

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GA240056 KJF
15/03/2024

Le 15 MARS 2024

Monsieur le Président de la Chambre
Régionale des Comptes
25 rue Paul Bellamy
BP14119
44041 NANTES Cedex 1

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville du Mans, daté du 15 février.

En retour, vous voudrez bien trouver ci-jointe la réponse de la Ville, conformément aux dispositions de l'article L 234-5 du code des juridictions financières.

J'ai bien pris connaissance des modifications apportées par la Chambre suite aux échanges consécutifs à l'envoi des observations provisoires en septembre 2023 et je vous en remercie. J'ai également noté avec attention les différentes recommandations formulées par la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Stéphane LE FOLL



Président de Le Mans Métropole
Ancien Ministre



CRC Pays-de-la-Loire
KPL GA240056 KJF
15/03/2024

Ville du Mans

**Contrôle
de la Chambre Régionale des Comptes**

Exercices 2018 et suivants

**Réponse de la collectivité
au Rapport d'Observations Définitives**

Réponse de la ville du Mans au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des Comptes des Pays de la Loire relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune

Les observations soulevées par la Chambre régionale des comptes appellent les remarques qui suivent.

1. Un contexte général exceptionnel

Il est nécessaire de préciser le contexte très exceptionnel et sans doute inédit de la période 2018-2022 qui a fait l'objet du contrôle. Cela permet d'éclairer les remarques et recommandations évoquées dans le rapport.

1.1. Crise sanitaire à compter de mars 2020

La gestion de la crise sanitaire et ses incidences n'a fait l'objet d'aucune demande de précision lors de la phase d'instruction. Cela a pourtant profondément impacté la collectivité et redéfini totalement les priorités.

Les efforts ont été tout d'abord concentrés sur l'accompagnement des habitants :

- offrir les meilleurs moyens de protection : en facilitant l'accès aux soins via la gestion des centres de vaccination, la distribution de masques ;
- mettre en œuvre dans les meilleures conditions les consignes gouvernementales : ouvertures et fermetures des lieux publics, gestion des phases de confinement et de déconfinement ;
- faciliter autant que possible la vie quotidienne des habitants : gestion des services scolaires et périscolaires, maintien de certains services (Etat civil, gestion des cimetières, etc.).

Toutes ces initiatives ont nécessité une adaptabilité méritoire des agents et plus généralement une évolution soudaine et profonde des services :

- gestion des agents dont les missions étaient à l'arrêt : équipements accueillant du public, services culturels, etc. ;
- affectation d'agents sur de nouvelles priorités (activités dans les centres de vaccination, etc.) ;
- réorganisation des modes de travail selon l'évolution des consignes gouvernementales ;
- mise en œuvre rapide du télétravail ;
- organisation des conseils municipaux.

Au-delà de ces incidences, la crise sanitaire a fortement contraint la collectivité dans sa volonté de mise en œuvre de nouveaux projets :

- forte diminution des possibilités de réaliser les investissements prévus ;
- difficultés d'organiser des réunions, de travailler en mode projet.

L'implication quasi-totale de certains services support sur les incidences de la crise sanitaire a mis au second plan les réflexions voulues sur la mise en œuvre d'évolution structurante : dossiers ressources humaines (temps travail, LDG, RIFSEEP), nomination de référents, développement d'outils de pilotage et notamment de comptabilité analytique, etc.

Enfin, la crise sanitaire a impacté la situation financière de la collectivité : hausse des dépenses (centres de vaccination, nettoyage dans les écoles, etc.) et baisse des recettes (droits d'entrée dans les équipements publics, recettes services périscolaires).

L'année 2021 a été particulièrement marquée par la baisse des recettes, environ -2,8 millions d'euros. Il s'est agi principalement des recettes tarifaires (sports, centres de loisirs, culture...) et domaniales suite à l'arrêt de nombreuses activités ou à la suppression d'évènements. Mais il faut

également noter les conséquences de la crise sanitaire sur les recettes fiscales notamment liées à l'activité économique de 2020 avec une perte de CVAE évaluée à -0,746 millions d'euros.

Par la suite, les effets ont continué à se faire ressentir en 2022, notamment avec la difficulté d'appréhender les nouveaux modes de vie des habitants nécessitant d'adapter au mieux les services publics : fréquentation des cantines et activités périscolaires, accès aux services culturels, etc.

1.2. Nouveau mandat électoral en 2020

Le mandat 2014-2020 a été marqué par une modification de la gouvernance en 2018. En effet, le conseil municipal a élu Stéphane Le Foll le 14 juin 2018 suite au décès de Jean-Claude Boulard, maire depuis 2001.

Par la suite, dans le contexte de la crise sanitaire de 2020, Stéphane Le Foll a été élu maire de la ville du Mans le 10 juillet 2020. Ce mandat s'est engagé dans un contexte de recomposition importante du conseil municipal. En particulier, de nouveaux élus, dont c'était le premier mandat municipal, ont été chargés des délégations Finances et Ressources humaines.

Ces différentes évolutions (en 2018 puis en 2020) ont eu des conséquences sur le travail des services et leur capacité à répondre à un nouveau projet de mandat, réellement engagé à partir de la fin de l'année 2020.

1.3. Changements au sein de la direction administrative : 2021-2022

La Directrice Générale des Services a été nommée en septembre 2021 suite au départ de l'ancien DGS de la collectivité, en poste depuis 1999. L'ensemble des services Ressources lui était directement rattaché jusqu'à l'arrivée de la Directrice Générale Adjointe ressources en 2022.

Le poste de Directeur Général Adjoint Gestion Durable, Services Urbains & Patrimoine était vacant depuis janvier 2021 et n'a été pourvu qu'en mai 2022 avec l'arrivée d'un nouveau Directeur Général Adjoint.

La Directrice Générale Adjointe des Ressources a été nommée en août 2022, suite aux départs de deux DGA et au regroupement des services Finances, Juridique-Commande publique, Ressources Humaines et Systèmes d'Information, Communication interne et Conseils, Prévention, Santé au travail.

Ces changements de la Direction Générale ont impulsé de nouvelles dynamiques et priorités en matière de modernisation de l'organisation et de mise en œuvre des évolutions légales récentes.

1.4. Relance en 2022 de projets structurants qui aboutissent en 2023

Le retour à une activité quasi-normale pour les services n'est intervenu qu'en 2022, ce qui a permis de remettre de nouveau à l'ordre de priorité plusieurs réflexions impulsées par l'exécutif et la direction générale, en vue d'une part de mettre en œuvre de nouvelles évolutions légales, et d'autre part de réaffirmer son ambition dans la mise en œuvre d'un plan d'investissement.

Ces travaux et études relancés dès le début de l'année 2022 sont d'ores et déjà visibles en 2023 :

- formalisation du 1er projet d'administration de la collectivité, TEAM (Travailler Ensemble Au Mans)
- mise en place du RIFSEEP et d'un nouveau règlement du temps de travail (délibération octobre 2023)
- nomination de référents et procédures : déontologie, laïcité, procédure signalement, etc.
- évolution de l'organigramme pour faciliter le développement de nouvelles missions : contrôle de gestion, contrôle interne, gestion des risques majeurs, etc.

1.5. Une situation financière impactée par la conjoncture

En 2022, à l'instar de l'ensemble des communes françaises, la situation financière de la Ville du Mans a été particulièrement impactée par le contexte économique et les pressions inflationnistes.

L'augmentation des prix ainsi que la revalorisation de la rémunération des fonctionnaires décidée par l'Etat ont induit des dépenses complémentaires qui ne pouvaient être prévues et qui ont été subies.

Il s'agit principalement :

- du maintien du protocole sanitaire pour l'entretien des écoles, représentant un coût annuel de l'ordre de 0,600 M€ ;
- de l'augmentation inédite s'agissant des prix de l'énergie (électricité, gaz, carburant) soit globalement +50 % représentant une hausse de +2,1 M€ ;
- du niveau d'inflation impactant toutes les dépenses courantes de fonctionnement ;
- des mesures nationales concernant la rémunération des fonctionnaires (revalorisation indiciaire de +3,5% au 1er juillet 2022, augmentation du Smic décidée en 2021 avec effets en année pleine en 2022, revalorisation des grilles de rémunération des agents de catégorie C).

Pour autant, afin de ne pas pénaliser les usagers, la ville du Mans a décidé de maintenir l'ensemble des services à la population, de ne fermer aucun équipement municipal et de maintenir les grands évènements destinés au sport, à la jeunesse et à la culture, favorisant le rayonnement de la Ville, le soutien à l'économie locale et le lien social.

Face à la hausse des difficultés des publics les plus fragiles, la ville du Mans a également renforcé sa subvention au Centre communal d'action sociale (CCAS) portant sa participation à 11 millions d'euros.

Dans ce contexte, également, l'évolution de la pression fiscale de la Ville du Mans s'est inscrite dans une volonté de modération qui était appliquée depuis plusieurs années. Ainsi les taux d'imposition n'ont pas été augmentés.

1.6. Réaffirmation des ambitions après 2023

Comme détaillé dans les précisions supra, la collectivité se veut ambitieuse pour l'avenir :

Volonté de poursuivre l'évolution de son organisation pour répondre aux enjeux actuels :

- adaptation organisationnelle aux nouveaux besoins : développer et centraliser les relations aux usagers, travail en commun avec la communauté urbaine sur le développement du tourisme, l'innovation et le dynamisme économique ;
- renforcement des moyens dédiés aux services : investissement dans les systèmes d'information, consolidation des outils de connaissance de ses activités, de maîtrise de ses dépenses ;
- développement des études prospectives : en matière de ressources humaines, de gestion pluriannuelle des investissements ;
- prise en compte des évolutions légales dans tous les processus d'évolution.

Mise en œuvre des ambitions municipales :

- renforcer l'attractivité et réaffirmer l'identité de la ville : organisation d'évènements culturels à fort rayonnement, réalisation d'un plan d'investissement ambitieux ;
- œuvrer au maintien du pouvoir d'achat (poursuite de la modération fiscale, tarification des services municipaux) et accompagner les habitants (maintien et développement des accès aux services à la population et aux équipements publics, soutien réaffirmé à toutes les solidarités) ;
- priorisation des actions en faveur de la transition énergétique : budget vert, projet Méga Pole.

2. Une situation financière parfaitement maîtrisée et confirmée en 2023

La Chambre analyse la gestion financière de la collectivité en se focalisant sur les résultats de l'exercice comptable 2022 sans tenir compte de son caractère exceptionnel mentionné ci-dessus, ce qui l'amène à affirmer dans son titre « une situation financière qui appelle une certaine vigilance ».

Cette analyse, qui ne se base sur aucune donnée rétrospective et prospective est totalement erronée et en contradiction avec les bons indicateurs de gestion de la Ville du Mans qui seront confirmés par le compte administratif 2023.

L'évolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement, malgré le contexte inflationniste, est nettement inférieur à celle des recettes, cela sans augmenter les taux d'imposition. **Ce qui conduit à afficher une épargne nette de l'ordre de 10,9 M€, soit un niveau sans précédent depuis plus de 10 ans**, et en nette progression par rapport à 2018, première année d'observation du contrôle de la Chambre.

Ce bon niveau d'épargne contribue à ramener le ratio de capacité de désendettement à 4,5 ans, équivalent à celui de 2018, première année d'observation du contrôle de la Chambre.

Ces éléments confirment que la collectivité a su mettre en œuvre des conditions favorables de gestion face aux effets de la crise économique et du contexte inflationniste qui ont fortement impacté l'exercice 2022, tout en conservant une stabilité des taux d'imposition conforme à l'engagement politique d'une grande modération fiscale.

Le plan stratégique de gestion qui associe la maîtrise des dépenses de fonctionnement avec l'optimisation des recettes (bases fiscales, subventions, partenariats) ; afin de préserver un niveau d'épargne nécessaire au développement des services et investissements structurants, contribue à cette réussite.

Concernant l'endettement, comme le mentionne la Chambre, la collectivité a effectivement emprunté 43,1 M€ **entre 2018 et 2022 pour réaliser 117 M€ d'investissements nécessaires pour répondre aux enjeux liés à la transition énergétique, au renforcement de l'attractivité du territoire et à l'accompagnement des solidarités**. Parmi ces emprunts, 20 % sont classés dans la catégorie « emprunts verts » et 2,3 % « emprunts éthiques ».

Il doit être souligné que le taux moyen des emprunts souscrits à taux fixe sur la période (35,1 M€) s'élève à 0,65 %, le solde des emprunts (8 M€) étant indexé sur euribor 3 mois + une marge moyenne de 0,33 %. A titre de comparaison, le taux fixe moyen offert aux collectivités territoriales en 2023 était de 3,50 % à 4% et la marge bancaire de l'ordre de + 0,80 %.

Cette source de financement a participé à la dynamique des investissements. La reprise des dépenses d'équipement à partir de 2018 traduit la volonté affirmée de la collectivité d'agir en faveur de la transition énergétique et de l'attractivité de la Ville. La moyenne annuelle est de 21 M€ de réalisations entre 2018 et 2021. Au cours de cette période, la crise sanitaire a eu pour effet de générer des retards sur la réalisation de certains projets (arrêts des chantiers, difficultés d'approvisionnement, etc.).

La forte augmentation constatée à partir de 2022 confirme l'effet de rattrapage qui s'est poursuivi en 2023. **En 2022 et 2023, les investissements se sont élevés respectivement à 32,5 M€ et 29 M€.**

La collectivité confirme que la programmation des investissements s'appuie sur un Plan Pluriannuel d'Investissement précis, détaillé et performant. Les moyens de suivi ont d'ailleurs été renforcés dans le cadre de la réorganisation récente de la Direction des Finances et le recrutement d'un agent dédié.

Conformément aux engagements adressés à la Chambre, la présentation de la programmation pluriannuelle des investissements au conseil municipal sera davantage détaillée au prochain débat d'orientations budgétaires.

En 2023, la Ville du Mans, malgré un contexte difficile, a démontré la qualité de sa gestion. Cette gestion efficiente repose sur un niveau élevé d'investissements et le développement de services publics de qualité à des tarifs accessibles. Ces objectifs ont été atteints sans augmentation d'impôts tout en ayant des ratios financiers extrêmement favorables dans un contexte où de nombreuses collectivités éprouvent d'importantes difficultés financières.

Sur ces éléments, la collectivité réaffirme que les remarques de la Chambre concernant la situation financière de la collectivité ne reflète pas la réalité, ce qui est confirmé par une analyse financière prospective et rétrospective et en considérant les prochains indicateurs de gestion à paraître dans le cadre de l'adoption du compte administratif 2023.

3. Précision sur l'organisation politique

La délibération du 10 juillet 2020 qui définissait les conditions d'attribution des indemnités des élus prévoyait également les modalités d'application d'une majoration de 25% conformément aux articles L.2123-22 et R.2123-23 du CGCT. La Chambre a pu relever que cette majoration devait faire l'objet d'une délibération spécifique, distincte de la délibération définissant les indemnités.

Conformément à ses engagements, la ville du Mans a donc pris deux nouvelles délibérations, présentées au conseil du 8 février 2024, afin de dissocier d'une part la définition des conditions d'attribution des indemnités de fonction des élus, d'autre part les conditions de majoration de ces indemnités.

4. Précision sur l'organisation administrative

4.1. Renforcement des missions d'expertises managériales

Concernant le recrutement par la ville du Mans de deux cadres, nommés par ailleurs sur des emplois fonctionnels par Le Mans Métropole, les remarques de la Chambre ont été prises en compte s'agissant de l'inadéquation du support juridique qui avait été retenu, à savoir des contrats à durée déterminée pour accroissement temporaire d'activité.

L'interruption définitive des deux contrats au 1er novembre 2023 et le réajustement des missions en lien avec Le Mans Métropole a permis de régulariser cette situation.

Cependant, au-delà de la forme de l'engagement, la ville du Mans ne partage pas l'avis de la Chambre sur la qualification des missions accomplies et leur incidence sur la rémunération perçue. Ainsi l'accroissement temporaire d'activité, lié aux retards accumulés dans la modernisation et la mise en conformité réglementaire de la ville du Mans, a donné lieu à une activité accessoire et donc un temps de travail supplémentaire, distinct de l'activité principale des deux agents.

La chambre a d'ailleurs pu constater lors de son contrôle et relevé dans sa synthèse « *un retard organisationnel en cours de rattrapage* ». Elle a également considéré que « *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* » était un atout pour faire face aux enjeux de la collectivité.

4.2. Renforcement des missions d'accompagnement et de leurs procédures

Afin d'accompagner les agents, voire les élus, dans la gestion de certaines situations complexes, mais aussi pour se conformer aux évolutions législatives, la collectivité a désigné des référents et

mis en place des procédures prévues réglementairement. C'est le cas notamment des référents déontologiques pour les agents et pour les élus, du référent laïcité, du référent CADA, etc.

La dernière procédure décidée par le Conseil municipal en date du 8 février 2024 concerne le recueil et le traitement des alertes éthiques. Un référent alerte éthique a également été désigné pour assurer le traitement de ces alertes et conseiller les agents.

La mise en œuvre de ce dispositif répond à la deuxième recommandation de la Chambre.

5. Précisions sur le renforcement des systèmes d'information

5.1. L'engagement de moyens humains importants

La ville du Mans tient à mettre en avant le travail et les moyens importants engagés depuis deux ans dans les systèmes d'information afin d'assurer la modernisation et la sécurisation de l'organisation.

Ainsi le directeur des systèmes d'information, recruté en août 2023, a pu présenter une nouvelle organisation au comité social territorial du 11 décembre 2023. La mise en place d'une nouvelle Direction des Systèmes d'information et du Numérique a conduit à la création de nouveaux postes. Il convient de relever notamment le recrutement de trois agents dédiés à la Cybersécurité : un chef de projet infrastructure IT, un chef de projet management de la données et open data.

Des recrutements sont également en cours pour renforcer les effectifs dans les différents pôles, dans un contexte qui ne peut être ignoré de fortes tensions sur le marché du travail sur ces fonctions très spécifiques. Six recrutements ont abouti depuis le CST du 11 décembre 2023.

5.2. Une organisation et des moyens matériels renforcés

S'agissant de la phase de contrôle 2018-2022, il est rappelé que la crise sanitaire a fortement impacté l'activité des agents dédiés aux systèmes d'information notamment avec la mise en place des outils de télétravail indispensables.

Cette période a également freiné les capacités de la collectivité à réaliser tous les investissements souhaités.

Malgré tout, le renouvellement de l'ensemble des PC du parc informatique a été engagé en fin d'année 2022 et sera finalisé courant 2024, preuve de la priorité donnée à l'amélioration des moyens SI.

La nouvelle organisation récemment adoptée conduit à davantage d'efficacité : des réunions entre pôles ont été mises en place et le rôle de chacun a été formalisé. La bonne répartition des tâches permet de répondre plus efficacement aux sollicitations des services.

En outre, une feuille de route pour le développement des moyens numériques sera prochainement finalisée par le directeur des SI, en conformité avec l'inscription de crédits importants au budget 2024 et la perspective de leur reconduction en 2025.

La nouvelle Direction travaille également à l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement spécifiques SI. La définition des objectifs prioritaires se traduit déjà par un phasage réaliste des actions au regard des plans de charge.

Les premiers investissements importants ont été engagés dès le début de l'année 2024 pour renforcer la sécurité du système d'information.

Concernant le patrimoine applicatif, une procédure marché est en cours pour un accompagnement à la définition d'une cartographie du patrimoine applicatif et urbanisation. Un référencement des gestionnaires SI affecté à chaque applicatif a déjà été finalisé.

La nouvelle Direction des Systèmes d'information et du Numérique met donc en place les conditions de sa modernisation.

6. Une modernisation de la gestion des Ressources Humaines en cours

La collectivité s'est engagée dans un vaste chantier de modernisation de sa gestion des Ressources Humaines. Des actions essentielles ont été menées dans des délais restreints.

Ainsi, comme a pu le relever la Chambre, un nouveau règlement du temps de travail a été approuvé par une délibération du conseil municipal du 19 octobre 2023.

De nouvelles règles d'application du régime indemnitaire (RIFSEEP) ont également été instaurées par délibération du conseil municipal du 19 octobre 2023.

Ces deux avancées structurantes vont faciliter la formalisation des lignes directrices de gestion stratégiques en complément des règles établies en matière d'avancement et de promotion.

Les premiers travaux font actuellement l'objet d'échanges avec les représentants du personnel ; avec l'objectif de présenter un nouveau règlement au conseil municipal dans le courant de l'année 2024.

En matière de recrutement, les remarques de la Chambre concernant les référencements des contrats au Code Général de la Fonction Publique ont été prises en compte, et sont désormais intégrées dans les nouveaux actes.

Concernant la création des emplois permanents, la collectivité a d'ores et déjà pleinement pris en compte les remarques de la Chambre quant au formalisme exigé par l'article L. 313-1 du CGFP en systématisant désormais, après avis du CST, la présentation individualisée des créations des emplois en conseil municipal ; en complément des actualisations déjà réalisées du tableau des emplois permanents.