuit.

L'ordonnateur s'engage dans sa réponse à proposer rapidement un avenant à la convention de cette association. La chambre invite la commune à mettre un terme par cet avenant à la pratique décrite, dès 2024.

**Tableau n° 4 : Tous types de subventions versées à l'association**

| <i>en €</i>                                                | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022           |
|------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Subvention en numéraire</b>                             | <b>327 700</b> | <b>327 700</b> | <b>327 700</b> | <b>315 600</b> | <b>324 500</b> |
| <i>Dont fonctionnement / vie associative</i>               | 214 700        | 214 700        | 214 700        | 224 500        | 224 500        |
| <i>Dont concertation jeunesse</i>                          | 35 000         | 35 000         | 35 000         | 35 000         | 35 000         |
| <i>Dont financement personnel mis à disposition</i>        | 78 000         | 78 000         | 78 000         | 56 100         | 60 000         |
| <i>Subvention en nature (mise à disposition de locaux)</i> | 146 467        | 144 194        | 146 328        | 147 059        | 147 059        |

Source : Commune du Mans.

<sup>52</sup> Décret n° 2008 580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La commune n'a pas mis en place de contrôle interne mais elle a commencé à structurer ses services pour ce faire.*

*L'exemple du contrôle des associations montre les marges de progrès existantes dans ce domaine. La chambre encourage la commune à publier et à indiquer dans les conventions avec les associations toutes les catégories de subventions qu'elle leur verse. Elle invite la commune à mettre un terme à la compensation illégale du remboursement des mises à disposition de ses agents auprès d'une association, dans le cadre de l'avenant modifiant la convention avec cette structure, que l'ordonnateur s'est engagé à lui proposer rapidement.*

---

## 5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

### 5.1 L'organisation de la fonction comptable

#### 5.1.1 Un circuit comptable à améliorer

L'émission et la validation des bons de commande ainsi que certification du « service fait », sont des étapes qui ne sont pas encore dématérialisées.

Par ailleurs, en moyenne, une quarantaine de factures de la commune arrivent quotidiennement en anomalie dans le logiciel comptable, ce qui représente 36 % du total des factures réceptionnées. Depuis octobre 2022, la saisie du numéro d'engagement et du code service a été rendue obligatoire pour le dépôt des factures. À défaut, le dépôt par le fournisseur est bloqué. En revanche, si les éléments saisis ne sont pas au format demandé ou si le tiers qui dépose n'est pas reconnu, la facture arrive en anomalie. Enfin, la migration des données de la V4 du logiciel finances vers la V5 s'est déroulée courant février 2023. La mise en production de l'application a débuté le 27 février, et le déploiement dans les services opérationnels s'est achevé le 9 mars. Des dysfonctionnements ont ensuite été constatés. Dans l'attente d'une résolution définitive par le prestataire informatique, un contrôle accru des opérations comptables considérées est nécessaire. La commune reconnaît une période très difficile pour le service des finances en termes de fonctionnement : blocage des mandatement, défauts de report, anomalies, etc.

### **5.1.2 Les moyens humains**

Le service des finances est mutualisé entre la commune et Le Mans Métropole. Il compte 34 agents répartis en trois directions : Fiscalité Prospective, Budget, Comptabilité.

Le comité social territorial du 10 février 2023 a validé la composition et le fonctionnement du service des finances avec une entité de préparation du budget et un pôle comptabilité pour l'exécution des dépenses et des recettes. Un troisième pôle s'y ajoute, l'ancien pôle prospective, stratégie financière, appelé désormais pôle fiscalité, prospective.

Le service des finances est garant de la fiabilité et de la sécurité des procédures budgétaires, de la préparation, de l'exécution et du contrôle des budgets. Il assure un rôle transversal de conseil et d'assistance aux services de la ville du Mans et de la communauté urbaine. Pour ce faire, il s'appuie sur 20 équipes de comptables de services opérationnels. Dénommée GFA (Gestion Finances Achat), cette organisation a été mise en place en 2018.

## **5.2 La fiabilité des comptes**

### **5.2.1 La sincérité des prévisions budgétaires**

#### **5.2.1.1 Le poids des décisions modificatives**

Le poids des décisions modificatives dans les crédits votés sur la période examinée est très limité.

#### **5.2.1.2 Les taux d'exécution budgétaire**

Les taux d'exécution budgétaire sont satisfaisants en fonctionnement. S'agissant de la section d'investissement, restes à réaliser (RAR) compris, ils sont peu élevés en dépenses, oscillant entre 61,15 % et 80,15 %. En recettes ils sont faibles pour tous les exercices de la période, fléchissant à 52 % en 2022 après avoir atteint en 2021 leur maximum à 84 %.

Tableau n° 5 : Les taux d'exécution budgétaires du budget principal

| En €                                                                                                                    | 2 018         | 2 019         | 2 020         | 2 021         | 2 022         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>                                                                               |               |               |               |               |               |
| Dépenses prévues (BP+BS+DM)                                                                                             | 158 499 199   | 161 772 187   | 160 761 504   | 165 045 431   | 172 587 053   |
| Dépenses réalisées (y compris rattachements)                                                                            | 150 719 245   | 156 077 690   | 152 510 108   | 159 662 422   | 167 178 822   |
| <b>Taux d'exécution</b>                                                                                                 | <b>95,09%</b> | <b>96,48%</b> | <b>94,87%</b> | <b>96,74%</b> | <b>96,87%</b> |
| <b>Recettes réelles de fonctionnement</b>                                                                               |               |               |               |               |               |
| Recettes prévues (BP+BS+DM)                                                                                             | 180 520 722   | 180 711 972   | 172 869 404   | 183 310 331   | 192 380 253   |
| Recettes réalisées                                                                                                      | 167 543 805   | 170 669 349   | 170 466 857   | 171 865 883   | 179 044 732   |
| <b>Taux d'exécution</b>                                                                                                 | <b>92,81%</b> | <b>94,44%</b> | <b>98,61%</b> | <b>93,76%</b> | <b>93,07%</b> |
| <b>Dépenses réelles d'investissement (hors opérations de gestion de la dette)</b>                                       |               |               |               |               |               |
| Dépenses prévues (BP+BS+DM)                                                                                             | 44 113 336    | 52 314 057    | 55 833 405    | 45 263 140    | 72 268 550    |
| Dépenses réalisées y compris RAR                                                                                        | 26 975 242    | 38 305 737    | 35 472 109    | 36 280 645    | 49 400 386    |
| <b>Taux d'exécution yc RAR</b>                                                                                          | <b>61,15%</b> | <b>73,22%</b> | <b>63,53%</b> | <b>80,15%</b> | <b>68,36%</b> |
| <b>Recettes réelles d'investissement (hors compte 1068, produits des cessions et opérations de gestion de la dette)</b> |               |               |               |               |               |
| Recettes prévues (BP+BS+DM)                                                                                             | 6 245 322     | 18 950 395    | 22 574 376    | 27 343 925    | 50 027 656    |
| Recettes réalisées y compris RAR                                                                                        | 4 001 665     | 12 987 059    | 17 183 822    | 22 985 194    | 26 045 218    |
| <b>Taux d'exécution yc RAR</b>                                                                                          | <b>64,07%</b> | <b>68,53%</b> | <b>76,12%</b> | <b>84,06%</b> | <b>52,06%</b> |

Source : commune du Mans.

Ces faibles taux d'exécution en investissement révèlent une prévision budgétaire perfectible. Même en considération des seules dépenses d'équipement, comme le propose l'ordonnateur dans sa réponse, les taux d'exécution restent faibles à 67,37 % en moyenne sur la période. La chambre invite la commune à améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires et le suivi de l'exécution budgétaire, en estimant précisément le volume des dépenses et recettes d'investissement.

## 5.2.2 La comptabilité des dépenses engagées et les délais de mandatement

Selon les termes de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « *L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale [dont les collectivités territoriales] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.* ». Au sein de la commune, le maire est chargé, en application de l'article L. 2342-2 du CGCT, de la tenue de la comptabilité d'engagement, selon les modalités

fixées par la M14<sup>53</sup>. La comptabilité administrative doit ainsi permettre de déterminer, en fonctionnement et en investissement, le total des crédits ouverts, les mandats émis, ainsi que les dépenses engagées non mandatées, dont le total est constaté en reste à réaliser, et doit être inscrit au budget de l'exercice suivant.

Le 15 décembre 2021, la DGS a produit une note pour rappeler les règles et les enjeux de la comptabilité d'engagement et mobiliser les services pour sa mise en œuvre conforme. Elle mentionnait « *le constat de nombreuses anomalies dans l'exécution de la dépense .../... tout particulièrement l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement* ».

La chambre a examiné la réalité des engagements comptables à partir des fichiers comptables produits par la commune, pour l'exercice 2022. En fonctionnement, le taux d'engagement des dépenses apparaît satisfaisant.

Par ailleurs, la commune respecte le délai réglementaire de paiement de ses dépenses. Ses délais s'améliorent continuellement à partir de 2019.

### 5.2.3 Les provisions

En application de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales. L'article R. 2321-2 du même code précise les cas dans lesquels la constitution de provisions est obligatoire. Les collectivités ont aussi la faculté d'en constituer dans d'autres cas : dépréciation d'actifs ou dès l'apparition d'un risque avéré. L'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un état des provisions permettant d'en suivre la nature, l'emploi et l'évolution est annexé au budget primitif et au compte administratif. Par délibération du 30 mars 2006, les provisions sont budgétaires.

**Tableau n° 6 : État des provisions au 31 décembre 2021**

| <i>Nature de la provision</i>                             | Montant des provisions constituées au 01/01/2021 | Montant des reprises | Soldes           |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------|------------------|
| <b>Provisions pour risques et charges</b>                 | <b>582 900 €</b>                                 | <b>0 €</b>           | <b>582 900 €</b> |
| <i>Provisions pour garanties d'emprunts</i>               | 177 700 €                                        | 0 €                  | 177 700 €        |
| <i>Provisions pour risques et charges exceptionnelles</i> | 405 200 €                                        | 0 €                  | 405 200 €        |
| <i>Provisions pour dépréciation</i>                       | 210 000 €                                        | 0 €                  | 210 000 €        |
| <i>Provisions pour dépréciation des comptes de tiers</i>  | 210 000 €                                        | 0 €                  | 210 000 €        |
| <b>Total des provisions budgétaires</b>                   | <b>792 900 €</b>                                 | <b>0 €</b>           | <b>792 900 €</b> |

Source : annexe A4, compte administratif 2021

<sup>53</sup> Instruction budgétaire et comptable M14 au 1<sup>er</sup> janvier 2023, tome 2 – Le cadre budgétaire, p. 137 et suivantes.

La commune a indiqué que les provisions seraient ajustées prochainement car celles concernant les garanties d'emprunt ont été constituées en 2016 et celles destinées à couvrir les dettes en risques d'insolvabilité l'ont été par délibération du 21 décembre 2017.

La commune ne constitue pas de provision au titre des comptes épargne-temps (CET) alors que des agents en ont ouverts. La délibération du 5 avril 2012 mettant en place le CET et le protocole d'accord qui lui est annexé n'autorisaient pas à indemniser les jours épargnés. Néanmoins, comme le précisent les instructions budgétaires et comptable M14 et M57<sup>54</sup>, ces provisions couvrent « ... le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts (...) (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...) ».

Les données produites par la commune montrent un stock de 2 114 jours épargnés au 31 décembre 2021. À cette date, et compte tenu de la répartition des jours épargnés par catégorie d'agent, la valeur de l'indemnisation du stock de comptes épargne-temps est estimée par la chambre à 180 840 €.

**Tableau n° 7 : Estimation du passif social constitué au titre des comptes épargne-temps**

|                                         | Nombre de jours | €/jour | Montant de la provision |
|-----------------------------------------|-----------------|--------|-------------------------|
| <b>Nombre de jours épargnés en 2021</b> | <b>2 114</b>    |        | <b>180 840 €</b>        |
| <i>Agents de catégorie A</i>            | 266             | 135 €  | 35 910 €                |
| <i>Agents de catégorie B</i>            | 422             | 90 €   | 37 980 €                |
| <i>Agents de catégorie C</i>            | 1426            | 75 €   | 106 950 €               |

Source : CRC d'après les données transmises par la commune du Mans.

L'article 6 du décret du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale dispose que « *l'employeur supporte une cotisation dont le taux est identique à celle mise à la charge du bénéficiaire* », le montant de la provision doit donc tenir compte de ladite cotisation. En conséquence, la chambre invite la commune à provisionner à hauteur du nombre de jours épargnés sur les CET de ses agents sur la base du montant brut des indemnités et des charges employeurs.

## 5.2.4 Les informations patrimoniales

### 5.2.4.1 L'inventaire et l'état de l'actif

Selon les dispositions des instructions M14 et M57<sup>55</sup> « *La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. (...). L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.* ».

<sup>54</sup> Instructions budgétaires et comptables au 1<sup>er</sup> janvier 2023 : M14, tome 1 – le cadre comptable, titre 1, chapitre 2, compte 158 en page 20 ; M57 tome 1, titre 2, chapitre 2, compte 154 en page 48.

<sup>55</sup> Instructions budgétaires et comptables au 1<sup>er</sup> janvier 2023 : M14 tome 2, titre 4, chapitre 3 page 181 et M57 tome 1, titre 3, chapitre 1, pages 69 et 70.

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait relevé des insuffisances dans le suivi des immobilisations et avait adressé une recommandation à la commune, l'appelant à « rapprocher l'inventaire de la ville et l'état de l'actif du comptable conformément aux termes de l'instruction M14... ». Il n'existe pas d'écart au 31 décembre 2022 entre l'actif établi par le comptable et la balance des comptes mais l'inventaire de la collectivité n'est pas encore fiabilisé et présente des discordances.

Ainsi, la commune a produit un rapprochement entre l'inventaire et le compte de gestion au 31 décembre 2021. Il en ressort un écart significatif de près de 66 M€, corrigé en 2022 de - 0,42 M€. Les éléments de réponse de l'ordonnateur, en lien avec le comptable, montrent que des régularisations sont en cours pour un montant de 13,32 M€.

**Tableau n° 8 : Écart inventaire et Compte de gestion en 2021**

| Synthèse | Inventaire 31/12/2021 | Compte de Gestion 2021 | Ecart Initial Inventaire / Compte gestion | Ecart Corrigé Inventaire / Compte gestion |
|----------|-----------------------|------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|
| TOTAL 20 | 66 799 027,11 €       | 66 515 156,71 €        | 283 870,40 €                              | 175 413,98 €                              |
| TOTAL 21 | 739 195 156,40 €      | 773 822 257,36 €       | -34 627 100,96 €                          | - 522 804,22 €                            |
| TOTAL 23 | 22 632 748,65 €       | 37 035 062,01 €        | -14 402 313,36 €                          | 0,00 €                                    |
| TOTAL 24 | - €                   | 16 148 654,45 €        | -16 148 654,45 €                          | - €                                       |
| TOTAL 26 | 1 272 093,85 €        | 2 274 671,53 €         | - 1 002 577,68 €                          | -1 002 573,68 €                           |
| TOTAL 27 | 600 000,00 €          | 611 892,26 €           | - 11 892,26 €                             | - €                                       |
| TOTAL    | 830 499 026,01 €      | 896 407 694,32 €       | -65 908 668,31 €                          | -1 349 963,92 €                           |

Source : commune du Mans

En ce qui concerne l'inventaire de l'exercice 2022, celui-ci n'était pas encore finalisé en mai 2023. Selon la commune, « le document complet nécessite encore des vérifications afin de s'assurer de la fiabilité des éléments. ». Les éléments transmis font ressortir un écart de près de 45 M€ au 31 décembre 2022, ainsi qu'il suit :

**Tableau n° 9 : Écart inventaire et Compte de gestion en 2022**

| Synthèse | Inventaire 31/12/2022 | Compte de Gestion 2022 | Ecart Initial Inventaire / Compte gestion | Ecart Corrigé Inventaire / Compte gestion |
|----------|-----------------------|------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|
| TOTAL    | 877 095 742,79 €      | 922 049 149,53 €       | -44 953 406,74 €                          | 0 €                                       |

Source : commune du Mans

Par ailleurs, aucun inventaire physique globalisé n'a été produit mais des documents de forme variable : état pour le patrimoine immobilier, l'immobilier bâti, inventaire pour le mobilier, etc. La chambre rappelle que pour chaque bien, un numéro d'inventaire, la date et la valeur d'acquisition, la durée de l'amortissement ainsi que la valeur nette comptable au 1<sup>er</sup> janvier et au 31 décembre de même que l'amortissement de l'exercice doivent être mentionnés. Le type d'amortissement pratiqué doit aussi être indiqué. Au regard de ces prescriptions, la commune ne dispose pas d'un inventaire conforme aux instructions budgétaires et comptables M14 et M57.

Malgré les efforts fournis par la commune depuis 2018, que rappellent l'ordonnateur et le comptable dans leurs réponses, la recommandation adressée à l'occasion du précédent contrôle n'a pas été mise en œuvre. La chambre la renouvelle et prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de résorber les écarts.

**Recommandation n° 7.** : Acheter la comptabilisation des immobilisations au niveau de l'inventaire conformément aux prescriptions des instructions budgétaires et comptables M14 puis M57 et harmoniser les inventaires physiques.

#### 5.2.4.2 Les amortissements

Conformément aux dispositions du 27° de l'article L. 2321-2 du CGCT, précisées par l'instruction budgétaire et comptable M14, le conseil municipal du Mans a fixé les durées d'amortissement de ses immobilisations par délibérations des 19 décembre 1996, 19 décembre 1997, 26 mars 2002, 21 novembre 2002, 5 avril 2012 et 29 juin 2016. L'amortissement pratiqué est linéaire.

La chambre a constaté des anomalies dans les durées effectivement pratiquées par la commune, constatées au vu de l'état de l'actif, au regard des durées d'amortissement réglementaires et de celles décidées par le conseil municipal. La commune a indiqué que « *cela concerne des fiches d'immobilisations qui ont été transférées d'un compte à un autre pour leurs durées d'amortissement résiduelles* » afin d'harmoniser les imputations avec celles de l'état de l'actif du comptable.

Par ailleurs, des immobilisations anciennes devraient être retirées de l'actif, notamment des véhicules imputés au compte 2182 qui ne sont plus utilisés. La commune fait valoir qu'elle a conduit en 2022 un important travail d'analyse sur les immobilisations acquises durant la période 2012 à 2021.

Elle affirme que des procédures de mises à la réforme ont été réalisées pour toutes les immobilisations qui avaient été détruites ou mises hors service depuis leur entrée dans son patrimoine. Au cours de l'année 2023, ce travail d'analyse des immobilisations sera prolongé pour les années d'acquisitions antérieures à 2012.

#### 5.2.4.3 Les immobilisations en cours

Selon les dispositions des instructions M14 et M57<sup>56</sup>, les immobilisations non achevées sont enregistrées au compte 23 : à son débit, pour les dépenses réalisées et à son crédit pour le montant total des travaux achevés. La valeur des immobilisations non achevées en fin d'exercice apparaît ainsi au solde du compte 23. Lorsque l'immobilisation est achevée, les

---

<sup>56</sup> Instructions budgétaires et comptables au 1<sup>er</sup> janvier 2023 : M14 tome 1, titre 1, chapitre 2, pages 34 et 35 et M57, tome 1, titre 3, chapitre 2 pages 109 à 112.

dépenses portées aux comptes 231 « Immobilisations corporelles en cours » et 232 « Immobilisations incorporelles en cours » sont virées aux comptes 21 ou 20 au moyen d'opérations d'ordre non budgétaires. L'amortissement de l'immobilisation ne peut s'effectuer qu'à compter de son enregistrement dans les comptes d'immobilisations définitives.

Les immobilisations corporelles en cours augmentent durant la période de 51,4 %, notamment en raison de la forte augmentation des investissements en 2022 constatée infra dans la partie relative aux dépenses d'investissement :

**Tableau n° 10 : Immobilisations en cours**

| <i>En €</i>                                           | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          |
|-------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <i>Immobilisations corporelles en cours (solde) A</i> | 28 281 483 €  | 33 706 960 €  | 37 979 976 €  | 37 035 062 €  | 42 808 892 €  |
| <i>Immobilisations corporelles (solde) B</i>          | 732 522 559 € | 744 148 559 € | 755 256 330 € | 773 822 257 € | 794 778 236 € |
| <i>A / B</i>                                          | 3,86%         | 4,53%         | 5,03%         | 4,79%         | 5,39%         |

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les régularisations des stocks d'immobilisations anciennes demandées par la chambre ont débuté en 2023. Il s'engage à poursuivre ces régularisations et à améliorer le processus d'intégration dès 2024. Le comptable précise que ce travail conjoint bénéficiera de l'aide du service départemental d'appui aux services de gestion comptable de la direction des finances publiques de la Sarthe.

#### 5.2.4.4 Les immobilisations financières

Toutes les immobilisations financières ne sont pas inscrites dans les comptes. Au 31 décembre 2022, il existe un écart de - 537 021 € au compte 261 entre les soldes justifiés par la commune et la balance des comptes. Par délibération du 29 juin 2022 la commune a engagé la régularisation en apurant les comptes 266 et 274. Dans sa réponse à la chambre, le comptable l'informe que, comme elle l'avait suggéré, ce travail a été poursuivi et devrait aboutir rapidement.

### 5.3 La qualité de l'information financière

#### 5.3.1 Le budget de la commune

Le budget de la commune, voté par nature et au niveau du chapitre, est composé du seul budget principal.

## 5.3.2 Les documents budgétaires et leurs annexes

### 5.3.2.1 Le calendrier budgétaire

La commune a respecté, sur la période examinée, les règles applicables en matière de calendrier budgétaire, en particulier s'agissant des dates de vote du budget primitif, de tenue du débat d'orientations budgétaires et de vote du compte administratif (voir annexe 6).

### 5.3.2.2 Les états annexés aux documents budgétaires

Les états annexés au budget primitif et au compte administratif apportent des informations complémentaires à celles contenues dans les documents budgétaires, notamment sur les éléments du bilan et du hors bilan, et permettent d'appréhender de façon globale la situation de la commune. Leur liste est fixée, pour les communes de 3 500 habitants et plus, aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

L'examen des annexes budgétaires au compte administratif 2021 a révélé qu'elles sont tenues de façon satisfaisante. Quelques points d'amélioration ont été relevés que la commune s'est engagée à corriger. La plus significative concerne l'annexe B1.7 relative à la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en numéraire. En effet, celle-ci ne précise pas la valorisation des aides en nature contrairement à ce qu'impose l'article L. 2313-1 du CGCT, ce qui peut fausser le calcul du seuil de 23 000 € au-delà duquel l'attribution d'une subvention doit donner lieu à la conclusion d'une convention.

## 5.3.3 Le rapport d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit la tenue d'un débat sur les orientations budgétaires de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), le maire doit présenter au conseil municipal un rapport « *sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* » qui doit donner lieu à débat, dont il est pris acte par une délibération spécifique.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants le rapport doit également comporter « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs* » et préciser « *notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ». Le contenu du rapport est fixé par l'article D. 2312-3 du CGCT.

Les rapports de présentation des orientations budgétaires de la commune comportent un certain nombre d'éléments d'informations générales intéressant les collectivités territoriales. Ils présentent aussi les objectifs généraux d'évolution des dépenses et recettes, les données budgétaires relatives aux charges, produits et encours de dette ainsi que les facteurs d'évolution de la situation de la commune. Ils contiennent également des données spécifiques relatives aux effectifs et aux dépenses de personnel. Ces éléments apparaissent toutefois insuffisants à plusieurs égards :

- les rapports n'apportent pas d'information claire sur les engagements pluriannuels envisagés et l'évaluation des dépenses prévues sur plusieurs exercices malgré l'existence de projets d'investissements pluriannuels ;
- le montant global, comprenant les aides en nature, des subventions versées pourrait être rappelé et les principaux bénéficiaires mentionnés ;
- les éléments relatifs aux effectifs et aux dépenses de personnel n'évoquent ni la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ni les heures supplémentaires ;
- les principales évolutions relatives aux relations financières avec Le Mans Métropole sont abordées dans le rapport relatif à l'exercice 2023 sans mentionner le montant de la dotation de solidarité communautaire.

La chambre invite la commune à compléter le contenu des rapports d'orientations budgétaires afin de satisfaire totalement aux exigences posées par les dispositions précitées. L'ordonnateur s'est engagé en ce sens dans sa réponse à la chambre.

#### **5.3.4 Le rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

L'article L. 2311-1-2 du CGCT dispose que *« le maire présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. »*.

Le conseil municipal a pris acte du rapport 2022 le 8 février 2023. Il présente les politiques menées par la collectivité sur son territoire en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. La commune du Mans soutient et accompagne des associations qui contribuent à la lutte contre les discriminations et les violences faites aux femmes. Par ailleurs, elle est signataire de la Charte pour l'égalité et contre les discriminations en lien avec le collectif « TouSexplique » et participe au projet « Charte des Allié-e-s pour l'Égalité ».

#### **5.3.5 Le rapport sur la situation en matière de développement durable**

En application de l'article L. 2311-1-1 du CGCT, *« le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation »*.

Le conseil municipal a pris acte de ce rapport pour 2022 le 8 février 2023.

La chambre rappelle que le contenu obligatoire de ce rapport a été enrichi notamment en imposant depuis le 17 novembre 2021 la présentation du « ... *bilan annuel de la stratégie numérique responsable mentionnée au I de l'article 35 de la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France (...)* ». L'article D. 2311-15-1 du CGCT précise notamment les modalités d'élaboration de la stratégie numérique et indique des thèmes sur lesquels elle peut porter. Elle observe l'absence de ce bilan dans le rapport 2022.

### 5.3.6 La publicité des données

L'article R. 2313-8 du CGCT impose aux communes de 3 500 habitants et plus disposant d'un site internet de mettre en ligne, dans le délai d'un mois suivant l'adoption des délibérations y afférentes, les documents d'informations budgétaires et financières énumérés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du même code. Il s'agit d'une présentation synthétique retraçant les informations financières de la commune, du rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif.

Par ailleurs, la commune est tenue d'assurer une publicité des subventions attribuées comme cela est montré supra à propos du processus d'attribution des subventions (parties 4.2.2 et 4.2.3). Comme cela est indiqué dans cette partie du rapport le site internet de la commune comporte une liste des subventions attribuées qui ne mentionne pas les subventions en nature. Or, l'annexe du compte administratif dresse une liste de ces dernières aussi importante que celle des subventions en numéraire.

La commune estime que seules les aides versées sur la base de conventions signées devaient être publiées. Or, l'arrêté du Premier ministre du 17 novembre 2017<sup>57</sup> qui fixe les conditions de mise à disposition de ces données essentielles prévoit bien les aides en nature dans son annexe. La chambre invite donc la commune à s'y conformer.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Structuré et fort de 34 agents rattachés à Le Mans Métropole, le service des finances mutualisé est garant de la fiabilité et de la sécurité des procédures budgétaires. En s'appuyant sur ses compétences la commune devra améliorer la qualité et la sincérité des prévisions et de l'exécution budgétaire en investissement comme le lui recommande la chambre.*

*Ses délais de paiement sont satisfaisants et se réduisent pendant la période contrôlée, tandis que sa comptabilité d'engagement s'améliore et que ses restes à réaliser sont sincères. Il lui reste néanmoins des marges de progression : provisionnement des jours épargnés sur les CET, tenue de son inventaire et apurement des immobilisations en cours que l'ordonnateur s'est engagé à améliorer en lien avec le comptable public, etc.*

---

<sup>57</sup> Arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention NOR : PRMJ1713918A JORF n°0270 du 19 novembre 2017.

*La qualité de son information financière est convenable mais le contenu du rapport supportant le débat d'orientations budgétaires et du rapport sur la situation en matière de développement durable gagnerait à être enrichi. En outre, elle doit compléter les informations concernant les subventions par la publication des aides en nature attribuées aux associations percevant plus de 23 000 € de subventions.*

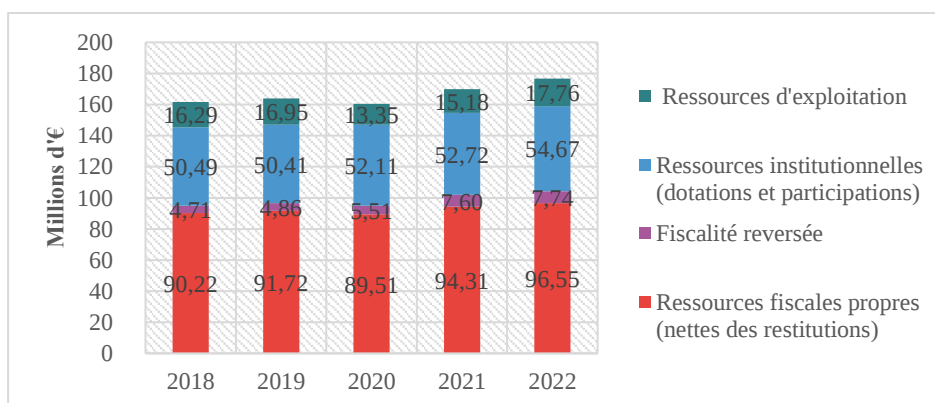
## 6 LA SITUATION FINANCIÈRE

### 6.1 La formation de l'autofinancement

#### 6.1.1 Les produits de gestion en progression sur la période

Les produits de gestion augmentent de 9,2 % sur la période sous revue et s'établissent à 177 M€ en 2022. Ils sont principalement composés des ressources fiscales propres pour 96,6 M€, soit 54,6 % des produits, et des ressources institutionnelles qui progressent de + 8,3 % pour atteindre 54,7 M€ en 2022, représentant une part de 30,9 %.

**Graphique n° 2 : Évolution des produits de gestion**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

##### 6.1.1.1 Des ressources fiscales en hausse

Les ressources fiscales nettes des restitutions ont progressé de + 7 % entre 2018 et 2022 pour s'établir à 96,6 M€ en 2022, notamment grâce aux impôts locaux qui ont engendré 4,4 M€ de recettes supplémentaires sur la période. Les taux sont restés stables jusqu'en 2021. La progression des produits est ainsi dû essentiellement au dynamisme des bases de taxe foncière, particulièrement marqué en 2020 et en 2022.

En 2021, le produit de la taxe d'habitation perçue par les communes a été remplacé par la part de taxe foncière sur les propriétés bâties jusqu'alors perçue par les départements, affectée d'un coefficient correcteur destiné à neutraliser les écarts de compensation liés à ce transfert. Surcompensée, la commune s'est vue appliquer un coefficient correcteur de 0,929971, porté à 0,930802 en 2022.

En 2022, les impôts locaux, nets des restitutions, représentent 88,5 % du total des revenus fiscaux de la collectivité, soit un produit de 85,5 M€, en progression de + 5,4 % sur la période. Les taxes foncières et d'habitation constituent presque 90 % de ce montant.

En matière de fiscalité reversée, la commune perçoit 7,7 M€ en 2022, soit une augmentation légèrement supérieure à 1 M€ depuis 2018, après avoir neutralisé, selon les informations données par l'ordonnateur dans sa réponse à la chambre, le changement d'imputation à partir de 2021 des dotations pour transferts de compétences versées à la communauté urbaine.

#### 6.1.1.2 Des ressources institutionnelles maintenues

Entre 2018 et 2022, les ressources institutionnelles ont augmenté de + 4,2 M€. Les dotations sont restées stables, à l'exception de la dotation d'aménagement qui augmente de + 1,3 M€, ce qui s'explique par l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale permise par le renforcement de l'enveloppe nationale accordée à la péréquation, comme l'indique l'ordonnateur dans sa réponse. Les participations baissent de près d'1 M€, principalement celles de Le Mans Métropole et de l'État qui en représentent près de la moitié. *A contrario*, les dotations de compensation fiscale augmentent de + 2,2 M€. Il s'agit notamment de la compensation des exonérations de taxes foncières et de la compensation de l'ancienne taxe professionnelle.

#### 6.1.1.3 Des ressources d'exploitation en légère progression

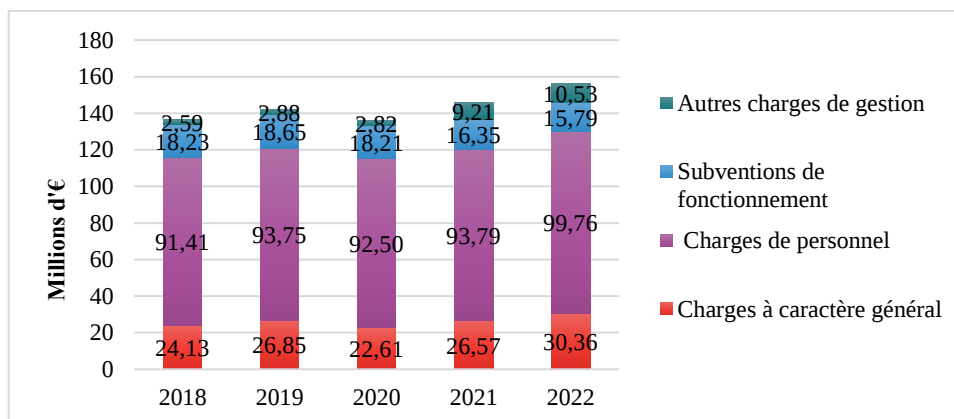
Les ressources d'exploitation progressent de + 9,1 % pour atteindre 17,76 M€ en 2022. L'ensemble des redevances<sup>58</sup> en représentent 46,5 % en 2022, soit 8,3 M€. Viennent ensuite les mises à disposition de personnel et remboursement de frais (3,9 M€), les revenus des immeubles et les ventes de marchandises, chacun à hauteur de 2,3 M€.

### 6.1.2 **Des charges de gestion qui progressent plus vite que les produits de gestion**

Les charges de gestion sont en nette augmentation : + 14,7 % entre 2018 et 2022. Elles s'élèvent à plus de 156,4 M€ en 2022. La maîtrise de leur évolution représente un enjeu majeur pour la commune.

---

<sup>58</sup> Redevances et droits des services à caractère culturel, sportif, de loisirs, social, périscolaires et d'enseignement...

**Graphique n° 3 : Évolution des charges de gestion**

Source : CRC d'après les comptes de gestion

#### 6.1.2.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent 99,76 M€ en 2022 soit près de 64 % des charges de gestion. Cette situation conduit à un ratio de rigidité<sup>59</sup> de 59,4 %, qui baisse toutefois entre 2018 et 2021. La commune indique à ce propos que ce niveau reflète une gestion en régie directe de nombreux services publics à la population.

L'évolution de + 9,1 % entre 2018 et 2022 s'explique à la marge par l'évolution des ETPT de + 0,7 % et surtout par le glissement vieillesse technicité (évolutions des carrières par avancements d'échelon et de grade et promotion interne).

De plus, si les rémunérations des agents titulaires évoluent peu, celles des agents non titulaires progressent de + 3,3 M€ entre 2018 et 2022. L'évolution des effectifs de la commune est examinée infra dans la partie traitant des ressources humaines.

#### 6.1.2.2 Les autres charges

Les charges à caractère général progressent de + 6,2 M€ entre 2018 et 2022, + 5,9 % en moyenne annuelle, et s'établissent à 30,4 M€ en 2022. Elles comprennent notamment les dépenses d'énergie et d'alimentation.

Les autres charges de gestion augmentent de + 16,9 % entre 2018 et 2022. En 2022, elles comprennent notamment les contributions aux organismes de regroupement (4,04 M€) et les contributions obligatoires (1,55 M€). Les subventions représentent 15,8 M€ en 2022 dont 10,5 M€ au CCAS et 5,1 M€ aux associations.

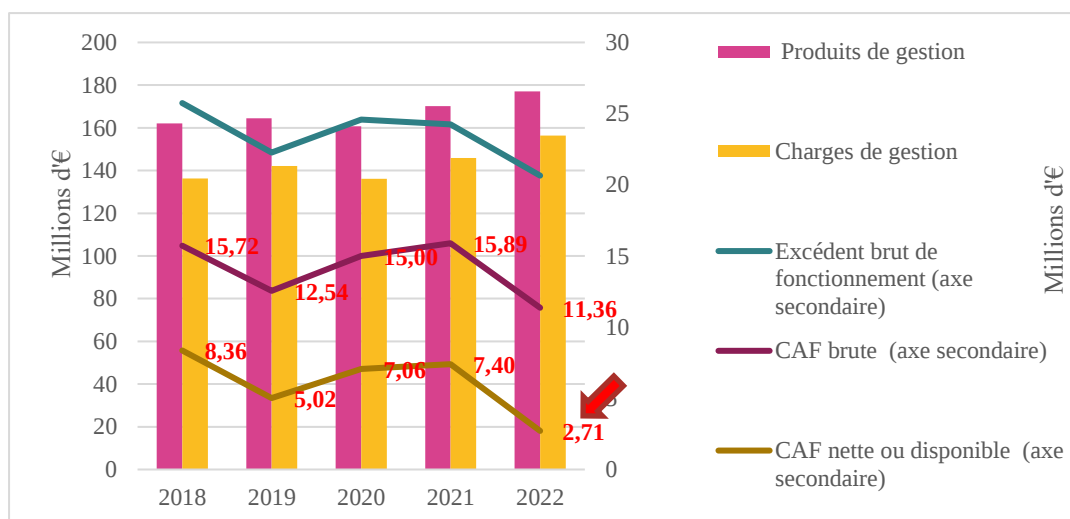
<sup>59</sup> Ratio de rigidité = dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement.

### 6.1.3 Un autofinancement qui s'amenuise « significativement »

Les charges augmentent plus rapidement que les produits entraînant une baisse de l'excédent brut de fonctionnement de - 5 M€. Il s'établit à 20,65 M€ en 2022. Après réfaction des résultats financiers et exceptionnels, il conduit à une capacité d'autofinancement (CAF) brute qui baisse dans les mêmes proportions, soit - 28 % pendant la période sous revue. Elle s'établit à 11,36 M€ en 2022, représentant à peine 6,4 % des produits de gestion.

La CAF nette, c'est-à-dire la CAF brute moins l'annuité en capital de la dette, a baissé à 2,7 M€ en 2022. Cette insuffisance de l'autofinancement est un enjeu de gestion pour la collectivité, notamment pour soutenir ses futurs investissements. Dans sa réponse à la chambre l'ordonnateur rappelle le contexte économique qui a généré cette évolution et signale qu'il ressort des projections de la commune, actualisées à octobre 2023, un retour de la CAF nette au-dessus de 6 M€.

**Graphique n° 4 : L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la CAF (brute et nette)**



Source : CRC d'après les comptes de gestion

## 6.2 La politique d'investissement mancele

### 6.2.1 Le financement des investissements par la dette et le fonds de roulement

En cumul de 2018 à 2022, le financement propre disponible tiré principalement de la CAF nette (30,5 M€), du fonds de compensation de la TVA (13 M€), des subventions d'investissement (9,6 M€) et des produits de cessions (8,8 M€) s'est élevé à près de 67,3 M€ pour des dépenses d'investissement cumulées de 114,3 M€, hors subventions d'équipement versées. Le taux d'autofinancement moyen des investissements sur la période s'établit ainsi à près de 59 %. Il s'est nettement dégradé entre 2018 (87,76 %) et 2022 (32,44 %).

En conséquence, la commune a mobilisé son fonds de roulement pour compléter le financement de ses investissements à hauteur de 9,1 M€ et a souscrit pour 43,1 M€ d'emprunt.

Au 31 décembre 2022, l'encours de la dette est de 81,12 M€, son montant par habitant est de 553 €. Cependant ce ratio ne peut être comparé en raison de l'appartenance de la commune à une communauté urbaine qui n'était encore pas en FPU. Sa capacité de désendettement (encours de dette/épargne brute), permettant d'évaluer sa solvabilité, passe de 4,5 ans en début de période à 7,1 ans en 2022. Elle ne franchit toutefois pas le seuil d'alerte de 12 ans<sup>60</sup>.

## **6.2.2 Les dépenses de la section d'investissement**

### **6.2.2.1 Les dépenses réalisées**

Au cours des années 2018-2022, la commune a réalisé près de 114,32 M€ de dépenses d'équipement, avec une très forte augmentation en 2022 à 32,34 M€ soit 57,9 % de plus que la moyenne des quatre années précédentes. Pendant la période sous revue, ces dépenses ont concerné essentiellement des travaux dans les bâtiments municipaux. Les plus significatifs sont les suivants : plan numérique des écoles (5,8 M€), création d'une salle de tennis de table (4,8 M€) à l'emplacement d'un ancien gymnase détruit par un incendie, reconstruction du multi-accueil des Sablons (3,6 M€), jardins de la cathédrale (3,6 M€), construction de la Maison de quartier de La Madeleine (2 M€) et rénovation de la maternelle George Sand (1 M€).

### **6.2.2.2 La programmation pluriannuelle des investissements**

La mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) n'est exigée par aucun texte. Toutefois, l'article L. 2311-2 du CGCT impose l'inscription au budget des ressources pour couvrir les dépenses d'investissement de l'exercice assortie d'un ordre de priorité et d'une évaluation de la dépense globale correspondante le cas échéant répartie par exercice. En outre, l'élaboration d'une PPI constitue une pratique de bonne gestion qui permet aux collectivités territoriales de planifier leurs investissements, le plus souvent sur la durée d'un mandat, et d'en assurer un pilotage stratégique et un suivi plus efficace. Il permet également de donner aux élus et aux citoyens plus de visibilité et de lisibilité sur les réalisations prévues par l'équipe municipale.

La commune du Mans dispose d'une PPI sur trois exercices durant toute la période contrôlée. Celle-ci est présentée au bureau municipal en fin d'année N mais seule une synthèse est communiquée au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientations budgétaires avec les limites soulignées supra à propos du rapport qui présente ces orientations. Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 2311-2 du CGCT. En outre, les montants affichés ne sont pas cohérents avec ceux figurant aux comptes administratifs.

---

<sup>60</sup> La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixe dans son article 29 un plafond national de référence de capacité de désendettement de 12 années pour les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Les montants prévus à la PPI ont nettement augmenté à partir de 2021. En moyenne, la progression est de + 54,4 % entre les montants cumulés de la période 2018 à 2020 et ceux des années 2021 et 2022. La même comparaison pour les dépenses d'équipement effectivement réalisées montre une évolution moins marquée mais toujours importante de + 27,7 %.

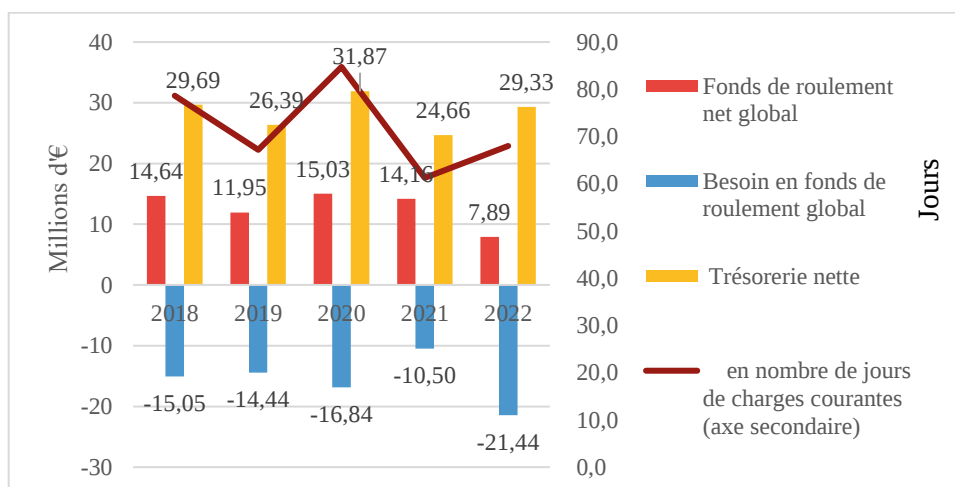
La chambre invite la commune à améliorer cet outil de programmation financière et de pilotage des investissements en le concevant sur une durée d'au moins cinq années et à le présenter pour information au conseil municipal comme l'ordonnateur s'engage à le faire dans sa réponse, par exemple en l'annexant au rapport d'orientation budgétaire, afin d'améliorer la transparence de l'information donnée à l'ensemble des élus et aux citoyens et de se conformer aux dispositions du CGCT précitées. Elle lui recommande d'améliorer la gestion pluriannuelle de ses investissements en utilisant la PPI comme un véritable outil de pilotage physico-financier de ses projets d'investissement.

**Recommandation n° 8.** : Améliorer la gestion pluriannuelle des investissements en utilisant la PPI comme un véritable outil de pilotage physico-financier des projets d'investissement.

### 6.2.3 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement, largement utilisé pour les investissements, a perdu 6,7 M€ entre 2018 et 2022, soit une diminution de - 46 % intervenue presque exclusivement entre 2021 et 2022. Il s'établit en fin de période à 7,9 M€, couvrant seulement 18,3 jours de charges courantes. Toutefois, la trésorerie reste stable, à hauteur de 29,3 M€ en 2022 couvrant 68 jours de charges courantes, ce qui reste satisfaisant grâce à un besoin de fonds de roulement constamment négatif tout au long de la période et qui baisse même de - 42,4 %.

**Graphique n° 5 : Évolution de la trésorerie**



Source : CRC d'après les comptes de gestion

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Les produits de gestion progressent entre 2018 et 2022. Ils bénéficient de l'augmentation des ressources fiscales propres, principalement grâce au dynamisme des bases fiscales, et de la progression des ressources institutionnelles et des ressources d'exploitation. Néanmoins, les charges de gestion progressent plus vite, de 5,5 points de pourcentage, principalement en raison de l'évolution des charges de personnel et des autres charges de gestion. En conséquence, la CAF nette s'est réduite de 8,4 M€ en début de période à 2,7 M€ en 2022, un niveau préoccupant qui, selon la réponse de l'ordonnateur, s'améliorerait dès 2023.*

*Compte tenu de son niveau d'investissement pendant la période, en très forte augmentation depuis 2022, la chambre lui recommande d'améliorer la gestion pluriannuelle de ses investissements en utilisant la PPI comme un véritable outil de pilotage physico-financier de ses projets d'investissement. L'ordonnateur en a pris l'engagement dans sa réponse à la chambre.*

*Le taux d'autofinancement moyen des investissements sur la période se situe à près de 59 %. Pour compléter le financement de ses investissements la commune a dû mobiliser son fonds de roulement pour 9,1 M€ et souscrire pour 43,1 M€ d'emprunt entre 2018 et 2022. Il en résulte un encours de dette en hausse de + 10,5 M€ et une capacité de désendettement qui passe de 4,5 ans en début de période à 7,1 ans en 2022. Elle reste toutefois en deçà du seuil d'alerte de 12 ans.*

---

## 7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 7.1 La stratégie de gestion des ressources humaines

#### 7.1.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

Au 31 décembre 2022, la commune déclare employer 1 620,07 ETPT<sup>61</sup> d'agents sur emploi permanent. La gestion de l'ensemble de ces ressources humaines repose en 2022 sur 65 ETPT, dont 9,28 de catégorie A. Les agents de la direction des ressources humaines (DRH) sont employés par Le Mans Métropole et mis à disposition de la commune. Ils sont répartis en quatre pôles et une mission dédiée aux projet stratégiques. Cette dernière comprend deux chargés de mission : projets RH et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

---

<sup>61</sup> ETPT : équivalent temps plein travaillé = somme des quotités mensuelles divisée par 12. Un mi-temps sur 6 mois compte 0,25 par exemple.

La tenue des dossiers des agents est un signe de la bonne gestion d'une DRH. L'article L. 137-1 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que « *Le dossier individuel de l'agent public doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.* »

Les dossiers examinés par la chambre sont bien tenus et, hormis ceux des personnels vacataires, complets avec les pièces relatives à la carrière numérotées.

Par ailleurs, 72,5 % seulement de l'échantillon contient une pièce attestant de la vérification du bulletin n° 2 du casier judiciaire. Or, l'article L. 321-1 du CGFP dispose que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire « (...) *si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions.* ». Deux des agents concernés étant responsables d'accueil de mineurs l'absence de cette pièce contrevient aussi aux dispositions de l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) avec un haut niveau de risque. Pour ceux-ci, il n'existe pas non plus de preuve de la consultation du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes. Si les vérifications effectuées par la commune, selon la réponse de l'ordonnateur, n'ont pas révélé d'incompatibilité, il est nécessaire de maintenir un haut niveau de vigilance en la matière.

La chambre rappelle en effet, qu'il revient à l'employeur public de vérifier si les conditions posées par les dispositions précitées sont remplies et d'en conserver la trace dans le dossier afin de pouvoir en justifier si nécessaire. Contrairement à la pratique de la commune, il ne peut s'agir d'une copie du bulletin lui-même dont la CNIL et l'arrêté du 21 décembre 2012 précité proscrivent la conservation au-delà d'un délai de trois mois, sauf exception légale. La chambre recommande à la commune de se mettre en conformité avec les dispositions des articles L. 137-1 du CGFP et L. 133-6 du CASF, de l'arrêté du 21 décembre 2012 et les recommandations de la CNIL. En répondant aux observations provisoires l'ordonnateur s'est engagé à revoir dans ce sens « *la procédure de gestion du bulletin n° 2 du casier judiciaire dans les dossiers individuels* ».

En outre, la commune pourrait améliorer la tenue et le suivi des dossiers en assurant leur gestion dématérialisée, permise par l'article L. 137-3 du CGFP, dans les conditions définies par le décret n° 2011-675 du 15 juin 2011, relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique, et l'arrêté du 21 décembre 2012 qui en arrête la composition. Dans sa réponse à la chambre l'ordonnateur signale qu'il s'agit d'un projet de la commune qui a été retardé dans l'attente du comblement de postes vacants à la DRH et à la DSI qui en ont la charge.

Un autre indicateur de qualité du pilotage est le suivi de la masse salariale. L'ordonnateur évoque dans sa réponse l'engagement d'une démarche en ce sens. Les revues de gestion, mentionnées supra à propos du contrôle interne, que la commune organise dans le cadre de la préparation budgétaire y contribuent. Elle envisage de mettre en place à partir de 2024, dans le cadre de son projet d'administration, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) par direction portant sur leurs effectifs et leur masse salariale. Dès à présent, des tableaux de bord et de suivi, comprenant une synthèse, sont édités mensuellement de façon automatique et adressés aux directions et aux chefs de service. Toutefois, si la masse salariale a été effectivement contenue jusqu'en 2021, elle a crû de plus de 6 M€ en 2022 (voir annexe 7), conduisant à une augmentation de 9 % durant la période contrôlée.

La chambre encourage la commune à poursuivre la mise en place des CPOM qui lui permettront l'organisation d'un véritable dialogue de gestion avec ses services en lien avec les lignes directrices de gestion pour sa dimension stratégique.

**Recommandation n° 9.** : Conserver dans les dossiers individuels des agents les pièces attestant de l'effectivité des vérifications imposées par les dispositions des articles L. 137-1 du CGFP et L. 133-6 du CASF, dans les conditions prévues par l'arrêté du 21 décembre 2012 et les recommandations de la CNIL, concernant les antécédents judiciaires des agents.

### 7.1.2 Les lignes directrices de gestion stratégique

Les articles L. 413-1 et L. 413-3 du CGFP imposent à l'autorité territoriale d'arrêter des lignes directrices de gestion. Celles-ci doivent notamment déterminer « *la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.* »

La commune déclare avoir instauré des lignes directrices de gestion en matière de promotion et d'avancement mais pas ce volet stratégique. Néanmoins, parmi les sept thématiques identifiées par le projet d'administration « TEAM » lancé en octobre 2021 et en cours de finalisation, certaines recoupent les objectifs des lignes directrices de gestion stratégiques telles la GPEC et la politique de recrutement et de développement des compétences. En outre, l'ordonnateur a démontré dans sa réponse que ce travail est engagé.

La chambre relève toutefois que cette situation est irrégulière car les dispositions du décret du 29 novembre 2019<sup>62</sup> pris en application des articles précités du CGFP sont entrées en vigueur le 2 décembre 2019. Un délai de quatre ans pour établir une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines paraît excessif, *a fortiori* pour une commune comme Le Mans qui dispose de services structurés.

Cette absence de stratégie pluriannuelle prive la commune d'un outil pertinent de pilotage opérationnel et prospectif de la gestion de son personnel. La chambre recommande au maire du Mans d'arrêter les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines au plus tard au premier semestre 2024.

**Recommandation n° 10.** : Instaurer au plus tard au premier semestre 2024 la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans le cadre des lignes directrices de gestion, conformément aux dispositions des articles L. 413-1 et L. 413-3 du CGFP et du décret n° 2019-1265.

---

<sup>62</sup> Décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

## 7.2 Les effectifs

### 7.2.1 La répartition des effectifs et leur évolution

Les données concernant ses effectifs fournies par la commune ne sont pas cohérentes avec les annexes budgétaires C1.1. De 2018 à 2020, l'effectif budgétaire déclaré par la commune est supérieur de 2 postes à celui des annexes C1.1 puis de 3 en 2021. L'écart est plus grand en ETPT, allant jusqu'à 8,97 en 2020. La chambre invite la commune à rectifier ces erreurs dans les prochains documents budgétaires.

Les données en ETPT fournies par la commune montrent une augmentation de l'effectif limitée à + 0,71 % sur la période sous revue. Comme le précise l'ordonnateur dans sa réponse à la chambre, entre 2021 et 2022 elle est principalement due à l'intégration de salariés de l'Union mancelle des centres sociaux lors de la reprise en régie des établissements d'accueil des jeunes enfants gérés auparavant par cette association. Dans le même temps, le nombre d'ETPT des agents titulaires baisse de - 3,2 %, soit - 49,88 ETPT, tandis que celui des non-titulaires a presque triplé.

**Tableau n° 11 : Évolution de l'effectif déclaré au 31 décembre.**

| Emplois permanents (au 31/12)            | 2018            | 2019            | 2020            | 2021            | 2022            | Evol. 22/18 | %      |
|------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------|--------|
| Effectif budgétaire déclaré              | 1 704           | 1 744           | 1 741           | 1 765           | 1 799           | 95          | 5,6%   |
| Effectif pourvu en nbre d'agents déclaré | 1 656           | 1 681           | 1 663           | 1 648           | 1 696           | 40          | 2,4%   |
| <b>Effectif pourvu en ETPT déclaré :</b> | <b>1 608,57</b> | <b>1 628,08</b> | <b>1 615,98</b> | <b>1 591,19</b> | <b>1 620,07</b> | 11,5        | 0,71%  |
| <i>Dont agents titulaires</i>            | <i>1 574,43</i> | <i>1 580,01</i> | <i>1 557,72</i> | <i>1 533,02</i> | <i>1 524,55</i> | -49,88      | -3,2%  |
| <i>Dont agents non-titulaires</i>        | <i>34,14</i>    | <i>48,07</i>    | <i>58,26</i>    | <i>58,17</i>    | <i>95,52</i>    | 61,38       | 179,8% |
| Part des non-titulaires                  | 2,1%            | 3%              | 3,6%            | 3,7%            | 5,9%            | 3,8         | 181%   |

Source : Commune du Mans.

L'évolution des effectifs par catégorie (voir annexe 8) dénote une hausse du taux d'encadrement<sup>63</sup> de 2,1 points de pourcentage le portant à 8,5 %, pour une moyenne nationale dans la fonction publique territoriale de 14,1 % en 2020. Cette évolution est susceptible de renforcer la structuration des services pour peu qu'elle soit accompagnée d'une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, manquante aujourd'hui.

<sup>63</sup> Taux d'encadrement = effectifs cadres (catégorie A) / (effectifs de catégorie B + effectifs de catégorie C).

## 7.2.2 La procédure et les conditions de recrutement

### 7.2.2.1 Une procédure formellement perfectible

La commune du Mans a mis en place une procédure présentant les différentes étapes du processus de recrutement. Celle-ci est en cours de refonte dans la continuité de la création du pôle mobilités, emplois et compétences en juin 2022. Pour ce faire, une méthode et un calendrier ont été mis en œuvre. D'ores et déjà, les avis de postes à pourvoir ont été simplifiés et modernisés. Le jury de recrutement dispose de modèles de grille d'entretien et rédige un compte rendu indiquant la proposition qu'il adresse au maire.

Si la procédure existante est structurée, elle ne respecte qu'en partie les obligations relatives aux modalités de recrutement des agents contractuels fixées par le décret n° 88-145 du 15 février 1988. En effet, si l'établissement d'un compte rendu transmis à l'autorité territoriale est conforme à l'article 2-9 du décret précité, celui-ci impose une formalisation des appréciations portées sur chacun des candidats présélectionnés *« au regard de ses compétences, aptitudes, qualifications et expérience professionnelles, potentiel et capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir »*.

La chambre relève que l'exemple de compte rendu du jury transmis par la commune ne détaille pas ces appréciations et observe que la procédure actuelle ne prévoit pas de disposition particulière pour les recrutements ouverts aux contractuels. Elle encourage la commune à y remédier dans le cadre de la refonte de la procédure de recrutement.

### 7.2.2.2 La mise en œuvre pour les recrutements ouverts à des contractuels

Le CGFP autorise de manière dérogatoire le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents, notamment pour assurer le remplacement temporaire d'agents publics territoriaux (article L. 332-13) ou en cas de vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article L. 332-14). En outre, l'article L. 332-8 prévoit que *« des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels »* lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois permettant d'assurer les fonctions correspondantes (L. 332-8-1°) ou lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (L. 332-8-2°).

Il est possible de recruter des agents contractuels pour d'autres motifs tels les emplois fonctionnels de direction (L. 343-1). Ils peuvent également occuper des emplois temporaires au titre de l'article L. 332-23 du CGFP en cas d'accroissement d'activité temporaire (1° de l'article) ou saisonnier (2° de l'article).

Pendant la période sous revue, 4 507 contrats ont été signés pour recruter des agents non titulaires. Il a été observé une utilisation importante des contrats pour remplacement d'un fonctionnaire autorisé à servir à temps partiel au titre du 1° de l'article L. 332-13 du CGFP, 42 % des contrats signés durant la période contrôlée, ou pour accroissement temporaire d'activité sur la base de l'article L. 332-23 1° du CGFP, 39,4 %.

La chambre a examiné les contrats de 16 agents conclus pour accroissement temporaire d'activité. Ces contrats à durée déterminée (CDD) sont irréguliers car le cumul des durées des contrats successifs de chacun de ces agents excède largement le maximum prévu par l'article L. 332-23 1° en cas de renouvellement, c'est-à-dire 12 mois sur une même période de 18 mois consécutifs.

Trois cas de figure ont été constatés :

- les agents de catégorie C intervenant dans le cadre périscolaire et susceptibles d'effectuer des remplacements en accueils de loisirs ou, pour certains, d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) et ce dans la limite de 25 heures hebdomadaires (7 agents) ou dans celui de la restauration scolaire (4 agents) : recrutés pour des durées d'un peu plus de 10 mois correspondant à la période scolaire, ils ont été reconduits entre cinq et six fois consécutivement pendant la période contrôlée, le dernier de leur contrat produit à la chambre allant jusqu'en juillet 2023<sup>64</sup> ;
- les agents d'entretien (deux agents de catégorie C), recrutés par contrats successifs d'une année, l'une à temps complet du début de la période sous revue jusqu'au 31 décembre 2022 et l'autre, dont le troisième contrat était en cours durant l'instruction, pour 19 heures hebdomadaires en moyenne, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;
- les agents employés dans les services culturels et sportifs (trois agents) dont les situations sont plus hétéroclites.

Outre leur durée, lesdits contrats présentent deux autres anomalies. Ainsi, aucun ne précise l'alinéa de l'article 3 (actuels articles L. 332-23 et L. 332-24 du CGFP) de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui le fonde, en contradiction avec les dispositions de l'article 3 du décret du 15 février 1988 précité. De plus, neuf d'entre eux, dont tous ceux des intervenants périscolaires, présentent une définition du poste insuffisamment précise. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que la DRH a entrepris une étude pour actualiser les modèles d'actes, corriger les anomalies relevées par la chambre et préciser la définition des postes.

Les difficultés de recrutement dans certains secteurs dont fait état à juste titre l'ordonnateur dans sa réponse ne peuvent justifier ces pratiques. Compte tenu du caractère réitéré de l'utilisation détournée de contrats pour accroissement temporaire d'activité pour répondre à des besoins manifestement permanents puisqu'ils correspondent à l'activité normale et habituelle de la commune, la chambre recommande à la commune de mettre fin sans délai à cette pratique et de régulariser les contrats encore en cours conformément aux dispositions du CGFP. L'ordonnateur s'est engagé à étudier la création de postes à temps non complet dans les secteurs les plus en tension, ce qui ne régulariserait que partiellement la situation.

Par ailleurs, en complément de l'examen des dossiers de huit autres agents contractuels qui occupent un emploi permanent, la commune n'a pu produire d'annonces dans une publication professionnelle pour trois de ceux qui bénéficient de contrats fondés sur le 2° de l'article L. 332-8 du CGFP, lequel conditionne le recrutement d'un contractuel à l'impossibilité de recruter un fonctionnaire. Pour le quatrième, l'ordonnateur a attesté dans sa réponse à la chambre l'intervention d'un cabinet de recrutement. Certes, comme le rappelle l'ordonnateur, la publication d'une annonce dans une revue professionnelle est facultative mais elle pourrait contribuer à toucher un public plus large et aider ainsi au recrutement. De plus, la commune n'a

---

<sup>64</sup> Une des agents (53020) est en contrat pour remplacement d'un agent indisponible depuis le 5 décembre 2022.

fourni des comptes rendus de jury de recrutement, dont le contenu s'approche des exigences réglementaires présentées dans la partie précédente, que pour trois d'entre eux. Au surplus, ces trois comptes rendus ne comportent pas le détail des appréciations portées sur les candidats. Ce faisant, elle n'est pas en mesure de justifier d'une recherche sérieuse de candidats fonctionnaires pour trois de ces postes, ni des raisons pour lesquelles ceux qui auraient postulé, malgré une publicité limitée aux obligations réglementaires, auraient été écartés.

La chambre rappelle le principe constitutionnel d'égalité d'admissibilité aux emplois publics<sup>65</sup> et invite en conséquence la commune à élargir la publicité de ses offres pour des emplois ouverts à des contractuels sur le fondement du 2° de l'article L. 332-8 du CGFP, en particulier auprès des fonctionnaires.

**Recommandation n° 11.** : Procéder, dès 2024, aux recrutements ouverts à des contractuels dans le respect des dispositions du CGFP, en particulier des articles L. 313-1 et L. 332-23 1°, et du décret n° 88-145 du 15 février 1988 et régulariser la situation des agents dont les contrats pour accroissement temporaire d'activité répondant à des besoins permanents sont encore en cours.

#### 7.2.2.3 Des recrutements sur des emplois non créés

Aux carences relevées dans la partie précédente concernant les recrutements des contractuels sur emploi permanent s'ajoute une anomalie : l'absence de délibération créant lesdits emplois. Certes, des délibérations ont été produites par la commune à la demande de la chambre pour quatre d'entre eux mais deux ne répondent pas au formalisme exigé par l'article L. 313-1 du CGFP. Il en est de même des délibérations censées créer les emplois des deux directeurs généraux adjoints employés par la commune et de la délibération du 16 septembre 2021 censée créer celui de DGS.

En effet, ces délibérations portent mise à jour du tableau des emplois permanents. Or, une telle délibération ne comporte pas toutes les mentions imposées par l'article L. 313-1 du CGFP. Ainsi, les délibérations du 26 juin 2019 et du 9 décembre 2021 concernant respectivement une directrice et une directrice adjointe de crèche n'indiquent pas le motif du recours à un contractuel et les niveaux de recrutement et de rémunération. Celle concernant l'emploi de DGS ne précise en outre pas le ou les grades correspondant, la durée des fonctions s'agissant d'un emploi fonctionnel et s'il peut être pourvu par un contractuel. Surtout, leur objet n'est pas de créer l'emploi mais, selon leurs propres termes, d'adapter le tableau des emplois permanents afin de tenir compte des « *mouvements et actualisations* » intervenus au sein des services de la commune.

---

<sup>65</sup> Article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « (...) *Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* »

La pratique, reconnue par la commune, de créer des emplois par des délibérations relatives au tableau des emplois permanents est donc irrégulière. Or, il a été procédé ainsi dans près de 61 % des cas durant la période contrôlée comme le montre un tableau produit par la commune.

De plus, la chambre observe que la délibération du 22 octobre 2020 autorisant le maire à recruter « ... *des agents sous contrat, pour une durée maximale de trois ans renouvelable par reconduction expresse, sur le fondement de l'article 3-3 2° de la loi du 26 janvier 1984...* » (actuel 2° de l'article L. 332-8 du CGFP), pour les emplois de catégorie A toutes filières confondues et de catégorie B pour les filières technique et culturelle figurant au tableau des emplois permanents est illégale. En affirmant dans sa réponse à la chambre que cette délibération se limite à autoriser le maire à recruter dans ce cadre pour une durée de trois ans au lieu d'un an, l'ordonnateur en méconnaît la portée car elle l'autorise aussi à recruter des agents sous contrat pour une large catégorie d'emplois vacants, selon ses propres dires, donc censés être déjà créés. Or, l'article L313-1 du CGFP réserve cette faculté à la seule délibération créant l'emploi en disposant qu'elle indique, le cas échéant, « ... *si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel territorial.* ». Le recrutement de contractuels restant une simple faculté pour l'autorité territoriale, il ne saurait être érigé en principe par voie de délibération.

La chambre recommande à la commune de respecter systématiquement les dispositions de l'article L. 313-1 du CGFP. Elle lui rappelle qu'en l'absence de délibération créant les emplois concernés ceux-ci ne pouvaient être pourvus. En conséquence, le détachement des deux directeurs généraux et du DGS sur les emplois fonctionnels qu'ils occupent, ou qu'il a occupé pour ce dernier, est irrégulier comme l'est le recrutement d'un agent contractuel sans autorisation du conseil municipal. Elle invite la commune à régulariser ces situations sans délai. Concernant les agents contractuels, l'exécution des contrats encore en cours, ainsi dénués de base légale, ne peut être poursuivie. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage « *à procéder pour l'avenir à la création par délibération spécifique et systématique des postes après avis du CST* » et à préciser lorsque l'emploi est ouvert aux contractuels.

En termes de conséquences pour les agents concernés, il a été jugé<sup>66</sup> que « *sauf s'il présente un caractère fictif ou frauduleux, le contrat de recrutement d'un agent contractuel de droit public crée des droits au profit de celui-ci (...) L'administration est tenue de proposer à celui-ci une régularisation...* » afin que son exécution puisse se poursuivre régulièrement. Si toutefois l'intéressé refuse la régularisation de son contrat ou qu'elle est impossible et que l'administration, dans la limite des droits résultant du contrat initial, ne peut proposer à l'agent un emploi de niveau équivalent, ou, à défaut d'un tel emploi et si l'intéressé le demande, tout autre emploi régulier, « *l'administration est tenue de le licencier* ».

**Recommandation n° 12.** : Respecter les dispositions de l'article L. 313-1 du CGFP concernant la création des emplois par délibération, dès 2024.

<sup>66</sup> Conseil d'État n° 283256, 31 décembre 2008, publié au recueil Lebon et aussi Cour administrative d'appel de Marseille, 9<sup>ème</sup> chambre, 18 décembre 2020, n° 18MA05139.

### 7.2.3 Les mutualisations de personnels avec la communauté urbaine

La convention de mutualisation du 18 décembre 2012 rappelle dans son article 1<sup>er</sup> que l'ensemble des services fonctionnels<sup>67</sup> a été mutualisé dès 1972 entre la commune et la communauté urbaine. Cette forte intégration, soulignée par le rapport de la chambre du 7 juin 2018<sup>68</sup>, s'est élargi ensuite au CCAS du Mans.

Comme cela est indiqué supra à propos des relations financières entre les deux entités, les mises à disposition de personnel représentent en moyenne pour la commune sur la période contrôlée 70,6 % du total des flux avec Le Mans Métropole en dépenses et 40,6 % en recettes. Les données de la commune montrent qu'entre 2018 et 2022 ces mises à disposition présentent un solde négatif cumulé de près de 68,5 M€ qui a augmenté de + 1,4 % entre 2018 et 2022.

Le dernier schéma de mutualisation pour la période 2016-2020, a été approuvé par délibération de la communauté urbaine du 12 avril 2016 après avis favorable des conseils municipaux des 14 communes membres à l'époque. Il prévoyait notamment de renforcer les coopérations entre la communauté urbaine et les communes concernant les fonctions supports : systèmes d'information, ressources humaines, expertise financière et juridique, et de structurer et développer les coopérations existantes entre services opérationnels.

Un bilan de ce schéma a été conduit à 2020. Il constate un taux d'avancement moyen des actions de 33 %. Il n'a donc été mis en œuvre que très partiellement. La commune a produit les bilans de 2019 à 2021 des refacturations encadrées par des conventions spécifiques, présentés lors d'une commission annuelle de suivi. Celui de 2019 montre que le solde négatif pour la commune de ces flux s'était accru de près de + 54 % depuis 2009.

Depuis le 29 décembre 2019 la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique<sup>69</sup> a modifié l'article L. 5211-39-1 du CGCT pour rendre facultative l'élaboration, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'un rapport relatif aux mutualisations de services comportant un projet de schéma de mutualisation dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux. Néanmoins, la communauté urbaine a souhaité réaliser un nouveau schéma pour la période 2023-2026. Dans sa réponse, l'ordonnateur déclare que des mutualisations de moyens entre la communauté urbaine et les communes membres sur certaines activités sont en discussion et étudiées dans ce cadre.

---

<sup>67</sup> Le premier alinéa de cet article cite ainsi de façon non-exhaustive : la direction générale, les ressources humaines, les finances, le service marchés et affaires juridiques, informatique, des assemblées, de la communication, des bâtiments, les ateliers, la maintenance du parc automobile, le nettoyage des locaux.

<sup>68</sup> Rapport de la CRC Pays de la Loire du 7 juin 2018, pages 8 et 10 notamment.

<sup>69</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

## 7.3 Le temps de travail

### 7.3.1 La durée du travail

La durée annuelle légale de travail pour un agent à temps complet est fixée à 1 607 heures. Elles correspondent aux 1 600 heures prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000, précisé pour la fonction publique territoriale par un décret du 12 juillet 2001<sup>70</sup>, auxquelles ont été ajoutées sept heures au titre de la journée de solidarité. La base légale hebdomadaire est fixée à 35 heures, mais la réglementation précise que le décompte du temps de travail s'effectue sur une base annuelle de 1 607 heures. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond<sup>71</sup>.

L'article L. 611-2 du CGFP dispose que « *les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux (...)* » sont fixées par la collectivité ou l'établissement. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose la suppression des régimes dérogatoires et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur 1 607 heures. Les collectivités concernées disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de chacune des assemblées délibérantes.

La commune du Mans a délibéré le 21 décembre 2000 pour instaurer une durée du travail hebdomadaire de 35 heures et autoriser le maire à prendre toute disposition pour assurer sa mise en œuvre et à signer tout document nécessaire à leurs modalités d'application. Elle fixait un cadre très minimaliste en indiquant que « *...dans un premier temps...* » les 35 heures se traduiraient par deux modes d'organisation du temps de travail : 7 heures quotidiennes sur 5 jours ou 7h18 sur 5 jours avec 6 heures de récupération toutes les quatre semaines pour les agents à temps complet.

C'est donc dans le cadre du dialogue social qu'un « *protocole d'accord cadre pour la mise en œuvre de l'ARTT* », commun à la commune et à la communauté urbaine, a été signé par le maire, un conseiller délégué et les organisations syndicales le 1<sup>er</sup> mars 2001. Celui-ci n'a toutefois pas été appliqué avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024, malgré les demandes de la préfecture de la Sarthe au maire du Mans du 18 janvier 2022 et du 26 janvier 2023.

Avec sa réponse, l'ordonnateur transmet à la chambre une délibération du conseil municipal du 19 octobre 2023 approuvant un nouveau règlement de travail applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2024 qui prend en compte ses remarques comme elle a pu s'en assurer. La commune devra porter attention à sa mise en œuvre effective dans les schémas de fonctionnement horaire des différents services.

---

<sup>70</sup> Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

<sup>71</sup> CE n° 238461, 9 octobre 2002 et CAA Versailles - 03VE01521, 23 juin 2005, *commune d'Evry*.

### 7.3.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail<sup>72</sup>. Elles donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation. Leur paiement prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application d'un décret du 14 janvier 2002<sup>73</sup>, leur versement est subordonné à la mise en place d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à un total mensuel de 25 heures, sauf dérogation.

La commune a mis en place un contrôle automatisé des heures supplémentaires répondant aux exigences de l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 précité. Elle a délibéré, le 16 décembre 2004, pour fixer les modalités de réalisation et de rémunération des heures supplémentaires. Contrairement à ce qu'impose l'article 2 du décret du 6 septembre 1991<sup>74</sup> relatif au régime indemnitaire dans la fonction publique territoriale, cette délibération ne fixe pas « *la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit...* » aux IHTS, se contentant d'énumérer les grades concernés.

Par sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'engage à suivre au 1<sup>er</sup> trimestre 2024 son invitation à abroger ladite délibération dans le respect des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration et à en prendre une nouvelle régulière.

Pendant la période contrôlée, 347 agents ont perçu 39 568 IHTS pour un montant cumulé de 834 525 €. Si le coût ramené à la masse salariale est en moyenne de 0,18 %, ce qui est très modéré, il a cependant augmenté de + 9 % et le volume de + 2,2 %, malgré une décade importante en 2020 et 2021 au plus fort de la crise sanitaire.

### 7.3.3 Les astreintes

L'astreinte est une période pendant laquelle l'agent n'est pas à la disposition permanente et immédiate de son administration, mais doit se trouver à proximité pour pouvoir intervenir rapidement. Les conditions d'organisation et les emplois concernés sont déterminés par divers textes en vigueur. Ainsi, l'article 5 du décret du 12 juillet 2001<sup>75</sup> relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale précise que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité social territorial compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.* ».

---

<sup>72</sup> Article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature par renvoi de l'article 1 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

<sup>73</sup> Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

<sup>74</sup> Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>75</sup> Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Au sein de la commune, les astreintes sont organisées par une délibération du 2 février 2017. Celle-ci décrit les services et les emplois concernés, les cas de recours et les modalités d'organisation des astreintes d'exploitation. Elle est plus floue concernant les emplois pour les astreintes de décision, évoquant « *des personnels de catégorie A de la filière technique...* », et les astreintes de sécurité, indiquant qu'elles concernent « *les agents amenés à intervenir lorsque les exigences de continuité du service ou d'impératifs de sécurité l'imposent* ». Pour ces dernières, elle ne précise rien sur les modalités de leur organisation et les cas de recours. Ces lacunes sont en contradiction avec les dispositions de l'article 5 du décret du 12 juillet 2001 précité.

La chambre invite la commune à abroger ladite délibération dans le respect des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration et à en prendre une nouvelle régulière. L'ordonnateur s'y engage dans sa réponse à la chambre.

### 7.3.4 Les comptes épargne-temps

Le dispositif du compte épargne-temps (CET) a été transposé au sein de la fonction publique territoriale par le décret du 26 août 2004<sup>76</sup>. Le compte épargne-temps permet dès lors de stocker des jours de congé et de réduction du temps de travail (RTT) et, si la collectivité le prévoit, les jours de repos compensateur des heures supplémentaires ou de sujétions particulières. Un décret du 20 mai 2010<sup>77</sup> réformait les CET en élargissant les possibilités d'utilisation des jours épargnés au-delà de la prise différée de congés. Il devient alors possible à l'agent d'opter, au plus tard le 31 janvier de l'année suivante, pour l'indemnisation des jours épargnés excédant vingt jours ou pour leur prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique. Il faut pour cela que la collectivité ait délibéré conformément à l'article L. 621-5 du CGFP.

La commune du Mans a délibéré le 5 avril 2012 pour approuver le protocole d'accord sur le compte épargne-temps après avis favorable du comité technique paritaire du 7 février 2012. La délibération et le protocole comprenaient trois mesures irrégulières : l'exclusion de l'alimentation des CET par des jours RTT, la possibilité de déposer du « *... temps réalisé par l'agent travaillant sur des journées ou demi-journées où il est normalement absent pour cause de temps partiel* » et les 2,5 ou 10 jours de congés accordés par la commune aux récipiendaires de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur démontre qu'avec le règlement de travail adopté par le conseil municipal le 19 octobre 2023 il a mis un terme à ces irrégularités, comme elle l'y invitait, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

<sup>76</sup> Décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

<sup>77</sup> Décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

### 7.3.5 Les absences au travail

La commune dispose d'une bonne connaissance de son absentéisme qu'elle calcule en jours calendaires et non en jours travaillés. En 2021, dernière année de disponibilité de données nationales, son taux d'absentéisme est inférieur d'un point à la moyenne nationale qui s'établit à 9,6 %<sup>78</sup>. Cependant, il est en forte hausse en fin de période, atteignant 10,6 % en 2022. Cette évolution est due principalement à la maladie ordinaire mais la plus forte croissance touche les accidents de service et la maladie professionnelle.

Ces données méritent une forte vigilance de la commune, en particulier de sa gouvernance, car les évolutions les plus préoccupantes affectent l'absentéisme compressible, celui sur lequel l'employeur dispose de leviers notamment en termes de management, d'organisation, d'environnement du travail et de prévention des risques psychosociaux.

La commune a produit un rapport de la DRH à la DGS du 10 janvier 2022 concernant la prévention et la gestion des risques psychosociaux et une description des principales actions mises en place, montrant son attention à cette problématique.

## 7.4 Les règles de promotion et d'avancement

Comme cela est indiqué supra, les dispositions des articles L. 413-1 et L. 413-3 du CGFP, précisées par le décret du 29 novembre 2019<sup>79</sup>, imposent la mise en place de lignes directrices de gestion par l'autorité territoriale, en l'occurrence le maire. Au-delà de leur dimension stratégique évoquée à cette occasion, l'article L. 413-1 prévoit qu'elles « (...) *fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics* (...) ». Les dispositions relatives à l'avancement de grade et à la promotion interne du décret précité qui en découlent, ont pris effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

L'instauration des lignes directrices en matière d'avancement de grade et de promotion s'est effectuée par décisions du maire en deux temps : le 24 décembre 2020 après avis favorable du comité technique (CT) du 14 décembre 2020 pour les décisions individuelles prises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, puis par deux décisions du 28 juin 2021 (avis du CT du 23 juin) et du 8 juillet 2022 (avis CT du 30 mai 2022). Le comité technique puis, depuis le renouvellement des instances consultatives du personnel du 8 décembre 2022, le comité social territorial de la commune est aussi celui du Mans Métropole et du CCAS du Mans conformément à la possibilité ouverte par l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984, codifié sur ce point à l'article L. 251-7 du CGFP. Il est compétent pour tous leurs agents.

---

<sup>78</sup> Source : Sofaxis, panorama 2022 (données 2021) « Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales ».

<sup>79</sup> Décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

Si la décision de décembre 2020 répondait, dans un contexte de crise sanitaire, à l'urgence de donner un fondement juridique aux décisions de promotion et d'avancement de grade en 2021 par une simple reconduction des critères mis en place en 2013, les deux suivantes sont allées beaucoup plus loin. Elles constituent désormais une base objective pour apprécier les dossiers des agents éligibles à l'aide de critères précis et mesurables. La concertation avec les responsables de service et les organisations syndicales représentées dans les instances consultatives du personnel a certes décalé le calendrier de trois mois mais aussi permis une meilleure appropriation par les managers et les agents. L'ordonnateur ajoute dans sa réponse à la chambre que la commune envisage d'assurer une cohérence entre ces lignes directrices de gestion et l'architecture du RIFSEEP applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 (voir la partie suivante).

## 7.5 Le régime indemnitaire

### 7.5.1 Un régime indemnitaire enfin harmonisé

Un décret du 20 mai 2014<sup>80</sup> a instauré le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État, applicable aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité, au fur et à mesure de la parution des arrêtés en ouvrant le bénéfice aux corps équivalents de la fonction publique de l'État<sup>81</sup>. Il est complété par un arrêté du 27 août 2015<sup>82</sup>. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

La commune a délibéré à cinq reprises durant la période pour instaurer le RIFSEEP. Concernant l'IFSE il s'agit des délibérations du 30 mars 2016 pour les agents de catégorie A, du 22 septembre 2016 pour ceux de catégorie B, du 21 décembre 2017 et du 29 juin 2022 pour les agents de catégorie C et du 19 octobre 2023 pour l'ensemble des cadres d'emplois éligibles. Le RIFSEEP n'a été totalement mis en place au sein de la commune que par la dernière délibération, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Auparavant, il coexistait avec de nombreuses autres primes alors même que sa mise en œuvre est exclusive du maintien de la plupart d'entre elles<sup>83</sup>, dès lors que les arrêtés des corps équivalents sont parus.

---

<sup>80</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

<sup>81</sup> Les tableaux d'équivalence sont annexés au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>82</sup> Arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

<sup>83</sup> L'arrêté du 27 août 2015 énumère de façon limitative les primes et indemnités pouvant être cumulées avec le RIFSEEP.

Ainsi, l'ordonnateur a pu répondre aux observations provisoires de la chambre en indiquant que la commune a fait droit à son invitation de mettre en place le RIFSEEP pour tous les cadres d'emplois dont les corps équivalents de la fonction publique de l'État en bénéficient.

Les délibérations de 2016 et 2017 précitées ne prévoyaient pas la mise en place du CIA. Celle du 29 juin 2022 qui revalorise l'IFSE perçue par les agents de catégorie C instaurait également à leur seul profit le CIA. Ce n'est que par la délibération du 19 octobre 2023 que le CIA a été établi pour toutes les catégories d'agents éligibles, dans la continuité de l'invitation adressée par la chambre à la commune dans ses observations provisoires.

### 7.5.2 La dotation complémentaire de rémunération

La commune du Mans verse à tous ses agents, sur le salaire du mois de mai, une dotation complémentaire de rémunération. Son montant, identique pour tous les agents mais proratisé en fonction du temps de travail de chacun, s'élevait à 1 607 € en 2022 pour un agent exerçant à temps complet. Cette indemnité est fondée par les dispositions de l'article L. 714-11 du CGFP. Celui-ci dispose que les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération peuvent être maintenus au profit de l'ensemble des agents, à la double condition qu'ils aient été décidés et mis en place par la collectivité avant le 28 janvier 1984 et qu'ils aient été pris en compte dans son budget<sup>84</sup>.

Une collectivité doit donc être en mesure de prouver l'existence d'une délibération antérieure à cette date instituant expressément un avantage collectivement acquis par les agents. Les éléments fournis par la commune du Mans constituent un faisceau d'indices concordants en ce sens.

Toutefois, à la lecture de la délibération du 25 novembre 2010 visant à réévaluer cette prime et des fichiers de paye, il apparaît que la commune réévalue régulièrement le montant de cette prime, la dernière fois en 2022<sup>85</sup>. De plus, deux délibérations du 27 juin 1996 qui budgétisent les sommes nécessaires à son versement prévoient, en référence à une délibération du 25 mai 1992, que des abattements pourront être appliqués sur le montant de la dotation « *en raison de la manière de servir.* ».

La jurisprudence constante du Conseil d'État précise que si les revalorisations et modifications des conditions d'attribution des avantages acquis sont possibles, elles doivent cependant être fondées sur une disposition constituant elle-même un avantage acquis maintenu et prévu dans la délibération initiale, votée avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> L'article 70 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire a obligé les collectivités et les établissements à intégrer dans leurs budgets les avantages du troisième alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, aujourd'hui article L. 714-11 du CGFP.

<sup>85</sup> Le montant le plus fréquent constaté sur les fichiers de paye de la commune est, pour un temps complet, de 1 523 € en 2018, 1 528 € en 2019, 1 533 € en 2020, 1 556 € en 2021 et 1 607 € en 2022.

<sup>86</sup> Conseil d'État : 12 avril 1991 (coté A), n° 118653, *préfet du Val-d'Oise* : « *Considérant que si aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que soit revalorisée annuellement la prime constituant un avantage indemnitaire collectivement acquis par le personnel communal et qui lui est maintenue en application des dispositions précitées de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, une telle revalorisation ne peut résulter que*

La chambre constate au vu des pièces produites que si les délibérations ne permettent pas d'établir que la délibération d'origine prévoyait un mécanisme de revalorisation, les notes de services de 1978 à 1983 mettent en évidence l'existence d'un tel mécanisme. La prime qui s'élevait à 2 200 F en 1978 a, en effet, été augmentée chaque année pour atteindre 3 936 F en 1983. En revanche, l'abattement lié à la manière de servir et le changement d'indice de référence en 2010 ne peuvent pas être considérés comme une restriction ou un avantage acquis au sens de l'article L. 714-11 du CGFP.

En conséquence, ils ne peuvent fonder l'évolution du montant de la dotation complémentaire de rémunération, en l'absence de mesures similaires antérieures à 1984. La seule référence possible serait le taux de variation annuel moyen qui a prévalu de 1978 à 1983 révélé par les notes de service du secrétaire général. Après conversion des montants en Euros 2022, ce taux était de 0,46 %. La chambre souligne que la variation annuelle moyenne de la dotation a été de 1,35 % de 2018 à 2022, soit près de 0,9 points de pourcentage de plus et incite la commune à utiliser le taux de référence historique précité. Dans sa réponse, l'ordonnateur déclare que la commune n'a pas réévalué la dotation en 2023 et s'engage à étudier la faisabilité de le faire en 2024 en appliquant le taux préconisé par la chambre.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*En matière de GRH, la commune présente des carences dans l'exécution des tâches courantes et plus encore en matière de pilotage stratégique. Elle n'a entrepris de définir ses lignes directrices de gestion stratégiques et d'améliorer le suivi de la masse salariale qu'au milieu de l'année 2023.*

*Elle recrute de nombreux agents contractuels, parfois de façon irrégulière. Ainsi, elle emploie pour accroissement temporaire d'activité des agents qui répondent en fait à des besoins permanents, contrevenant aux dispositions du CGFP. De plus, elle ne crée pas toujours les emplois par délibération, ce qu'elle s'engage à faire systématiquement selon la réponse de l'ordonnateur à la chambre, conformément à la recommandation qu'elle lui adresse.*

*La mutualisation des personnels entre la commune et Le Mans Métropole a été très poussée dès l'origine de la communauté urbaine en 1972. Après l'avoir étendue au CCAS du Mans, il apparaît désormais que la mutualisation du personnel des communes membres de Le Mans métropole, en dehors de la ville du Mans, n'est plus à l'ordre du jour. Toutefois, selon l'ordonnateur, des mutualisations de moyens sur certaines activités sont en discussion et étudiées dans le cadre de l'élaboration du schéma 2023-2026.*

---

---

*de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis maintenu au profit de ses bénéficiaires ; ».*

## **8 LA COMMANDE PUBLIQUE**

### **8.1 L'organisation de la commande publique**

#### **8.1.1 Un service dédié, mutualisé avec la communauté urbaine**

La commande publique repose sur deux pôles au sein du service juridique et commande publique mutualisé : un pôle DSP/Concessions (2 agents) ; un pôle Marchés et Achats publics (19 agents, 20 depuis le 1<sup>er</sup> mai 2023 avec l'arrivée d'un acheteur).

Le service marché a passé au titre l'année 2021 641 marchés (accord-cadre, marché subséquent et marché ordinaire, voir annexe 9). En déduisant les marchés subséquents, ce nombre est ramené à 296. En 2022, le nombre de marchés pour la seule commune du Mans a atteint 834. Le service ne prenant en charge que les marchés à partir de 40 000 € HT, il a géré 45 procédures pour la commune en 2021, 153 avec ceux de Le Mans Métropole soit, pour les 10 agents qui les suivent, un peu plus de 15 par agent en moyenne.

#### **8.1.2 Les procédures et outils**

Il n'existe pas de guide de la commande publique à proprement parler mais des documents de bonne facture regroupés sur le site intranet dénommé « TILT ». La conception d'un document unique regroupant l'ensemble de ces éléments permettrait une meilleure lisibilité. Dans sa réponse, l'ordonnateur déclare que ce travail est en cours de réalisation et que le future guide sera commun à la commune et à la communauté urbaine.

Les projets de contrats et demandes émanent des services gestionnaires et sont adressés au pôle marchés à partir de 40 000 € HT (voir annexe 10). Celui-ci est chargé de la rédaction des pièces administratives et de la publicité à l'aide d'un logiciel dédié. Le suivi financier est réalisé via le logiciel finances.

Un guide à l'usage des membres élus de la commission d'appels d'offres (CAO) a été élaboré pour le mandat 2020-2026. Ce dernier, commun avec Le Mans Métropole, est très complet et aborde toutes les étapes de la commande publique.

Une nomenclature interne a été créée et se retrouve sur l'intranet « TILT ». Elle permet ainsi de consulter la computation des achats réalisés mais ne permet toutefois pas de sécuriser le respect des seuils comme cela est démontré infra. Le recensement des besoins est effectué sur la base d'une note adressée en fin d'année aux directeurs des services. La traçabilité des achats de moins de 40 000 € HT est assurée par le service gestionnaire.

Le fonctionnement de la CAO est régi par le règlement intérieur de la commune. Pour les marchés inférieurs aux seuils, le président de la CAO associe les élus de l'instance au choix des titulaires des procédures adaptées.

## 8.2 La publicité des données essentielles et des achats issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées

Les articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique (CCP) imposent aux acheteurs et aux autorités concédantes de rendre accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles des marchés publics ou contrats de concession à l'exception des informations confidentielles. Les articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du même code prévoient ainsi que l'acheteur ou l'autorité concédante doit offrir sur son « *profil d'acheteur*<sup>87</sup> » un accès libre, direct et complet à ces données, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public. Cette liste n'est pas accessible sur le profil acheteur <http://www.sarthe-marchespublics.fr>.

L'arrêté du 14 avril 2017 modifié est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2018, et avec lui l'obligation de publier les données essentielles des marchés publics sur le profil d'acheteur dans les formats réglementaires. La commune a indiqué qu'elle n'est pas encore en mesure de publier ces données conformément aux exigences réglementaires en raison du retard de deux ans pris pour le projet de migration du logiciel finances. Celle-ci étant effectuée depuis fin février 2023, cette carence sera comblée selon elle en 2024.

Le site internet de la commune comporte une liste des marchés attribués. Elle est constituée selon la forme exigée par l'arrêté du 21 juillet 2011 pris en application de l'ancien article 133 du code des marchés publics et relatif à la liste des marchés conclus l'année précédente par les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices<sup>88</sup>. Au moment de l'instruction, aucun lien n'existe vers le site <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/pes-marche/>, plateforme ouverte des données publiques françaises.

La chambre rappelle que l'arrêté n° ECOM2235715A et l'arrêté n° ECOM2235716A du 22 décembre 2022 pris pour harmoniser et renforcer la publication des données essentielles de la commande publique prévoient qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, les données devront être publiées sur le portail national des données ouvertes « [data.gouv.fr](https://www.data.gouv.fr) ».

Par ailleurs, la commune du Mans a déclaré sur l'espace dédié de l'Observatoire économique de la commande publique ses achats de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées (article 58 de la loi AGECE<sup>89</sup>). Ils sont limités à 1,29 % des dépenses annuelles.

---

<sup>87</sup> Les articles R. 2132-3, R. 2332-5 et R. 3122-10 du code de la commande publique disposent que « *le profil d'acheteur est la plateforme de dématérialisation permettant notamment aux acheteurs/autorités concédantes de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires* ».

<sup>88</sup> NOR : EFIM1119976A - JORF n°0179 du 4 août 2011.

<sup>89</sup> Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

### 8.3 L'examen d'un échantillon de marchés publics

La chambre a examiné vingt marchés dont un seul appelle des observations.

Il concerne la prestation de communication, affichage, visibilité lors de manifestations sportives sur le circuit des 24 Heures ou lors des épreuves du FIA World Endurance Championship. La procédure de passation est sans publicité ni mise en concurrence en application de l'article R. 2122-3 du CCP. La commune s'appuie sur le droit d'exclusivité de l'Automobile Club de l'Ouest (ACO).

L'objectif de ce marché est qu'à travers les diffusions organisées à l'occasion de ces événements internationaux une visibilité de la Ville du Mans soit assurée avec la promotion de ses actions. Le contrat en cours dure 5 années, pour les éditions 2021 à 2025. Selon l'article 5.1 du contrat « *en contrepartie, la ville s'engage sans réserve à régler au concédant une redevance annuelle forfaitaire de .../... 230 000 € TTC* ». Deux remarques peuvent être faites sur cette disposition :

- la formule « sans réserve » semble disproportionnée par rapport à l'objet du contrat. Elle est aussi engageante pour la commune en cas de difficulté d'exécution et pourrait la conduire à effectuer un paiement sans cause ;
- la notion de « redevance » n'est pas appropriée pour une prestation de service. La commune confirme le caractère inadapté.

La chambre invite la commune à clarifier la rédaction des clauses du contrat concerné comme elle s'y est engagée durant l'instruction. Dans sa réponse l'ordonnateur signale que ce dossier a été transféré à Le Mans métropole qui aurait pris en compte l'invitation de la chambre dans le cadre de la passation d'un avenant.

### 8.4 L'examen des dépenses hors marché en 2022

L'article R. 2122-8 du CCP fixe à 40 000 € HT le seuil de dispense de mise en concurrence pour l'ensemble des acheteurs soumis au code. Pour les achats d'un montant inférieur à ce seuil, qui doit être estimé conformément aux dispositions des articles R. 2121-1 à R. 2121-7 du CCP, les acheteurs peuvent ainsi passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables. La chambre a examiné un certain nombre d'achats d'un montant supérieur à ce seuil.

Parmi eux, deux ensembles contreviennent à l'article R. 2131-12 du CCP qui impose une publicité réglementée à partir de 90 000 € HT. Il s'agit de certains des achats passés avec deux sociétés qui sont effectués hors des marchés dont elles sont titulaires, pour des montants de respectivement 194 053,74 € HT, dont 152 444,67 € HT pour du matériel et de l'outillage techniques, et 109 770 € HT pour la « propreté des espaces verts » et « l'entretien ménager » des bâtiments. La commune l'explique par la période transitoire entre la fin d'un marché et la passation d'un nouveau. La chambre l'invite néanmoins à respecter les dispositions de l'article R. 2131-12 précité.

D'autres achats, inférieurs à 90 000 € HT mais supérieurs au seuil de dispense de mise en concurrence respectent le CCP mais contreviennent au guide interne qui prévoit une publicité sur le profil acheteur à partir de 40 000 € HT. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à mieux accompagner les services gestionnaires afin de respecter les stipulations des documents internes et signale la mise en place de formations internes.

## 8.5 La stratégie d'achat de la commune « en projet »

Le service de la commande publique ne dispose pas, au moment de l'instruction, d'une fonction achat. Néanmoins, un acheteur a été recruté. Il a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> mai 2023 avec pour mission « *la réalisation d'un audit sur les pratiques actuelles des services, leurs attentes ainsi que les orientations stratégiques à arbitrer.* » Il n'existe pas non plus de cartographie des achats. L'ordonnateur indique dans sa réponse que la réalisation de celle-ci est en cours.

## 8.6 Les délégations de service publics mancelles

La chambre a examiné trois délégations de service public (DSP) dans le cadre de l'enquête de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales relative à la gestion déléguée. Les objectifs de cette enquête sont d'explicitier les raisons qui conduisent les collectivités territoriales à externaliser certains services et « *d'en évaluer l'incidence tant en ce qui concerne les collectivités concernées que les usagers, en portant une attention particulière aux enjeux budgétaires, comptables et financiers du recours à la gestion déléguée.* »

Les trois DSP qui ont été examinées à ce titre sont : le Palais des congrès et de la culture, le Cinéma d'art et essai les Cinéastes et la fourrière des véhicules.

### 8.6.1 Les raisons et l'évaluation de la pertinence du recours à une DSP

#### 8.6.1.1 La définition du besoin

La commune déclare que la définition du besoin est effectuée en interne par les services puis retranscrite dans les parties relatives aux principales caractéristiques des futurs contrats des rapports soumis à la CCSPL avant d'être précisée dans les cahiers des charges.

L'examen des rapports de la CCSPL pour les trois DSP examinées montre que si l'objet, la durée et les contraintes d'exploitation sont bien indiqués dans les parties concernées, aucune précision n'est apportée sur la qualité du service attendu pour le Palais des congrès et de la culture. Il est toutefois indiqué qu'elle fera partie des critères de sélection des offres, comme pour les autres délégations, ce qui est attesté par le rapport d'analyse des offres. Des exigences de qualité sont énoncées dans les rapports de la CCSPL pour la fourrière : accueil physique et téléphonique continu, délais d'intervention... ainsi que pour les Cinéastes : au moins 65 % de séances d'art et d'essai, définition d'une ligne éditoriale et artistique, d'actions d'accompagnement des publics, inscription dans les parcours d'éducation artistique et culturelle, etc. Elles tiennent une place importante dans les rapports d'analyse des offres des trois délégations, montrant l'attention de la commune à cette question.

En outre, dans la trame du projet de règlement de consultation figure systématiquement un critère relatif à la qualité du service public avec des sous-critères. Dans la trame du cahier des charges un article est également consacré à la qualité du service rendu aux usagers.

Ces trames permettent d'échanger avec les services en amont du lancement de la procédure sur les objectifs en matière de qualité, avec une incitation à prévoir une clause financière pour mettre en place un bonus/malus sur la qualité du service. Cela se traduit par des critères relatifs à la qualité du service rendu, soit en sous-critères pour la DSP Palais des congrès et de la culture, et en critères n°1 pour les renouvellements de DSP plus récentes telles celles de la fourrière et des Cinéastes.

#### 8.6.1.2 Des études préalables réalisées en interne

Les études préalables sur l'opportunité de recourir à la gestion déléguée sont réalisées en interne par le Pôle contrôle externe-DSP. Elles sont formalisées uniquement au sein des rapport de la CCSPL.

Si le rapport concernant les Cinéastes est très complet à ce sujet, ce n'est pas le cas de ceux de la fourrière et du Palais des congrès et de la culture qui n'évoquent que la gestion en régie et les marchés publics. Aucun ne comporte d'éléments d'analyse comparative chiffrés qui permettraient d'éclairer le choix des élus sur des bases objectives.

La chambre considère que les études préalables pourraient être plus étoffées, en les assortissant notamment de simulations financières comparatives, et mieux formalisées. L'ordonnateur déclare en répondant aux observations provisoires que cela pourrait être réalisé dans certains cas telle la création d'un nouveau service public mais que la systématisation générerait des surcoûts et présenterait peu d'intérêt pour choisir le mode de gestion. Il n'apporte toutefois aucun élément pour démontrer le bien-fondé de cette dernière affirmation.

#### 8.6.1.3 Les motifs du choix d'une DSP

Pour les trois DSP, la commune fonde l'intérêt de recourir à la gestion déléguée sur le transfert d'une part importante du risque d'exploitation. Concernant le cinéma et le Palais des congrès et de la culture, elle met en avant l'exposition aux aléas du marché en raison de la proximité avec des structures concurrentes, le risque majeur de perte en raison de la volatilité importante du chiffre d'affaires inhérente à ce type d'activité et la nécessité d'opérateurs spécialisés disposant d'une bonne connaissance des acteurs et de l'économie du secteur.

Pour la fourrière de véhicules, elle justifie le choix également par le transfert du risque d'exploitation mais aussi par les contraintes de personnel, la technicité des interventions et les spécificités des investissements dans les véhicules fourrières puis dans la réalisation des opérations de maintenance pour ce type d'activité. Elle précise que les moyens techniques à mobiliser pour une éventuelle régie seraient conséquents : entre 200 000€ et 400 000 € par véhicule auxquels s'ajoutent le coût du changement régulier des pièces techniques, les expertises nécessaires des câbles et chariots, etc.

La commune rappelle par ailleurs, que dans le cadre d'une DSP elle conserve d'importantes prérogatives telle la définition préalable du besoin ou le contrôle du service rendu.

## **8.6.2 Le suivi de la qualité du service rendu**

### **8.6.2.1 Une restitution des informations sur la qualité du service à améliorer**

Les rapports annuels sont approuvés par le conseil municipal. Chaque citoyen peut ensuite demander leur transmission. La commune leur communique alors le ou les rapports auxquels sont enlevés les éventuels éléments non communicables (secrets industriels et commerciaux notamment).

Il n'existe pas de comités d'usagers spécifiques à ces DSP.

Par ailleurs, la commune considère que la satisfaction des usagers se mesure également à la fréquentation et cite l'exemple des Cinéastes dont les chiffres auraient toujours progressé depuis la première DSP. Le rapport d'activité 2021 de cette DSP montre que sur la période 2016 à 2019 la fréquentation a effectivement augmenté continuellement, passant de 93 105 à 123 327 entrées, soit une augmentation de 32,5 %. Elle a évidemment fortement fléchi en 2020 à 51 182 puis elle est légèrement remontée en 2021 pour atteindre 54 646.

C'est moins le cas pour le Palais des congrès et de la culture dont la fréquentation de la dernière saison avant la crise sanitaire, en 2018/2019, était quasi identique à celle de la saison 2011/2012 avec 13 069 billets vendus contre 13 325. Elle est loin du pic de la saison 2012/2013 pendant laquelle 16 277 billets avaient été vendus.

Des enquêtes de satisfaction sont aussi réalisées, notamment par la SEM Le Mans événement qui gère le Palais des congrès. Le questionnaire de l'un d'entre eux est annexé au bilan d'activité de la saison 2021/2022 et le résultat est présenté en fin de rapport. Toutefois, seuls 18 clients avaient retourné le questionnaire remis aux spectateurs à l'issue de chaque manifestation.

La chambre encourage la commune à revoir avec les délégataires les modalités de l'évaluation de la qualité du service en fixant avec eux des indicateurs pertinents et une méthodologie plus efficace du recueil des avis des usagers.

### **8.6.2.2 Le dispositif de suivi et de contrôle mis en place au sein de la commune**

Selon la commune, deux agents sont affectés à ces missions au sein du pôle contrôle externe-DSP, pôle mutualisé entre la commune et Le Mans Métropole, en lien avec les services gestionnaires des activités et les autres services support.

Une analyse globale de l'activité est menée préalablement à l'engagement des procédures de renouvellement ainsi qu'avant la passation de chaque avenant. Pour chaque délégation de service public, cette analyse peut être complétée par une réunion de présentation du rapport annuel et des visites sur site.

Le contrôle portant sur le patrimoine est assuré par les services opérationnels et techniques compétents.

Le contrôle des aspects qualitatifs est effectué par les services gestionnaires dans un objectif d'appropriation interne et de suivi de l'activité concernée, ainsi que par l' élu référent, le service pilote et les services concernés.

Le suivi financier, en particulier le respect des clauses contractuelles relatives aux indexations, aux redevances et/ou intéressement versés par les délégataires, est réalisé par les services de la direction des finances et le pôle contrôle externe. Des tableaux de suivi des trois DSP ont été transmis par la commune.

### 8.6.3 Les motivations financières du choix d'une SEM et les résultats financiers

En ce qui concerne la gestion du Palais des Congrès, la chambre a interrogé la commune sur les motivations qui l'ont poussé à choisir une société d'économie mixte locale (SEM). Elle avance des motivations relatives à l'externalisation du service et non à la gestion a priori par une SEM, en considération des motifs exposés supra dans la partie 8.6.1.3.

L'objectif initial était selon elle de positionner durablement l'équipement face aux autres acteurs du secteur tout en garantissant le maintien de la qualité du service rendu aux usagers.

La chambre nuance toutefois ces affirmations, sans remettre en cause la régularité de la procédure, car la commune est aussi étroitement liée à la SEM Le Mans évènement dont elle était actionnaire majoritaire au moment de la procédure, avec 95 582 actions représentant un peu plus de 59 % du capital<sup>90</sup>, et que son maire de l'époque en était président.

Sur le plan économique, les résultats financiers de la SEM sont systématiquement excédentaires :

**Tableau n° 12 : Résultats financiers du Palais des congrès et de la culture**

| euros HT                   | mai-19           | mai-20           | mai-21           | mai-22           | mai-23           |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Activité</b>            | <b>1 960 400</b> | <b>1 984 900</b> | <b>2 012 600</b> | <b>2 041 200</b> | <b>2 070 400</b> |
| <i>Frais généraux</i>      | 1 005 600        | 1 013 800        | 1 033 600        | 1 057 800        | 1 082 100        |
| <i>Impôts et taxes</i>     | 11 300           | 11 500           | 11 800           | 12 100           | 12 400           |
| <i>Frais de personnel</i>  | 837 600          | 854 100          | 871 600          | 886 900          | 905 200          |
| <b>Dépenses d'activité</b> | <b>1 854 500</b> | <b>1 879 400</b> | <b>1 917 000</b> | <b>1 956 800</b> | <b>1 999 700</b> |
| <b>Résultat d'activité</b> | <b>105 900</b>   | <b>105 500</b>   | <b>95 600</b>    | <b>84 400</b>    | <b>70 700</b>    |
| <b>Résultat</b>            | <b>20 400</b>    | <b>20 000</b>    | <b>15 900</b>    | <b>11 200</b>    | <b>5 300</b>     |

Source : Commune du Mans

### 8.6.4 La délégation de service public de l'espace Antarès

Antarès est un espace culturel et sportif propriété de la ville du Mans qui a été créé en 1995. Il est exploité sous la forme d'une délégation de service public par la société en nom collectif (SNC) Antarès. Une convention de mise à disposition d'une partie de l'équipement à la SEM Le Mans Sarthe Basket (MSB) a été signée le 1<sup>er</sup> juillet 2018, pour une durée de 10 ans,

<sup>90</sup> Rapport de l'Exécutif au Conseil municipal du 31 mai 2018 présentant les motifs du choix du candidat et l'économie générale du contrat, page 9.

en application de la convention d'affermage avec la commune du Mans. Son article 6 stipule que les travaux d'entretien et de réparation seront effectués par le fermier et par la ville du Mans. Ceux à la charge du fermier sont limitativement énumérés. Le renouvellement des équipements sportifs revient à la commune dans le cadre du contrat de délégation de service public.

La chambre a constaté que la SEM MSB a réalisé des travaux d'investissement au sein des locaux d'Antarès qui ne lui incombait pas :

- aménagement des vestiaires pour un montant à sa charge de 27 760 € alors que l'article 15 et l'annexe 8 du contrat de délégation de service public et d'exploitation de l'espace culturel et sportif Antarès conclu entre la commune et la SNC Antarès confie le financement de ces travaux entièrement à la commune par le biais de subventions d'investissement au délégataire ;
- rénovation de l'accueil VIP et du « bar rond » pour un montant de 100 000 €, travaux réalisés entre février 2020 et septembre 2022 avec pour seule autorisation un courrier du 28 février 2020 du DGS de la commune en poste à l'époque.

Cependant, l'arrêté de délégation de signature du 14 juin 2018 dont bénéficiait à l'époque le DGS ne délimitait pas le champ de cette délégation, se contentant de mentionner « ... *tous les actes de l'administration communale dans les conditions prévues à l'article L. 2122-19 du CGCT*... ». Ainsi, il n'était pas possible pour un tiers de déterminer avec certitude les actes pour lesquels le DGS était compétent. La jurisprudence citée à propos des délégations du maire aux adjoints montre que le juge administratif est particulièrement attentif à la précision de telles délégations. En conséquence, il n'avait pas le pouvoir d'autoriser ces travaux. L'ordonnateur signale en répondant aux observations provisoires qu'un avenant n° 3 au contrat de délégation a été passé le 7 juillet 2023 précisant les conditions de réalisation de ces travaux.

De plus, en l'absence d'inscription de ces deux opérations dans le cadre du contrat de délégation de service public, la commune du Mans aurait dû soumettre ces commandes aux dispositions du code de la commande publique, le seuil d'application d'une procédure de publicité et mise en concurrence préalable étant atteint.

La chambre appelle la commune à veiller au respect des termes de cette convention de délégation de service public.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Le service de la commande publique est structuré en deux pôles, dont un spécialisé dans les DSP et les concessions, comprenant 20 agents au 1<sup>er</sup> mai 2023, date à laquelle il s'est doté des compétences d'un acheteur. Rattaché à la communauté urbaine, il est mutualisé avec la commune pour laquelle il a géré 45 procédures en 2021.*

*En attendant le guide de la commande publique en cours de rédaction, la commune met en ligne sur son intranet des documents d'appui de bonne facture. Elle a également conçu un guide très complet pour les élus de la CAO. Cependant, elle n'a pas formalisé de stratégie d'achat, ce que le recrutement d'un acheteur devrait l'aider à faire.*

*La commune n'assure pas totalement ses obligations réglementaires de publicité des données essentielles de ses marchés, ce que la chambre l'invite à faire. En revanche, ses procédures de passation paraissent sécurisées.*

*Elle devra renforcer sa vigilance concernant le respect des règles de publicité du CCP pour les marchés d'un montant supérieur à 90 000 € HT et plus globalement les règles de mise en concurrence.*

*Les trois DSP examinées par la chambre répondent selon la commune à la nécessité de disposer de compétences spécifiques, d'une souplesse de gestion et, pour le cinéma et le Palais des congrès et de la culture de délégataires mieux à même de faire face à une forte concurrence. Elle souhaitait également transférer le risque de gestion à des structures capables de l'assumer. Le suivi de la qualité du service rendu et l'association des usagers pourraient être améliorés tandis que l'activité, le patrimoine et les finances font l'objet d'un suivi organisé.*

---

## ANNEXES

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Annexe n° 1. Étendue et conformité des délégations du conseil au maire.....    | 88 |
| Annexe n° 2. Organigramme de la commune du Mans en janvier 2023 .....          | 91 |
| Annexe n° 3. Organigramme de la commune du Mans en février 2023.....           | 92 |
| Annexe n° 4. Nouvelle organisation de la DSI .....                             | 93 |
| Annexe n° 5. Montants de subvention élevés et identiques en 2021 et 2022 ..... | 94 |
| Annexe n° 6. Calendrier budgétaire 2018 à 2023 .....                           | 95 |
| Annexe n° 7. Évolution de la masse salariale .....                             | 96 |
| Annexe n° 8. Évolution de l'effectif par catégorie au 31 décembre. ....        | 97 |
| Annexe n° 9. Marchés notifiés en 2021 .....                                    | 98 |
| Annexe n° 10. Synthèse des procédures de marchés .....                         | 99 |

## Annexe n° 1. Étendue et conformité des délégations du conseil au maire

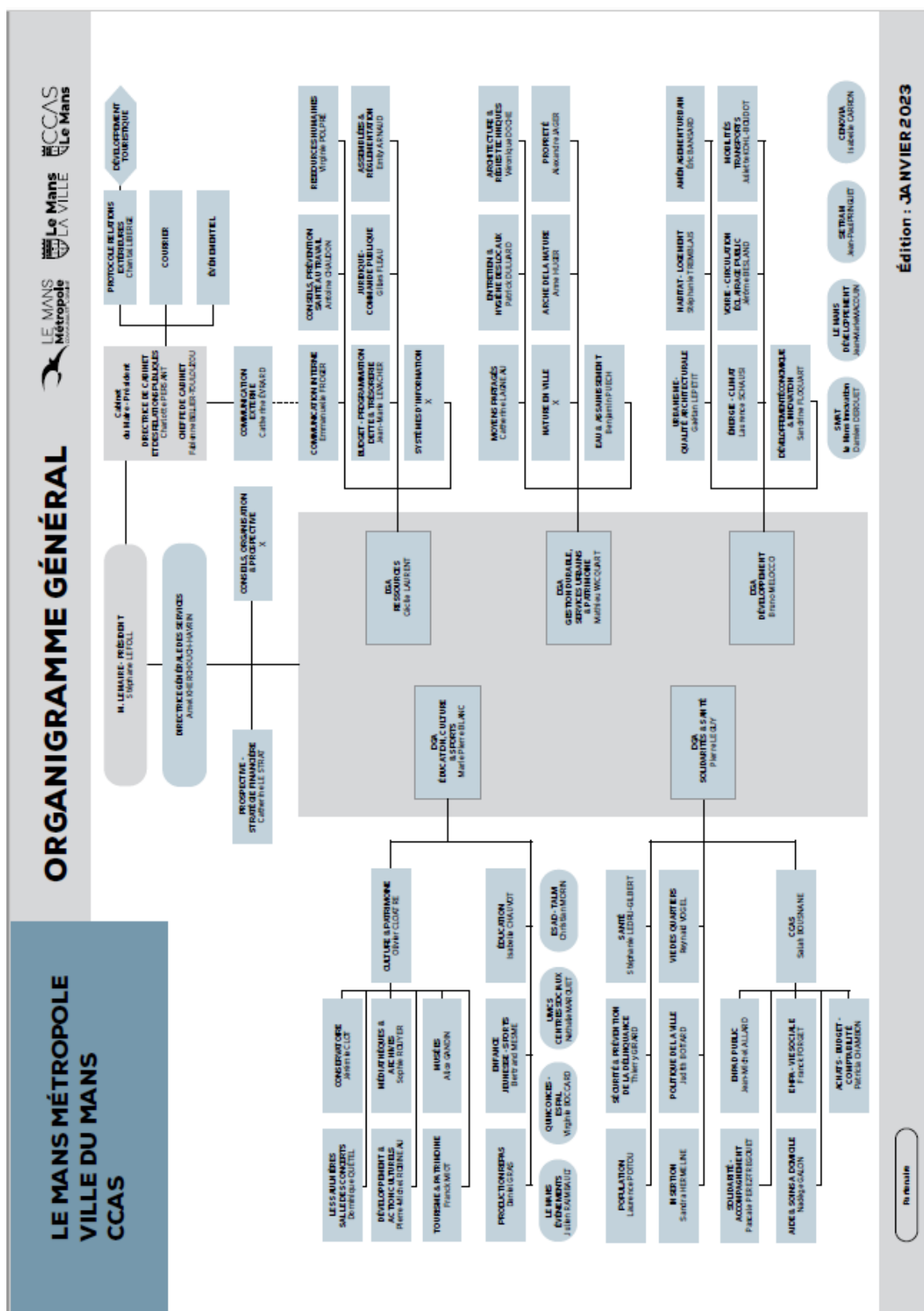
| Délégations possibles (article L.2122-22 du CGCT)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Délégations accordées (délibération du 3/07/2020)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux et de procéder à tous les actes de délimitation des propriétés communales ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux et de procéder à tous les actes de délimitation des propriétés communales ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, ces droits et tarifs pouvant, le cas échéant, faire l'objet de modulations résultant de l'utilisation de procédures dématérialisées ;                                                                                                   | 2° De fixer, les tarifs des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, <b>hors bordereaux et délibérations spécifiques de tarifs adoptés par le conseil municipal</b> ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ; | 3° De procéder, <b>dans les limites fixées par une délibération spécifique du conseil municipal</b> , à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au « a » de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du « c » de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ; |
| 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 6° De <b>passer les contrats d'assurance</b> ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 6° D'accepter les indemnités de sinistre afférentes aux contrats d'assurances ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 7° De créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 7° De créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 8° De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 8° De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 9° D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 9° D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, <i>que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice</i> de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L. 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;                                                                                                                                                         | 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, <i>si la commune est délégataire</i> de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code, <i>dans toutes les hypothèses où ce droit peut être exercé</i> ;                                                                                                                                                                                               |
| 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal, et de transiger avec les tiers dans la limite de 1 000 € pour les communes de moins de 50 000 habitants et de 5 000 € pour les communes de 50 000 habitants et plus ;                                                                                                                                                                                                                | 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, <i>quelle que soit la juridiction et dans tous les cas susceptibles de se présenter sans exception, y compris pour la constitution de partie civile et l'exercice des voies de recours</i> et de transiger avec les tiers dans la limite de 5 000€ ;                                                                                                                                                                  |
| 17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux <i>pour tous les cas susceptibles de se produire sans exception</i> ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 18° De donner, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 18° De donner, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 19° De signer la convention prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L. 332-11-2 du même code, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux ; | 19° De signer la convention prévue par l'avant dernier alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue <i>par le troisième alinéa</i> de ce même code, dans sa rédaction antérieures à la loi n°2014-1655 de 29 décembre 2014 de finances rectificatives pour 2014, précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux ; |
| 20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé <i>par délibération spécifique</i> du conseil municipal ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 21° D'exercer ou de déléguer, en application de l'article L. 214-1-1 du code de l'urbanisme, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du même code ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 21° D'exercer ou de déléguer, en application de l'article L.214-1-1 du code de l'urbanisme, au nom de la commune, le droit de préemption afférent aux fonds artisanaux, fonds de commerce et baux commerciaux, dans toutes les hypothèses où ce droit peut être exercé ;                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme ou de déléguer l'exercice de ce droit en application des mêmes articles, dans les conditions fixées par le conseil municipal ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L.240-1 à L.240-3 du code de l'urbanisme ou de déléguer l'exercice de ce droit en application des mêmes articles, <i>dans toutes les hypothèses où ce droit peut être exercé</i> ;                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 23° De prendre les décisions mentionnées aux articles L. 523-4 et L. 523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune ;                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 23° De prendre toutes les décisions mentionnées aux articles L 523-4 et L523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune ;                                                                                                                                                                                                                                                                                |

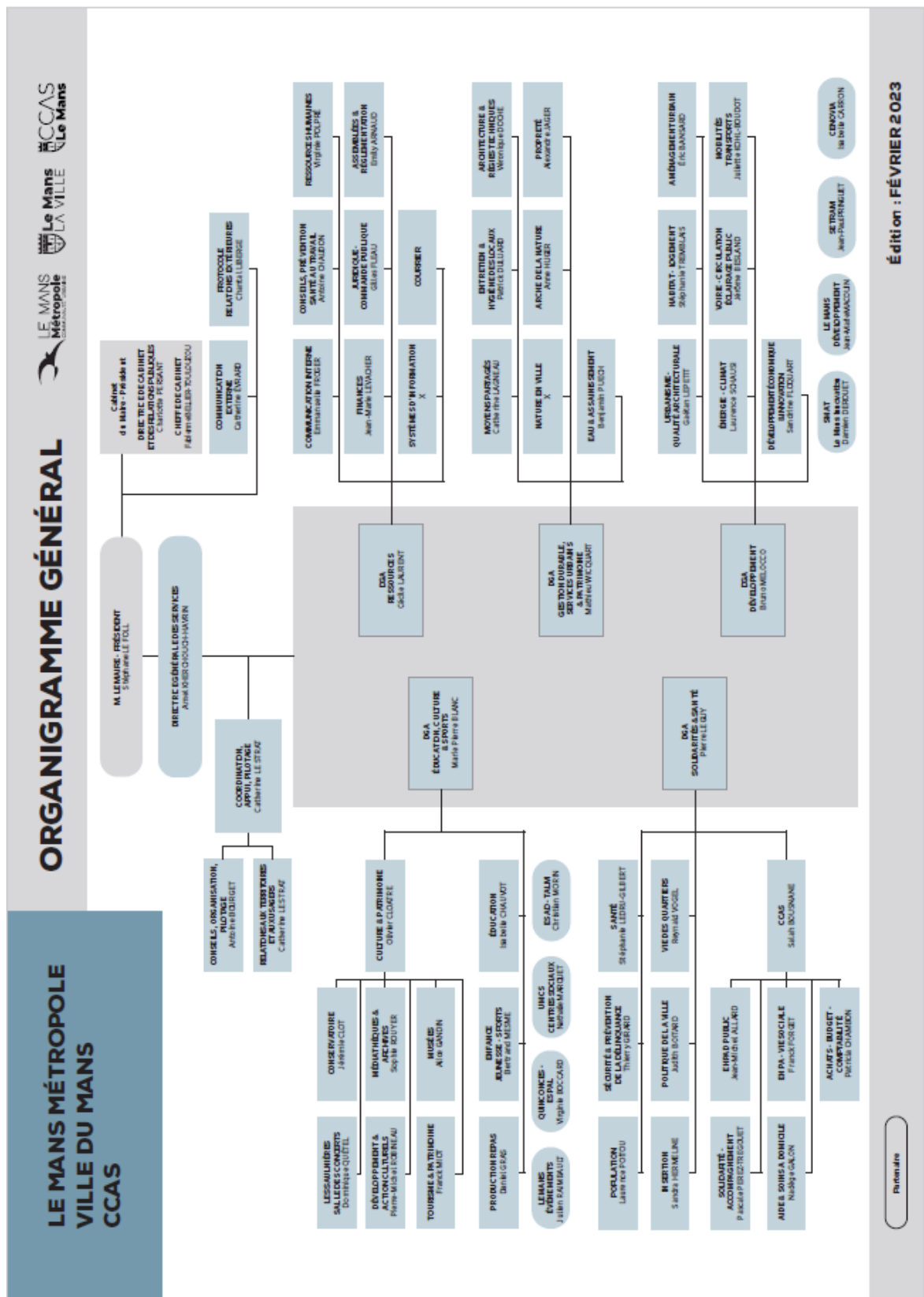
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 24° D'autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;                                                                                                                                                                                                             | 24° D'autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;                                                                                                                                                                                                                                     |
| 25° D'exercer, au nom de la commune, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique prévu au troisième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ; |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 26° De demander à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions ;                                                                                                                                                                                            | 25° De demander à tout organisme financeur, l'attribution de subventions pour les projets municipaux quels qu'en soient l'objet et le montant ;                                                                                                                                                                                                    |
| 27° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ;                                                                                                              | 27° De procéder au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux et ce, dans tous les cas où les textes législatifs et réglementaires n'imposent pas une délibération spécifique pour approbation des travaux ou de l'opération par le conseil municipal ; |
| 28° D'exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ;                                                                                                                                  | 26° D'exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n°75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ;                                                                                                                                                           |
| 29° D'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement ;                                                                                                                                                                               | 28° D'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L123-19 du code de l'environnement ;                                                                                                                                                                                                         |

Source : délibération du 3 juillet 2020 de la commune du Mans et code général des collectivités territoriales.

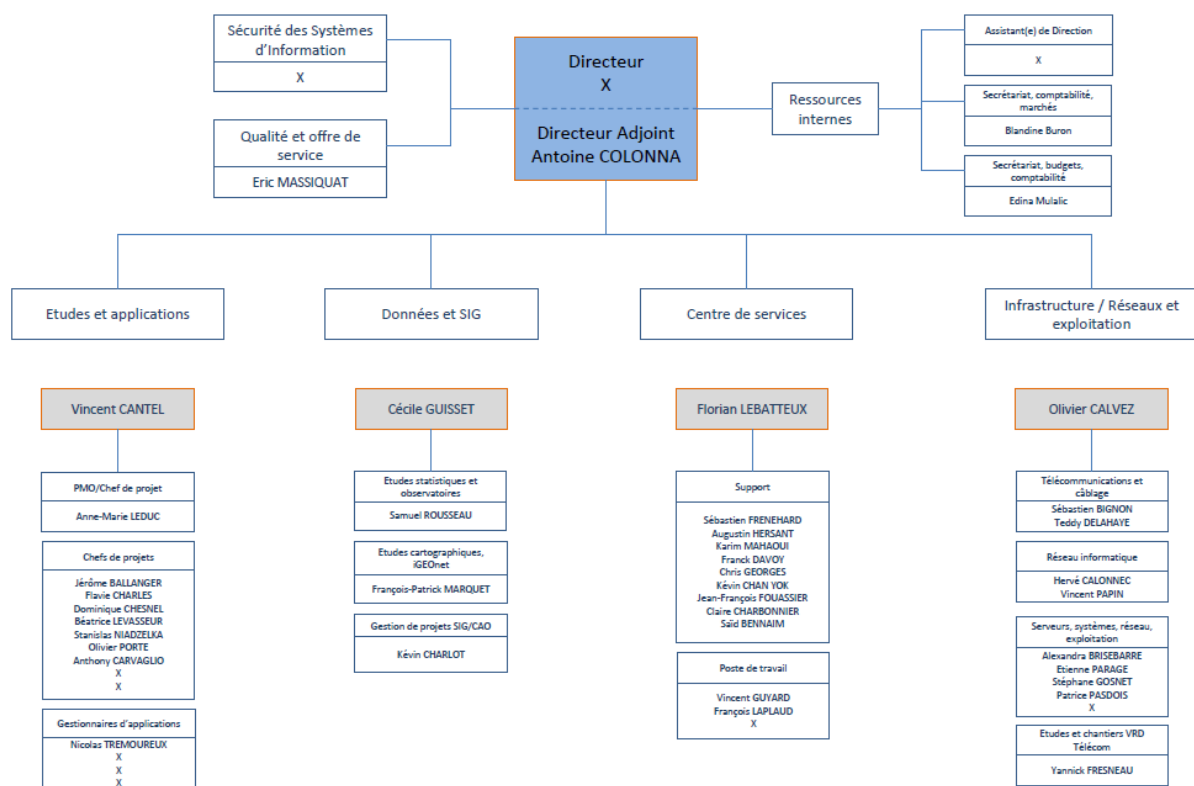
## Annexe n° 2.Organigramme de la commune du Mans en janvier 2023



### Annexe n° 3.Organigramme de la commune du Mans en février 2023



## Annexe n° 4. Nouvelle organisation de la DSI



31 janvier 2023

Source : Commune du Mans

**Annexe n° 5.Montants de subvention élevés et identiques en 2021 et 2022**

| <i>Tiers</i> | Nom du tiers                           | Montant 2021 | Montant 2022 |
|--------------|----------------------------------------|--------------|--------------|
| 31699        | UNION MANCELLE DES CENTRES SOCIAUX     | 288 300,00   | 288 300,00   |
| 500491       | COS COMITE OEUVRES SOCIALES DES AGENTS | 205 448,00   | 205 448,00   |
| 905600       | CLUB SPORTIF CHEMINOTS                 | 22 000,00    | 22 000,00    |
| 1745         | L ELASTIQUE A MUSIQUE                  | 21 000,00    | 21 000,00    |
| 906900       | JCM-OMNISPORTS                         | 21 000,00    | 21 000,00    |
| 501103       | THEATRE DU RADEAU                      | 18 000,00    | 18 000,00    |
| 502779       | ASSOCIATION LOISIRS AGENTS COMMUNAUX   | 17 120,50    | 17 120,50    |
| 17961        | CINEAMBUL 72                           | 15 000,00    | 15 000,00    |
| 904200       | ASSOCIATION JEANNE D'ARC LIBERTE TIR   | 15 000,00    | 15 000,00    |
| 906600       | ASSOCIATION SPORTIVE GAZELEC LE MANS   | 11 000,00    | 11 000,00    |
| 908750       | UNION SPORTIVE DES GLONNIERES          | 10 000,00    | 10 000,00    |
| 42902        | ORGANIC ORCHESTRA PRODUCTIONS          | 10 000,00    | 10 000,00    |
| 60510        | PIANOCTAMBULE                          | 10 000,00    | 10 000,00    |
| 908350       | LE MANS ATHLETISME 72                  | 10 000,00    | 10 000,00    |
| 32728        | SOLIDARITE FEMMES 72                   | 10 000,00    | 10 000,00    |
| 917850       | SECOURS POPULAIRE FRANCAIS             | 10 000,00    | 10 000,00    |

**Annexe n° 6. Calendrier budgétaire 2018 à 2023**

| <i>Budget principal</i>                                                      |      | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|------------------------------------------------------------------------------|------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Débat d'orientation budgétaire (dans les 2 mois avant l'examen du BP)</i> |      | 30/11/2017 | 22/11/2018 | 28/11/2019 | 18/02/2021 | 09/10/2021 | 08/02/2023 |
| <i>Vote du budget primitif</i>                                               |      | 21/12/2017 | 20/12/2018 | 19/12/2019 | 15/04/2021 | 20/01/2022 | 06/04/2023 |
| <i>Vote des décisions modificatives</i>                                      | BS   | 04/07/2018 | 26/06/2019 | 29/07/2020 | 24/06/2021 | 29/06/2022 |            |
|                                                                              | DM 1 | 11/04/2018 | 30/04/2019 | 29/07/2020 | 24/06/2021 | 29/06/2022 |            |
|                                                                              | DM 2 | 04/07/2018 | 26/06/2019 | 24/09/2020 | 21/10/2021 | 20/10/2022 |            |
|                                                                              | DM 3 | 18/10/2018 | 31/10/2019 | 26/11/2020 |            | 01/12/2022 |            |
|                                                                              | DM 4 |            |            | 17/12/2020 |            |            |            |
|                                                                              | DM 5 |            |            |            |            |            |            |
| <i>Vote du CA (avant le 30/06/N+1)</i>                                       |      | 26/06/2019 | 29/07/2020 | 24/06/2021 | 29/06/2022 |            |            |
| <i>Affectation des résultats</i>                                             |      | 26/06/2019 | 29/07/2020 | 24/06/2021 | 29/06/2022 |            |            |

Source : [Réponse et documents budgétaires](#)

## Annexe n° 7.Évolution de la masse salariale

| En €                                  | 2018              | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | Evol. 22/18      | En %      |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-----------|
| 012 - charges de personnel            | 92 533 931        | 94 624 964        | 93 311 987        | 94 537 740        | 100 374 093       | 7 840 162        | 8%        |
| 622 - rémun. d'interméd. & honoraires | 385 985           | 309 736           | 177 700           | 52 255            | 205 916           | -180 069         | -47%      |
| 625 - déplacements, missions, récept. | 289 131           | 359 744           | 133 366           | 309 034           | 441 768           | 152 637          | 53%       |
| 653 - indemnités des élus             | 991 849           | 1 025 003         | 988 531           | 985 414           | 1 005 922         | 14 073           | 1%        |
| 656 - frais de fonct. groupes d'élus  | 175 419           | 167 133           | 180 412           | 200 523           | 170 843           | -4 576           | -3%       |
| - 6419 – remb. sur rémunérations      | 810 500           | 654 848           | 585 391           | 556 696           | 477 161           | -333 339         | -41%      |
| - 6459 - remboursements sur charges   | 311 328           | 218 962           | 223 071           | 190 370           | 136 854           | -174 474         | -56%      |
| - 7084 - mise à dispo. pers. facturée | 2 737 932         | 2 796 010         | 2 906 860         | 2 818 767         | 3 180 383         | 442 451          | 16%       |
| - 7471 - participation de l'Etat      | 854 353           | 495 589           | 422 730           | 803 458           | 649 421           | -204 932         | -24%      |
| <b>Total masse salariale :</b>        | <b>89 662 201</b> | <b>92 321 170</b> | <b>90 653 944</b> | <b>91 715 675</b> | <b>97 754 723</b> | <b>8 092 522</b> | <b>9%</b> |

Source : comptes administratifs.

**Annexe n° 8. Évolution de l'effectif par catégorie au 31 décembre.**

| Effectif pourvu par catégorie en ETPT | 2018            | 2019            | 2020            | 2021            | 2022            |
|---------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Agent de catégorie A                  | 84,01           | 104,25          | 108,19          | 103,95          | 102,77          |
| Agent de catégorie B                  | 214,72          | 196,80          | 199,20          | 197,64          | 229,27          |
| Agent de catégorie C                  | 1 275,71        | 1 278,97        | 1 250,33        | 1 231,44        | 1 192,51        |
| <b>Total titulaires :</b>             | <b>1 574,43</b> | <b>1 580,01</b> | <b>1 557,72</b> | <b>1 533,02</b> | <b>1 524,55</b> |
| Agent de catégorie A                  | 13,44           | 17,43           | 15,25           | 14,31           | 23,77           |
| Agent de catégorie B                  | 11,90           | 17,24           | 20,70           | 20,93           | 34,50           |
| Agent de catégorie C                  | 8,80            | 13,40           | 22,31           | 22,93           | 37,24           |
| <b>Total non-titulaires :</b>         | <b>34,14</b>    | <b>48,07</b>    | <b>58,26</b>    | <b>58,17</b>    | <b>95,52</b>    |
| <b>Total général :</b>                | <b>1 608,57</b> | <b>1 628,08</b> | <b>1 615,98</b> | <b>1 591,19</b> | <b>1 620,07</b> |
| Taux d'administration                 | 11,2‰           | 11,4‰           | 11,3‰           | 11,1‰           | 11,3‰           |
| Taux d'encadrement                    | 6,4%            | 8,1%            | 8,3%            | 8%              | 8,5%            |

Source : Commune du Mans.

## Annexe n° 9. Marchés notifiés en 2021

| Ville       |                            |            |                        | LMM                         |            |                        |
|-------------|----------------------------|------------|------------------------|-----------------------------|------------|------------------------|
|             |                            | NOMBRE     | MONTANT                |                             | NOMBRE     | MONTANT                |
|             | <b>TOTAL GENERAL</b>       | <b>641</b> | <b>22 270 632,93 €</b> | <b>TOTAL GENERAL</b>        | <b>301</b> | <b>40 654 803,12 €</b> |
|             | Pôle Marchés               | 173        | 18 251 051,02 €        | Pôle Marchés                | 162        | 36 901 165,27 €        |
|             | Autres services            | 308        | 2 682 633,02 €         | Autres services             | 133        | 2 743 039,43 €         |
|             | Service Architecture       | 160        | 1 336 948,89 €         | Services Architecture et RT | 6          | 1 010 598,42 €         |
|             | <b>TOTAL</b>               | <b>65</b>  | <b>7 658 194,16 €</b>  | <b>TOTAL</b>                | <b>52</b>  | <b>27 324 734,05 €</b> |
| Travaux     | Pôle Marchés               | 28         | 5 877 032,70 €         | Pôle Marchés                | 42         | 26 173 949,63 €        |
|             | Autres services            | 18         | 501 026,57 €           | Autres services             | 4          | 140 186,00 €           |
|             | Service Architecture       | 19         | 1 280 134,89 €         | Service Architecture et RT  | 6          | 1 010 598,42 €         |
|             | <b>TOTAL</b>               | <b>367</b> | <b>6 258 234,11 €</b>  | <b>TOTAL</b>                | <b>137</b> | <b>5 589 950,16 €</b>  |
| Fournitures | Pôle Marchés               | 78         | 5 213 271,06 €         | Pôle Marchés                | 61         | 3 733 094,73 €         |
|             | Autres services            | 289        | 1 044 963,05 €         | Autres services             | 76         | 1 856 855,43 €         |
|             | Service Architecture et RT | 0          | - €                    | Service Architecture et RT  | 0          | - €                    |
|             | <b>TOTAL</b>               | <b>209</b> | <b>8 354 204,66 €</b>  | <b>TOTAL</b>                | <b>112</b> | <b>7 740 118,91 €</b>  |
| Services    | Pôle Marchés               | 67         | 7 160 747,26 €         | Pôle Marchés                | 59         | 6 994 120,91 €         |
|             | Autres services            | 1          | 1 136 643,40 €         | Autres services             | 53         | 745 998,00 €           |
|             | Service Architecture       | 141        | 56 814,00 €            | Service Architecture et RT  | 0          | - €                    |

Source : réponse de la commune

Nombre de marchés sans les marchés subséquents

| Catégorie   | Type de contrat | Ville du Mans | Le Mans Métropole | Nombre de rédacteurs et assistantes | Ratio pour la Ville (VLM)<br>45<br>Nombre de marché par agent | Ratio total VLM et LMM<br>Nombre de marché par agent |
|-------------|-----------------|---------------|-------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Fournitures | Accord-cadre    | 69            | 36                |                                     |                                                               |                                                      |
|             | Marché public   | 32            | 36                |                                     |                                                               |                                                      |
| Services    | Accord-cadre    | 57            | 35                |                                     |                                                               |                                                      |
|             | Marché public   | 97            | 45                |                                     |                                                               |                                                      |
| Travaux     | Accord-cadre    | 3             | 7                 |                                     |                                                               |                                                      |
|             | Autre contrat   | 2             | 0                 |                                     |                                                               |                                                      |
|             | Marché public   | 36            | 39                |                                     |                                                               |                                                      |
|             |                 | 296           | 198               | 11                                  | 27                                                            | 45                                                   |

Source : [réponse de la commune](#) pour LMM

## Annexe n° 10.Synthèse des procédures de marchés

| <b>Synthèse des procédures de marchés</b><br><b>(Les montants s'entendent en € HT en fonction de la famille de nomenclature, UF, opération. Ce tableau ne concerne pas la publicité)</b> |                            |                                              |                                                           |                               |              |                                                           |                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------|
| NB : conformément aux réglementations européenne et française, les seuils ont fait l'objet d'une révision au 1er janvier 2022                                                            |                            |                                              |                                                           |                               |              |                                                           |                                 |
|                                                                                                                                                                                          | Procédure gérée par...     | CAO                                          | Collège d'élus                                            | Délégation<br>maire/président | Délibération | Décision ou<br>tableau avec<br>compte rendu au<br>conseil | Numéro de<br>marché             |
| MAPA ou petit lot < 40 000 €<br>Fournitures Services Travaux                                                                                                                             | Service opérationnel       |                                              |                                                           | Oui                           | Non          |                                                           | Non (1) sauf cas<br>particulier |
| MAPA 40 000 € à 215 000 €<br>Fournitures Services Travaux                                                                                                                                | Pôle Marchés Achats<br>(2) |                                              |                                                           | Oui                           | Non          | Oui                                                       | Oui                             |
| MAPA Travaux<br>215 000 € à 5 382 000 €                                                                                                                                                  | Pôle Marchés Achats        |                                              | Oui                                                       | Oui                           | Non          | Oui                                                       | Oui                             |
| Procédures formalisées :<br>Fournitures Services > 215 000 €<br>Travaux > 5 382 000 €                                                                                                    | Pôle Marchés Achats        | Oui                                          |                                                           | Oui                           | Non          | Oui                                                       | Oui                             |
| Procédures formalisées :<br>Fournitures Services < 215 000 €<br>Travaux < 5 382 000 €                                                                                                    | Pôle Marchés Achats        |                                              | Oui si travaux > à<br>215 000 €                           | Oui                           | Non          | Oui                                                       | Oui                             |
| Marchés sans publicité ni mise en<br>concurrence > 40 000 €                                                                                                                              | Pôle Marchés Achats        |                                              |                                                           | Oui                           | Non          | Oui                                                       | Oui                             |
| Avenant sans incidence financière                                                                                                                                                        | Pôle Marchés Achats        |                                              |                                                           | Oui                           | Non          | Oui                                                       |                                 |
| Avenant avec incidence financière<br>inférieure ou égale à 5%                                                                                                                            | Pôle Marchés Achats        |                                              |                                                           | Oui                           | Non          | Oui                                                       |                                 |
| Avenant avec incidence financière<br>supérieure à 5%                                                                                                                                     | Pôle Marchés Achats        | Oui<br>si marché initial<br>attribué par CAO | Oui si marché<br>initial examiné par<br>le collège d'élus | Oui                           | Non          | Oui                                                       |                                 |

Source : Commune du Mans



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Pays de la Loire  
sont disponibles sur le site :  
[www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire](http://www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire)

**Chambre régionale des comptes Pays de la Loire**  
25 rue Paul Bellamy  
BP 14119  
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél.  
[paysdelaloire@ccomptes.fr](mailto:paysdelaloire@ccomptes.fr)