



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

COMMUNE DE MEAUX

(77)

Cahier n° 1 : Contrôle organique

Exercices 2016 et suivants

Observations
délibérées le 20 avril 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE	6
PROCEDURE	7
OBSERVATIONS	8
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COLLECTIVITÉ ET PRÉCÉDENTS CONTRÔLES	8
1.1 L'attractivité de la commune	8
1.2 Un renouvellement urbain majeur	8
1.2.1 Le contrat de ville	8
1.2.2 Le programme de rénovation urbaine.....	8
1.3 Des caractéristiques sociodémographiques spécifiques	10
2 LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	11
2.1 La qualité de l'information financière	11
2.1.1 L'information des élus.....	11
2.1.2 L'information des citoyens.....	13
2.2 La fiabilité des prévisions budgétaires.....	13
2.2.1 Section de fonctionnement	13
2.2.2 Section d'investissement	14
2.3 Divers points relatifs à la fiabilité des comptes	14
2.3.1 L'inventaire comptable lacunaire qui ne concorde pas avec l'état de l'actif	14
2.3.2 L'insincérité du compte 238	14
3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	16
3.1 Des contraintes sociodémographiques pesant sur les finances de la commune.....	16
3.2 Les masses budgétaires	16
3.3 Les principaux éléments ressortant de l'analyse financière.....	17
3.3.1 Une situation financière maîtrisée caractérisée par l'amélioration de l'autofinancement	17
3.3.2 Une capacité de désendettement satisfaisante	18
3.4 La section de fonctionnement	19
3.4.1 Des charges de personnel conséquentes	19
3.4.2 Des recettes de fonctionnement fortement dépendantes de financements extérieurs...	20
3.5 La section d'investissement	22
3.5.1 Un faible endettement.....	22
3.5.2 Un taux d'équipement globalement satisfaisant.....	23
3.5.3 Un programme d'équipements limité au cours de la période 2016-2021	23
3.5.4 La ventilation des dépenses d'équipement	24
3.5.5 Un rythme plus soutenu à horizon 2022/2025.....	24

3.6	L'impact financier de la crise sanitaire.....	25
3.6.1	Le redéploiement de crédits.....	25
3.6.2	L'impact financier de la crise Covid	25
3.6.3	L'incidence de la crise sur les subventions aux associations et au centre communal d'action sociale (CCAS).....	26
3.6.4	La prime Covid.....	26
4	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	26
4.1	Le pilotage de la masse salariale.....	26
4.1.1	Les déterminants de l'évolution de la masse salariale.....	27
4.1.2	Le contrôle et le suivi de la masse salariale	27
4.2	Les effectifs.....	28
4.3	Le temps de travail.....	29
4.4	Le régime indemnitaire	30
4.4.1	Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).....	30
4.4.2	Le versement d'une prime annuelle de fonction	30
4.5	Les emplois fonctionnels	31
4.6	Les emplois de cabinet.....	32
4.7	Les heures supplémentaires	32
4.7.1	Rappel de la réglementation	32
4.7.2	Des délibérations lacunaires	33
4.7.3	Les heures supplémentaires rémunérées	33
4.7.4	L'absence de contrôle automatisé	34
4.8	L'absence au travail	35
4.8.1	Un absentéisme élevé	35
4.8.2	Le plan d'action.....	35
5	LA GESTION DÉFAILLANTE DU PARC DE VÉHICULES	37
5.1	Le régime juridique applicable au parc automobile.....	37
5.2	Le cadrage budgétaire	38
5.2.1	L'inventaire physique.....	38
5.2.2	Le poste des achats de carburant dans les comptes de la collectivité.....	38
5.3	Des carences reconnues par la commune et un effort de rationalisation à poursuivre ...	39
5.3.1	Un cadre fonctionnel qui reste perfectible.....	39
5.3.2	Des carnets de bord à compléter systématiquement.....	40
5.3.3	La pratique abusive du remisage à domicile malgré une délibération de mars 2022 ...	40
5.3.4	Le contrôle du ravitaillement en carburant à mettre en place	41
5.4	Le coût significatif du véhicule et des deux chauffeurs mis à disposition du maire	42
5.4.1	Un maire peut bénéficier d'un véhicule de service lorsque l'exercice de son mandat le justifie.....	42
5.4.2	L'usage du véhicule affecté au maire	43
5.4.3	Le chauffeur du maire soumis à des obligations dérogatoires du droit commun.....	43
5.4.4	L'estimation des coûts supportés par la commune.....	44

5.4.5	Les lacunes de la délibération du 25 mars 2022.....	44
5.5	Une absence de contrôle interne qui empêche de garantir un usage du véhicule strictement justifié par l'exercice du mandat.....	45
5.5.1	La concentration à Paris des frais liés au véhicule affecté au maire	45
5.5.2	La fréquence et la régularité de la présence à Paris du véhicule affecté au maire	46
5.6	La rémunération du chauffeur principal du maire	47
5.6.1	Le forfait d'heures supplémentaires	47
5.6.2	Les astreintes du chauffeur principal du maire.....	48
5.6.3	Récapitulatif des primes et indemnités du chauffeur principal du maire.....	48
6	DES IRRÉGULARITÉS AFFECTANT LES FRAIS DE REPRÉSENTATIONS DES ÉLUS	49
6.1	Textes, jurisprudence et nature de la dépense.....	49
6.2	L'imputation comptable.....	50
6.3	Les pratiques en vigueur à Meaux	51
6.3.1	Une régie des élus qui prend en charge les frais de représentation du maire	51
6.3.2	Le versement d'une indemnité forfaitaire au maire pour frais de représentation.....	51
6.3.3	Le risque d'une double prise en charge	52
6.3.4	Aucun justificatif à l'appui du versement de l'indemnité forfaitaire de 12 000 €	52
6.3.5	Les frais de restauration représentant 90 % des dépenses de la régie des élus.....	53
6.3.6	La non-conformité des opérations de régie a pu favoriser les erreurs relevées.....	56
7	LA CRISE SANITAIRE ET LES ÉQUIPEMENTS COMMUNAUX	58
7.1	Une politique locale de santé ambitieuse et réactive	58
7.1.1	La prévention.....	58
7.1.2	Le contrat local de santé et les besoins du territoire.....	58
7.1.3	Les pôles médicaux	59
7.1.4	Panorama de la politique municipale de santé	60
7.2	La mobilisation efficace des équipements municipaux de santé	60
7.2.1	Le centre ambulatoire territorial Covid-19 de Meaux.....	60
7.2.2	La distribution gratuite de gels et de masques.....	61
7.2.3	Les centres de dépistage et de vaccination	61
7.2.4	Récapitulatif des actions de la commune	61
7.3	Perspectives	62
	ANNEXES.....	63

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Meaux de 2016 à la période la plus récente.

Ancienne capitale de la Brie, avec un peu plus 55 000 habitants en 2021, Meaux dispute à Chelles le titre de commune la plus peuplée du département de Seine-et-Marne. La commune comporte un quartier prioritaire en politique de la ville, Beauval et Dunant, qui compte 15 200 habitants.

Ces vingt dernières années, la commune a connu un profond renouvellement urbain. Le taux de logements sociaux a diminué de 55 % en 2003 à 41 % aujourd'hui.

Une situation financière maîtrisée quoique fortement dépendante des mécanismes de péréquation

Dans l'ensemble, à Meaux, les ménages ont un revenu inférieur à la moyenne (revenu médian disponible par unité de consommation de 18 930 € en 2018 contre 23 860 € en Île-de-France). Il en résulte une faiblesse du rendement des impôts locaux directs rendant la commune dépendante des dispositifs de péréquation financière qui représentent les quatre-cinquièmes de ses recettes fiscales propres.

En dépit de ces contraintes, la chambre constate la bonne gestion globale des ressources de la collectivité et une situation financière saine qui s'explique en partie par le niveau limité des dépenses d'équipement. En effet, rapporté à la population, le niveau des investissements (254 € par habitant à Meaux en 2020) est sensiblement inférieur à la moyenne des communes de la même catégorie démographique (342 € par habitant). Cela peut s'expliquer notamment par le fait que le taux d'équipement de la commune en infrastructures de toute nature (culturelle, sportive, médicales) est supérieur à la moyenne régionale, sauf en matière d'accueil des jeunes enfants et des personnes âgées.

Aussi, la dette de la commune est maîtrisée (l'équivalent de quatre années d'épargne brute en 2020). Toutefois, son plan pluriannuel d'investissement pour les années 2022 à 2025 prévoit un saut substantiel de l'effort d'investissement, porté à 45 M€ en 2022 et 39 M€ en 2023, au lieu de 13 M€ en moyenne au cours des cinq dernières années. Étant donné les faibles marges de progression de sa capacité d'autofinancement, la commune sera amenée à accroître son recours à l'emprunt pour financer ce programme d'investissement.

Un dispositif de double prise en charge des frais de représentation du maire

Le conseil municipal peut attribuer au maire (et à lui seul) des frais de représentation qui ont pour objet de couvrir les dépenses qu'il est conduit à engager dans l'exercice de son mandat.

À ce titre, le maire de Meaux bénéficie d'une indemnité forfaitaire de 12 000 € par an pour laquelle aucune pièce justificative des frais correspondants n'a été produite à la chambre, contrairement à ce qui est recommandé par les instructions ministérielles afin d'en justifier le montant.

Le maire bénéficie aussi du remboursement de ses frais de représentation aux frais réels via la régie des élus instituée en 1995. Les opérations comptables et financières réalisées par cette régie ont souffert de nombreuses irrégularités comme l'a relevé le rapport d'audit établi en avril 2019 par le comptable public de la commune.

L'absence de justification des frais de représentation couverts par l'indemnité forfaitaire, conjuguée au fonctionnement défectueux de la régie des élus, a engendré un risque de double remboursement au maire de certains de ses frais de représentation.

D'ailleurs, suite aux observations de la chambre, le maire de Meaux a reconnu des erreurs et admis que certains de ses frais de représentation, déjà couverts par son indemnité forfaitaire, lui avaient été remboursés à tort par la régie des élus. Il s'est engagé à ce que la commune émette à son encontre des titres de recouvrement des sommes indues (4 016 €). Il a aussi indiqué à la chambre que le conseil municipal de Meaux délibèrerait prochainement pour arbitrer entre le versement au maire de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation et la prise en charge de ceux-ci par la régie des élus.

Des défaillances constatées dans la gestion du parc automobile

À la suite des carences relevées par la chambre (absence de contrôle de la consommation de carburant, défaut de règlement intérieur, carnets de bord non opérationnels, etc.) le maire de Meaux s'est engagé à améliorer la gestion du parc automobile de la commune. Ainsi, le conseil municipal a adopté le 25 mars 2022 un règlement intérieur et une délibération fixant la liste des élus et agents bénéficiant de la mise à disposition de véhicules de service avec remisage à domicile. Toutefois, cette délibération, trop générale, n'encadre pas suffisamment l'usage que les agents peuvent faire de ces véhicules.

Par ailleurs, un véhicule est affecté au maire et deux agents de la commune sont mis à sa disposition dans l'emploi de chauffeur, pour un coût global annuel de l'ordre de 126 000 €. Or, seule une délibération annuelle de conseil municipal peut autoriser un maire à bénéficier d'un véhicule de service (article 34 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique). Pourtant, de 2016 à mars 2022, aucune délibération n'a été votée à cet effet par le conseil municipal de Meaux.

La délibération précitée du 25 mars 2022, adoptée à la lumière du contrôle de la chambre, affecte un véhicule au maire de manière quotidienne et permanente. Cependant, l'absence de limitation de cette affectation aux seuls déplacements justifiés par l'intérêt communal n'est pas conforme au régime d'utilisation des véhicules de service.

De plus, la chambre a constaté, au cours de la période sous revue, des déplacements fréquents à Paris du véhicule du maire et de son chauffeur ainsi que leur présence régulière dans cette ville en milieu de journée. Ainsi, les trajets du maire entre Meaux et le 16^{ème} arrondissement de Paris où il est domicilié ont été effectués dans un véhicule communal conduit par un agent communal, et donc pris en charge par le budget communal comme s'il s'était agi de trajets professionnels liés à ses fonctions d' élu.

La chambre invite la commune, d'une part, à limiter l'utilisation de ce véhicule de service aux déplacements strictement justifiés par l'exercice du mandat de maire et, d'autre part, à mettre en place les outils permettant de contrôler la conformité de l'usage fait dudit véhicule.

La crise sanitaire et les équipements communaux

La chambre constate que la commune de Meaux, par une action volontariste, a privilégié de longue date l'implantation de professionnels de santé sur son territoire. Ce service rendu à la population, qui ne relève pas d'une compétence obligatoire, lui a permis de faire face à la crise sanitaire et de se montrer réactive aussi bien en termes de dépistage que de vaccinations.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule quatre recommandations concernant la régularité (*ex-rappels au droit*).

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : Faire figurer dans le rapport d'orientation budgétaire les engagements pluriannuels d'investissement, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel, la durée effective du travail dans la commune ainsi que l'ensemble des informations prévues par l'article D. 2312-3 du CGCT..... 13
- Recommandation régularité 2 : Instaurer un moyen de contrôle automatisé permettant le décompte des heures supplémentaires conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. 34
- Recommandation régularité 3 : En application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, dont la portée a été précisée par la réponse ministérielle du 20 mai 2021, adopter une délibération annuelle sur la mise à disposition au bénéfice du maire d'un véhicule de service, fixant les conditions et modalités d'usage de ce véhicule pour les déplacements strictement justifiés par l'exercice de son mandat..... 44
- Recommandation régularité 4 : A.- Mettre un terme au versement au maire d'une indemnité forfaitaire de 12 000 € pour frais de représentation. B._ Procéder aux régularisations nécessaires et émettre les titres de recettes sur le maire pour les factures déjà prises en charge par la régie des élus. C._ Imputer au compte 6536 les frais de représentation du maire remboursés par la régie des élus et non au compte 6257 « réceptions »..... 57

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Meaux de l'exercice 2016 à la période la plus récente. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

Ainsi que le maire en a été informé par lettres des 17 mai et 14 octobre 2021, l'instruction de ce contrôle a été scindé en trois rapports distincts :

- le présent rapport, consacré au contrôle organique (situation financière, fiabilité des comptes, ressources humaines, etc.) ;
- un deuxième rapport consacré à la police municipale et à la politique territoriale de prévention de la délinquance ;
- un troisième rapport consacré aux relations de la commune de Meaux avec la communauté d'agglomérations du pays de Meaux.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 1^{er} juin 2022, a été reçue par la chambre le 27 juin 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

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

OBSERVATIONS

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COLLECTIVITÉ ET PRÉCÉDENTS CONTRÔLES

1.1 L'attractivité de la commune

Le rayonnement de Meaux comme commune centre de la communauté d'agglomération du pays de Meaux ainsi que l'attractivité économique de son territoire, notamment dans le cadre du groupement d'intérêt public Meaux-Roissy, sont examinés dans le cadre des rapports consacrés respectivement à la police municipale et à la politique territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance, ainsi qu'à la communauté d'agglomération du Pays de Meaux.

1.2 Un renouvellement urbain majeur

1.2.1 Le contrat de ville

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a défini le contrat de ville de nouvelle génération¹ qui succède aux contrats urbains de cohésion sociale et constitue le cadre d'action d'une politique de la ville.

La commune de Meaux et plus globalement la communauté d'agglomération du pays de Meaux (CAPM) sont compétentes pour la mise en œuvre du programme d'actions défini dans le contrat de ville conclu le 29 juin 2015 puis prolongé par le protocole d'engagements réciproques et renforcés de la ville de Meaux 2020/2022 signé le 29 octobre 2019.

Hormis, les principaux aspects relatifs à la rénovation urbaine exposés ci-après, le contrat de ville sera examiné ultérieurement dans le cadre du cahier n° 3 relatif aux relations entre la commune de Meaux et la CAPM.

La nouvelle géographie prioritaire définie par la loi précitée du 21 février 2014, appliquée à Meaux se concentre sur un quartier prioritaire de la ville (QPV) incluant les quartiers de Beauval et de Dunant. Ce QPV est deux fois moins étendu en superficie que la précédente zone urbaine sensible (ZUS)². Cette diminution significative atteste des effets positifs du programme de rénovation urbaine conduit selon un rythme opérationnel soutenu, depuis la fin des années 90 et le début des années 2000.

1.2.2 Le programme de rénovation urbaine

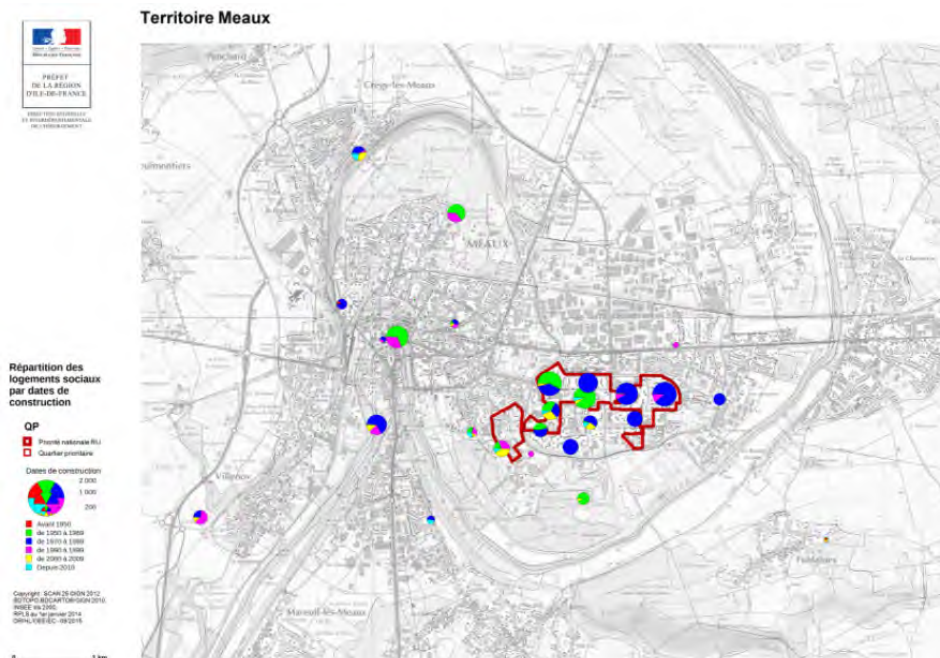
La commune mène depuis la fin des années 1990 d'importantes opérations de rénovation urbaine qui se prolongeront jusqu'en 2028 dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

¹ Les contrats de ville s'inscrivent dans une démarche intégrée traitant des enjeux de développement économique, de développement urbain et de cohésion sociale. Ils fixent le cadre des projets de renouvellement urbain et prévoient l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et le volet social de la politique de la ville. L'État et ses établissements publics, l'intercommunalité, les communes, le département et la région, ainsi que les autres acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques) et l'ensemble de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires, sont parties prenantes de la démarche contractuelle à chacune de ses étapes.

² Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville entre 1996 et 2014. [Définition - Zone urbaine sensible / ZUS / ZUS | Insee](#)

Dans le cadre de la première convention Anru³ (2004-2013)⁴, 13 tours, érigées dans les années 1960 et 1970 comportant 1 683 logements ont été démolies donnant lieu à la reconstruction de 1 700 logements⁵. Cette opération de renouvellement urbain d'envergure, a concerné 25 000 habitants, soit la moitié de la population communale. Le budget mobilisé s'est élevé à 270 M€ dont 68 M€ financés par l'Anru et 27 M€ par la commune. La région Île-de-France et le département de Seine-et-Marne ont participé au financement de l'opération.

Carte n° 1 : Logements sociaux à Meaux



Source : [Les territoires du renouvellement urbain à la loupe : Meaux \(developpement-durable.gouv.fr\)](http://developpement-durable.gouv.fr)

Selon la commune, cette première phase a donné lieu à une véritable renaissance du grand ensemble de Dunant (anciennement La Pierre Collinet⁶) et d'une partie de Beauval⁷. En effet, ces démolitions se sont accompagnées :

- de la réalisation d'infrastructures (avenue de la Marne, requalification de l'avenue du 18 juin) en vue de désenclaver le quartier ;
- de la création de nouveaux équipements scolaires (collège Henri Dunant, extension restructuration du groupe scolaire Guynemer) et culturels, de la réhabilitation d'équipements sportifs ;
- d'actions de la commune relatives à l'emploi (zone franche urbaine créée en 1997, reconduite jusqu'en 2020) et à la qualité de vie, avec la création d'un jardin public et de gymnases.

Enfin, la commune souligne que ces opérations de rénovation doivent être conduites de concert avec une stratégie en termes de sécurité qui s'est traduite notamment par l'installation de caméras de vidéo-protection.

³ Anru : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁴ Convention Anru du 26 octobre 2004. Précédemment, la commune avait bénéficié des programmes Grand projet de ville (GPV – 2000/2004) et Grands projets urbains (GPU – 1996/2000).

⁵ Une reconstruction diversifiée : Les quartiers reconstruits (Dunant /ex La Pierre Collinet et Chenonceau / Colbert), passent de 100 % à 40 % de logements sociaux, avec l'introduction de 60 % de logements intermédiaires et privés (location et accession) / [Protocole de préfiguration \(seine-et-marne.gouv.fr\)](http://seine-et-marne.gouv.fr)

⁶ [Cité de la pierre-collinet - inventaire général du patrimoine culturel \(iledefrance.fr\)](http://iledefrance.fr)

⁷ [Recherche - Inventaire Général du Patrimoine Culturel \(iledefrance.fr\)](http://iledefrance.fr)

Le NPNRU, à travers une convention signée le 12 octobre 2018 pour la période 2018-2028, cible en particulier le quartier de Beauval⁸. Ladite convention prévoit de démolir sept tours, soit l'équivalent de 1 190 logements sociaux dont 25 % seront reconstruits sur place, 40 % dans le reste de la commune et 35 % dans les autres communes du Pays de Meaux⁹. La collectivité chiffre ces opérations à 231 M€ dont 36 M€ financés par l'Anru. Le plan pluriannuel d'investissement de la commune, exposé *infra*, prévoit un total de dépenses de plus de 28 M€ sur la période 2022-2025 au seul titre du NPNRU.

Ces opérations de reconstruction en habitat diversifiés ont pour finalité notamment d'opérer un rééquilibrage significatif en faisant baisser la part des logements sociaux au sein de la commune de Meaux :

Tableau n° 1 : Taux de logement sociaux pris en compte sans l'inventaire SRU¹⁰

	Taux de logements sociaux (en %)
2003	55,3
2007	46,35
2011	42,10
2020	41

Source : [Diagnostic.pdf \(seine-et-marne.gouv.fr\)](#) / [1 \(ville-meaux.fr\)](#)

La commune fait valoir que cette refonte totale de l'espace public a transformé ces quartiers qui ont radicalement changé de visage et sont désormais durablement arrimés au reste du territoire de la commune.

S'agissant des acteurs impliqués dans cette rénovation, la collectivité précise que dans le cadre de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, un rapprochement entre la société anonyme immobilière d'économie mixte (SAIEM) de la Ville de Meaux (créée en 1966) et l'office public de l'habitat (OPH) Pays de Meaux Habitat (créé en 1932) a été initié en 2019 pour aboutir à une fusion entre les deux organismes le 31 décembre 2019. Cette opération de fusion a également été accompagnée d'un changement de dénomination sociale de la SAIEM (qui se dénomme désormais Pays de Meaux Habitat). Le présent contrôle ne couvre pas l'activité de Pays de Meaux Habitat et ses relations avec la commune.

Suite à cette mutation urbaine d'envergure, Meaux est devenue une ville attractive¹¹ bien que conservant certaines spécificités sociodémographiques.

1.3 Des caractéristiques sociodémographiques spécifiques

La commune de Meaux présente certaines spécificités historiques et sociodémographiques :

- un développement urbain brutal marqué par l'édification de grands ensembles de logements de 1950 aux années 1970 : Beauval et La Pierre Collinet. Au titre de cette zone à urbaniser en priorité (ZUP), près de 8 000 logements ont été construits entre 1959 et 1963. Aujourd'hui 15 185 habitants vivent au sein de ce QPV ;
- une croissance rapide de sa population de 22 251 habitants en 1954 à 42 242 habitants en 1975, soit un quasi-doublement en l'espace d'une vingtaine d'années. La commune compte aujourd'hui 55 416 habitants ;
- un taux de logements sociaux qui a sensiblement décru pour s'établir aujourd'hui à 41 %, au lieu de 55,3 % en 2003. Selon le maire, ce rééquilibrage ne s'est pas fait en rejetant vers d'autres communes les habitants de ces quartiers. Il a permis d'attirer et d'accueillir de nouveaux habitants qui ont contribué à relever la richesse moyenne de la commune en termes de ressources par habitant ;

⁸ [Meaux : 237 millions d'euros pour achever la rénovation de Beauval - Le Parisien](#)

⁹ [À Meaux, le renouvellement urbain transforme le quartier de Beauval | Anru - Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine](#)

¹⁰ SRU : Solidarité et au renouvellement urbains (dite aussi loi SRU) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹¹ Le Monde, 20 octobre 2021, [À Meaux, la revanche de la grande couronne \(lemonde.fr\)](#)

- une population socialement défavorisée : le revenu fiscal moyen par foyer des habitants de Meaux s'élevait à 21 125 € en 2018, soit un montant inférieur de 33 % à la moyenne régionale. Le revenu médian disponible par unité de consommation à Meaux était de 18 930 € en 2018 contre 23 860 € en moyenne dans la région. Le taux de chômage à Meaux est supérieur de trois points au taux moyen en Île-de-France ;
- une population particulièrement jeune : 44 % des habitants ont moins de 29 ans à Meaux contre 35 % en moyenne en France métropolitaine¹² ;
- une part élevée de ressortissants étrangers : 17 % à Meaux¹³ contre 7 % en moyenne en France métropolitaine.

2 LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

2.1 La qualité de l'information financière

2.1.1 L'information des élus

L'article 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le vote du budget des communes de 3 500 habitants et plus doit être précédé, dans un délai de 2 mois, par un débat d'orientation budgétaire (DOB). Entre 2016 et 2020, ces délais ont bien été respectés comme l'atteste le tableau ci-après.

Tableau n° 2 : Délais entre les DOB et l'adoption des budgets primitifs

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DOB	19/11/2015	08/12/2016	22/12/2017	30/11/2018	30/11/2019	18/12/2020
Vote du BP	17/12/2015	16/01/2017	02/02/2018	21/12/2018	06/01/2020	29/01/2021

Source : retraitements Chambre régionale des comptes d'Île-de-France (CRC IDF) à partir des budgets primitifs (BP) et des délibérations du conseil municipal

Le débat d'orientation budgétaire s'effectue à partir d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) qui doit contenir, aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT¹⁴, les informations suivantes :

1. Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ;
2. La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ;
3. Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ;
4. La structure des effectifs ;
5. Les dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
6. La durée effective du travail dans la commune ;
7. L'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

¹² [Population par sexe et groupe d'âges | Insee](#)

¹³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2028606?sommaire=2130578&geo=COM-77284>

¹⁴ Cet article précise les obligations en matière d'information sur les orientations budgétaires, issues de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

La chambre constate qu'au cours de la période sous revue, les ROB fournis par la collectivité en appui aux débats d'orientation budgétaire consacrent de larges développements au contexte macro-économique, aux projets de loi de finances et à leur impact sur les collectivités mais comportent peu d'informations sur la situation financière de Meaux en particulier, comme illustré dans le tableau ci-après.

Tableau n° 3 : Analyse ROB 2021 de la commune de Meaux

Information n° 1	Informations sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes
Information n° 2	Aucune présentation des engagements pluriannuels au-delà de 2021
Information n° 3	Informations sur la structure et la gestion de l'encours de dette
Information n° 4	Informations sur la structure des effectifs à travers la situation en matière d'égalité femme-hommes
Information n° 5	Aucune information sur les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les heures supplémentaires rémunérées, les avantages en nature etc.
Information n° 6	Aucune information sur la durée effective du travail
Information n° 7	Aucune information sur l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel

Source : retraitements CRC IDF

Ainsi, l'information transmise par le ROB ne couvre pas tous les champs requis par l'article D. 2312-3 du CGCT.

En conséquence, la chambre invite la collectivité à enrichir les rapports d'orientations budgétaires dans le but d'améliorer la qualité de l'information délivrée à l'assemblée délibérante dans le respect des dispositions du CGCT.

La chambre rappelle qu'un défaut d'informations prévues à l'article L. 2312 du CGCT peut constituer un motif d'annulation d'un budget¹⁵.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la commune affirme avoir mis en œuvre l'ensemble des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT lors de l'adoption du rapport d'orientation budgétaire 2022 par l'assemblée délibérante le 26 novembre 2022. Or, la chambre constate toutefois que des marges de progression significatives subsistent.

Le ROB 2022 demeure incomplet s'agissant par exemple des engagements pluriannuels et de l'évolution prévisionnelle des dépenses et des recettes en investissement.

Le ROB prévoit que le produit global des recettes d'investissement, pour les années 2022 à 2025, s'établirait à 44 M€, soit 11 M€ par an en moyenne, alors que les dépenses prévisionnelles s'établiraient sur la même période à 125 M€. Le ROB 2022 ne comporte pas d'information sur les prévisions de recettes permettant de couvrir cet écart de 81 M€. Le développement consacré aux « prospectives 2022-2025 » de la gestion de la dette ne prévoit que 10,5 M€ de souscription d'emprunts nouveaux. Par ailleurs, seuls sont détaillés les investissements prévus au BP 2022 et aucune précision n'est apportée pour les exercices suivants.

Le ROB 2022 n'indique toujours pas la durée effective du temps de travail dans la commune et ne comporte pas les informations requises concernant la rémunération des personnels, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature.

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

Recommandation régularité 1 : Faire figurer dans le rapport d'orientation budgétaire les engagements pluriannuels d'investissement, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel, la durée effective du travail dans la commune ainsi que l'ensemble des informations prévues par l'article D. 2312-3 du CGCT.

2.1.2 L'information des citoyens

La loi NOTRe précitée a renforcé le droit des citoyens à bénéficier d'une information budgétaire et financière claire et accessible en rendant obligatoire la publication, sur le site internet de la commune, des documents budgétaires dont disposent les membres du conseil municipal lors du débat sur les orientations budgétaires et lors de l'examen des projets de budget primitif et de compte administratif.

De même, l'article L. 2313-1 du CGCT impose à la collectivité de réaliser et de publier une note spécifiquement conçue pour ses administrés, synthétisant le contenu de chaque nouveau budget primitif et compte administratif.

La commune n'a satisfait à ses obligations que tardivement. Jusqu'en 2021, la commune ne publiait pas les documents budgétaires sur son site internet. Ce manquement a été corrigé avec dans un premier temps, la publication des éléments relatifs aux budgets primitifs, puis complété par les éléments relatifs aux comptes administratifs (2019 et 2020). La commune fait part de son engagement à être attentive, dorénavant, à respecter ses obligations en la matière.

2.2 La fiabilité des prévisions budgétaires

Aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, la sincérité des prévisions budgétaires est l'une des conditions d'adoption du budget en équilibre réel et témoigne de la qualité de l'information délivrée aux élus lors de la délibération sur le budget. Il importe donc que l'écart entre l'exécution par rapport aux prévisions ne soit ni systématique, ni significatif.

2.2.1 Section de fonctionnement

Le taux de réalisation des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement témoigne d'une amélioration de la capacité de prévision des dépenses sur la période. Il atteint 93 % en 2019 mais connaît une inflexion à la baisse en 2020 dans le contexte de crise sanitaire.

Tableau n° 4 : Sincérité des inscriptions en fonctionnement

(en Milliers d'euros-K€)	2016		2017		2018		2019		2020	
	DRF ¹⁶	RRF ¹⁷	DRF	RRF	DRF	RRF	DRF	RRF	DRF	RRF
Crédits ouverts	81 593	82 837	81 940	84 487	81 504	85 479	81 201	86 887	86 015	90 539
Montant réalisés	72 958	83 947	74 468	88 188	74 383	87 993	75 816	87 933	76 042	92 132
Taux de réalisation (en %)	89	101	91	104	91	103	93	101	88	102

Source : Comptes administratifs

La commune précise que le chapitre sur lequel la baisse du taux d'exécution est la plus forte est le 011 (dépenses à caractères général). Elle ajoute qu'en effet, l'exécution du budget 2020 a incontestablement été impactée par la crise sanitaire et ses conséquences, en particulier sur le volet charges à caractères général (fermetures, évènements annulés). Les fluides, eau (60611) et chauffage (60613), qui pèsent pour 11,2 % dans le total du chapitre illustrent cette situation, puisqu'ils ont vu leur taux d'exécution baisser respectivement de 28 et 14 points en 2020.

¹⁶ DRF : Dépenses réelles de fonctionnement.

¹⁷ RRF : Recettes réelles de fonctionnement.

2.2.2 Section d'investissement

Les taux de réalisation des dépenses d'équipement sont relativement faibles :

Tableau n° 5 : Taux de réalisation des dépenses d'équipement

(en €)	Prévisions	Réalisation	Taux de réalisation (en %)
2016	27 122 279,02	13 074 481,07	48
2017	29 110 863,35	20 735 051,58	71
2018	25 627 422,97	12 569 871,75	49
2019	26 991 267,12	13 269 115,64	49
2020	30 268 375,25	13 496 661,64	45

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

2.3 Divers points relatifs à la fiabilité des comptes

2.3.1 L'inventaire comptable lacunaire qui ne concorde pas avec l'état de l'actif

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, au maire et au comptable. Le premier est chargé de la tenue d'un inventaire physique et comptable des biens et de leur identification par un numéro d'inventaire unique¹⁸. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent être concordants.

La commune précise que le dernier état de l'actif produit est celui du budget principal arrêté au 31 décembre 1999. En vue de l'actualiser, elle a acquis fin 2020 un nouveau logiciel et un agent a été dédié à cette mission, en relation constante avec le comptable public, en vue du passage à la comptabilité M57 en 2024. Le comptable a communiqué tout récemment à la commune un état de l'actif issu d'Hélios. Un rapprochement en vue de communiquer à la trésorerie les numéros d'inventaire manquants vient d'être engagé.

La chambre relève que son rapport d'observations définitives de 2006 faisait déjà état de nombreuses lacunes concernant l'état de l'actif, qui n'ont toujours pas été régularisées.

Cette situation n'est pas sans incidence sur l'état des amortissements tenu par la commune qui présente une valeur nette des actifs amortis (valeur résiduelle après amortissements) inférieure de près de 12,9 M€ à la valeur nette comptable de ces immobilisations. En appliquant à ces actifs la durée d'amortissement de la catégorie à laquelle ils se rapportent, c'est un amortissement annuel de l'ordre de 2,5 M€ qui fait défaut au compte de résultat.

La commune affirme vouloir remédier à cette situation et mettre à jour son actif, en lien avec le comptable public, au cours des exercices 2022 et 2023. Dans le même temps, elle engagera une mission d'inventaire et d'évaluation de son patrimoine actif.

2.3.2 L'insincérité du compte 238

L'examen du compte 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » des comptes de gestion annuels de la commune témoigne d'une grande stabilité de celui-ci, avec un montant de l'ordre de 7,7 M€, qui évolue à la marge au cours de la période sous revue.

¹⁸ Commun au maire et au comptable, ce numéro permet de suivre tous les éléments relatifs à la vie d'une immobilisation, de son entrée à sa sortie du patrimoine.

Tableau n° 6 : Solde débiteur du compte 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » aux comptes de gestion 2012-2020 (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Compte 238	7 659 664	8 192 314	7 659 664	7 706 038	7 836 743	7 887 269	7 959 105	7 659 664	7 659 664

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

La commune déclare avoir procédé à la récupération intégrale des avances antérieures à 2016. Elle affirme qu'aucune régularisation ne demeure pendante et car la totalité des avances forfaitaires sur marché ont été remboursées depuis 2008.

Interrogé sur ce point par la chambre, le comptable public¹⁹ a précisé que le compte 238 est uniquement composée d'une fiche migration, issue de la bascule à HELIOS, au moment de la mise en service de cet applicatif en 2009, d'un montant de 7 659 663,65 € et assure ne disposer d'aucune information quant à l'antériorité de ce montant.

Ce défaut de suivi du compte d'avances sur immobilisations témoigne d'un manque de rigueur dans le suivi des immobilisations, susceptible d'entraîner une perte financière importante pour la collectivité. En l'état, la chambre ne peut en effet que constater l'existence d'un compte d'avances insincère et d'un possible déficit comptable de près de 7,7 M€.

La régularisation du compte 238 nécessite un travail d'identification des écritures au solde du compte afin de déterminer le traitement qui doit leur être réservé. Il peut passer par une récupération à l'amiable auprès des fournisseurs concernés ou, le cas échéant, par un traitement d'erreur comptable. L'erreur comptable, qui autorise un traitement rétrospectif et donc un ajustement de l'actif et du passif sans figurer au résultat de l'exercice, ne peut cependant intervenir qu'à condition de disposer de justifications suffisantes permettant d'établir l'erreur constatée²⁰.

À défaut, le solde du compte 238 constitue aujourd'hui un déficit comptable qui doit conduire à constater une perte exceptionnelle dont le montant pourrait grever largement le résultat comptable de l'année.

L'enregistrement de cette charge est en effet susceptible d'entraîner un quasi déficit du résultat comptable et de porter atteinte à l'équilibre de la section de fonctionnement. Ainsi, sur l'exercice 2017, la comptabilisation de cette perte aurait conduit à neutraliser complètement le résultat de 7,7 M€ qui avait été constaté.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le maire de Meaux ne conteste pas que le compte 238 laisse apparaître un solde débiteur de 7 659 663,65 € depuis au moins l'exercice 2006. Il s'engage en lien avec le comptable public à régulariser cette situation et à prévoir les crédits budgétaires afférents lors du vote d'un budget supplémentaire (BS) courant juin 2022.

¹⁹ Réponse du comptable public en date du 15 octobre 2021.

²⁰ Une erreur comptable se définit comme « une omission ou une inexactitude des états financiers de l'entité publique locale portant sur un ou plusieurs exercices antérieurs et résultant de la non-utilisation ou de l'utilisation erronée d'informations fiables (...) » (norme n° 14 du [recueil des normes comptables pour les entités publiques locales](#)).

3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

3.1 Des contraintes sociodémographiques pesant sur les finances de la commune

La fiscalité et la structure du budget de la commune sont affectées par les faibles capacités contributives de sa population. Meaux bénéficie de ressources fiscales inférieures à celles des communes de la même strate démographique (un tiers de moins en 2019²¹). En 2020, le revenu fiscal moyen par foyer des habitants de Meaux s'élevait à 21 125 €, montant inférieur de 33 % à la moyenne de la région Île-de-France (32 389 €) et 55,6 % des foyers meldois étaient non imposables contre une moyenne régionale de 46 %²².

Les bases d'imposition pour les taxes dites « ménages » de Meaux sont faibles. Ainsi, en 2020, les bases nettes de taxe d'habitation en euros par habitant s'élevaient à 969 € contre 1 812 € pour la moyenne des communes de la région Île-de-France²³ et 1 104 € pour le foncier bâti contre une moyenne de 2 088 €²⁴.

La commune de Meaux est par ailleurs fortement dépendante des ressources externes. Ainsi, comme mentionné *infra*, en 2020, les produits de gestion de la commune étaient composés pour 61 % de produits dits « rigides » car dépendant d'une décision extérieure à la collectivité (ressources institutionnelles et fiscalité reversée).

3.2 Les masses budgétaires

En 2021, sur un total de 130 M€ de crédits budgétaires votés, le budget principal représentait 89 % de cet encours. La commune de Meaux dispose de deux budgets annexes actifs (Zac Mont Thabor II, Théâtre Luxembourg).

Le budget de la zone d'aménagement concertée (Zac) représente 9 % des masses budgétaires votées en 2021²⁵, celui du théâtre 2 %. Les nomenclatures utilisées sont la M14 et la M4. Ces deux budgets annexes présentent des volumes financiers limités au regard du budget principal et ne font état d'aucun endettement sur la période contrôlée²⁶.

Tableau n° 7 : Budgets agrégés 2021

	Nomenclature comptable	Volume budgétaire BP 2021 (en M€)				
		Investissement	Fonctionnement	Total	en %	
BUDGET PRINCIPAL	M14	27,8	87,5	115,3	89	
BUDGET ANNEXE	Zac Mont Thabor 2	M14	5,6	6,7	12,3	9
	Théâtre Luxembourg	M4	0,08	1,9	1,98	2
TOTAL AGRÉGÉ		33,48	96,1	129,58	100	

Source : Actes

La clôture de trois budgets annexes au cours de la période a eu un impact sur l'exercice 2020.

²¹ En 2019, 416 € par habitant pour la commune de Meaux et 663 € pour les communes de 50 000 – 100 000 habitants.

²² Source DGFIP, fiche financière détaillée d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) pour 2020.

²³ La commune de Meaux se range dans les communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (à fiscalité professionnelle unique), d'après les données DGFIP issues des fiches financières détaillées d'AEFF.

²⁴ Source DGFIP, fiche financière détaillée d'AEFF pour 2020. La commune de Meaux se range dans les communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (à fiscalité professionnelle unique).

²⁵ Le budget de la Zac Mont Thabor 2 est constitué pour plus de 5 M€ d'opérations d'ordre entre la section de fonctionnement et la section d'investissement liées à la comptabilisation des opérations d'aménagement stockées.

²⁶ Une opération notable peut être relevée concernant la Zac Mont Thabor avec, en 2020, la vente à l'État d'un terrain en centre-ville, sis rue du commandant Brévard, que la commune s'engage à livrer au 1^{er} janvier 2023 après avoir effectué la démolition des bâtiments existants. Cette opération est réalisée en vue de la réhabilitation et l'extension du tribunal de grande instance de Meaux, pour une valeur de 990 000 € TTC.

La compétence « eau et assainissement » a été transférée à la CAPM courant 2020. Les écritures comptables soldant ce transfert n'ont été effectives qu'en 2021, alors que les budgets annexes afférents avaient été clos en 2019 (cf. *infra*). Le comptable public a fourni tous les éléments permettant de s'assurer de la traçabilité de ces opérations à travers les flux financiers ayant affecté successivement les budgets annexes considérés (2019), la commune de Meaux (2020 et 2021) et enfin la CAPM (2021)²⁷.

Un budget annexe stationnement payant n'a subsisté en 2020 que dans l'attente du règlement d'un contentieux TVA. Selon la comptable, la commune avait émis le souhait de le clôturer en 2020 mais sa dissolution n'a été présentée au conseil municipal que le 18 juin 2021.

3.3 Les principaux éléments ressortant de l'analyse financière

3.3.1 Une situation financière maîtrisée caractérisée par l'amélioration de l'autofinancement

L'analyse financière rétrospective entre 2016 et 2020 fait apparaître une situation financière favorable sans aspérités particulières.

Sur cette période, la capacité d'autofinancement (CAF) brute a progressé de plus de 43% pour s'établir à 14,5 M€ en 2020, soit près de 17 % des produits de gestion. Cette tendance est le résultat d'une augmentation plus dynamique des produits de gestion que des charges de gestion, d'une baisse des charges financières et de la perception de produits exceptionnels en 2018 et 2019.

Hors résultat exceptionnel, la CAF brute progresse de 20 % et représente 14 % des produits de gestion en 2020.

La CAF nette, aidée par la stabilité de l'annuité en capital, suit le même mouvement que la CAF brute et s'établit à un peu plus de 9 M€ en 2020.

Tableau n° 8 : CAF Brute (en €)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (%)
= Produits de gestion	82 588 170	83 334 089	84 898 754	86 553 565	86 474 187	1,2
= Charges de gestion	70 674 767	72 474 809	71 917 581	73 713 050	73 311 739	0,9
Excédent brut de fonctionnement	11 913 403	10 859 280	12 981 173	12 840 515	13 162 448	2,5
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,4</i>	<i>13,0</i>	<i>15,3</i>	<i>14,8</i>	<i>15,2</i>	
+/- Résultat financier	- 1 238 455	- 1 159 280	- 1 065 086	- 1 029 132	- 899 487	- 7,7
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	422 455	0	0	0	1 514 894 ²⁸	37,6
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 130 240	- 66 940	568 324	414 879	3 775 109 ²⁹	
= CAF brute	10 122 253	9 633 060	12 484 411	12 226 263	14 523 176	9,4
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,3</i>	<i>11,6</i>	<i>14,7</i>	<i>14,1</i>	<i>16,8</i>	

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

²⁷ Réponse du comptable public en date du 13 octobre 2021.

²⁸ Compte 67441 et délibération du 20 novembre 2020 : au travers de son budget annexe stationnement payant, la commune a imputé de la TVA sur l'ensemble des dépenses liées au service du stationnement. La commune n'ayant en définitive pas la qualité d'assujetti à la TVA, elle ne pouvait pas bénéficier de la déduction de la TVA sur ses dépenses. Au terme d'un protocole d'accord avec la DGFIP, un remboursement de 2,2 M€ (pour une charge nette de 1,5 M€) a dû être effectué du budget annexe au profit de l'administration fiscale. Ce règlement a été permis par une subvention de 1,5 M€ du budget principal au budget annexe. Le résultat du budget principal a été en partie équilibré par la reprise de provisions préalablement constituées pour 1 200 000 € (900 000 € en 2013, 150 000 € en 2018 et 150 000 € en 2019). Au total, cette erreur d'imputation se solde donc pour la commune de Meaux par une perte de 1 513 695,43 €.

²⁹ Compte 7788 et délibération du 12 juin 2020 : recettes exceptionnelles issues de la clôture des budgets annexes Eau et Assainissement à la CAPM.

3.3.2 Une capacité de désendettement satisfaisante

Les recettes d'investissement qui ont évolué favorablement de 2016 à 2018 passant de 6,2 M€ à 8,3 M€, ont connu un net infléchissement à la baisse en 2019, s'établissant en deçà de 3 M€, en raison notamment de reports dans les versements du FCTVA³⁰, d'une diminution significative des produits de cession (moins de 100 000 € en 2019 contre 4,2 M€ en 2017 et 2 M€ en 2018) et, dans une moindre mesure, d'une diminution du produit de la taxe d'aménagement (de 1,2 M€ en 2018 à 0,7 M€ en 2019). L'exercice 2020, marqué par la crise sanitaire avec une diminution de la taxe d'aménagement (0,4 M€), de faibles produits de cession (0,6 M€) et des subventions d'investissement limitées (0,7 M€), voit le montant global des recettes d'investissement s'établir à 4,7 M€.

Sur la période 2016-2020, la commune de Meaux a souscrit 18,1 M€ d'emprunts nouveaux. Ces emprunts ont globalement permis de couvrir son besoin de financement et assuré le maintien du fonds de roulement à un niveau équilibré de 62 jours de charges courantes, contre 67 jours en 2016. La commune s'est globalement désendettée sur la période, ce qui, allié à la progression de la CAF, a amélioré sa capacité de désendettement (l'équivalent de quatre années de CAF brute en 2020).

Tableau n° 9 : Besoin de financement (en €)

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	10 122 253	9 633 060	12 484 411	12 226 263	14 523 176	58 989 163
Annuité en capital de la dette	5 227 270	5 287 240	5 228 138	5 319 231	5 267 857	26 329 735
CAF nette ou disponible	4 894 983	4 345 820	7 256 273	6 907 032	9 255 319	32 659 428
Recettes d'inv. hors emprunt	6 202 989	6 911 347	8 305 924	2 962 619	4 735 791	29 118 671
= Financement propre disponible	11 097 972	11 257 167	15 562 197	9 869 652	13 991 110	61 778 099
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) (en %)</i>	85,7	54,4	120,6	74,2	102,6	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	12 944 244	20 701 418	12 900 174	13 308 042	13 638 303	73 492 180
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	232 882	108 196	156 513	152 214	160 493	810 298
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	1 444	201 828	1 041	299	181 436	386 048
- Participations et inv. financiers nets	- 351 117	108 702	0	- 378	1 756	- 241 037
+/- Variation autres dettes et cautionnements	2 035	1 339	- 339	5 211	2 292	10 538
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 1 731 516	- 9 864 315	2 504 808	- 3 595 736	6 831	- 12 679 928
- Reprise sur excédents capitalisés					8 365 906	8 365 906
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement						
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 100 000	6 000 000	0	2 600 000	5 400 000	18 100 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 368 484	- 3 864 315	2 504 808	- 995 736	- 2 959 075	- 2 945 834

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

³⁰ L'examen du compte 10222 montre que le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) n'est pas versé de manière linéaire sur la période : si aucune recette n'est constatée à ce titre en 2017, 2018 enregistre le versement du FCTVA pour les années 2017 et 2018 à hauteur de 3,6 M€ ; aucune dotation n'est versée en 2019 et le FCTVA de l'année 2019 est comptabilisé en 2020 pour 2,9 M€. La collectivité fait état de difficultés internes ayant provoquées cette situation. En 2017, le délai de validation interne du dossier de FCTVA s'étant prolongé, la demande a été transmise aux services préfectoraux que le 12 juin 2017. En réponse, la préfecture a fait parvenir une liste de question le 30 novembre 2017 à laquelle la commune n'a donné suite que le 10 avril 2018, du fait du départ d'un agent de la Direction des finances fin 2017. En 2019, la demande n'a été transmise qu'en septembre 2019. Selon, la commune cette transmission tardive est cette fois due à l'absence prolongée d'un agent.

3.4 La section de fonctionnement

3.4.1 Des charges de personnel conséquentes

Le budget de fonctionnement de la commune de Meaux présente un niveau de charges de personnel relativement élevé : 51,6 M€ en 2020, soit près de 70 % des charges courantes, entraînant une importante rigidité des charges. Les charges de personnel s'élèvent à 932 € par habitant contre 821 € dans les communes de la même strate³¹, soit un écart de + 14 %. L'écart est encore plus sensible si l'on ne retient que les communes de la même catégorie démographique de Seine-et-Marne pour lesquelles ce ratio descend à 774 € par habitant.

Cette différence s'explique notamment par le poids des charges du personnel de police municipale pour la commune de Meaux, qui représentent un montant de près de 7 M€ tout au long de la période (6,8 M€ en 2021).

La commune fait valoir par ailleurs avoir fait le choix d'assumer un grand nombre, pour ne pas dire la quasi-totalité, de ses activités et services en régie propre. Il en résulte mécaniquement, selon elle, des dépenses de personnel conséquentes. Elle ajoute ne déléguer ni à des entreprises privées ni à des associations les charges et la responsabilité de ses services à la population.

Le poids des dépenses de personnel est en partie compensé par une relative faiblesse des autres charges courantes qui se situent à des niveaux inférieurs aux moyennes des communes comparables, avec des subventions versées de 69 € par habitant contre 129 € en moyenne, des charges financières de 16 € par habitant contre une moyenne de 33 € pour la strate et des contingents et participations de 21 € par habitant contre une moyenne de 93 €.

Entre 2016 et 2020, les charges courantes ont progressé globalement de 3,7 % (+ 2,6 M€) contre 5 % (+ 2,4 M€) pour les charges de personnel. Ces dernières connaissent une hausse importante de 2,2 % entre 2019 et 2020, supérieure au seul impact du glissement vieillesse technicité (GVT). Selon la commune, c'est le versement exceptionnel sur cet exercice d'une prime Covid-19 aux agents mobilisés par la crise sanitaire, pour un montant de l'ordre de 307 000 €, qui serait en partie à l'origine de cette hausse³².

Tableau n° 10 : Charges courantes

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	15 250 538	16 782 490	15 879 902	16 963 009	15 924 096
Charges de personnel	49 226 923	49 713 564	50 194 171	50 557 034	51 670 179
Subventions de fonctionnement	3 304 002	3 512 504	3 376 016	3 701 730	3 853 207
Autres charges de gestion	2 893 303	2 466 252	2 467 491	2 491 277	1 864 257
Charges d'intérêt et pertes de change	1 238 456	1 159 280	1 065 491	1 029 132	899 487
Charges courantes	71 913 223	73 634 090	72 983 072	74 742 181	74 211 226
<i>Charges de personnel / charges courantes (en %)</i>	68,5	67,5	68,8	67,6	69,6

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Les objectifs fixés par le contrat dit Cahors du 29 juin 2018 (contractualisation de la trajectoire financière entre l'État et les collectivités territoriales) ont été respectés par la collectivité en 2018 et 2019. Ces contrats ont été suspendus en 2020 du fait de la crise sanitaire.

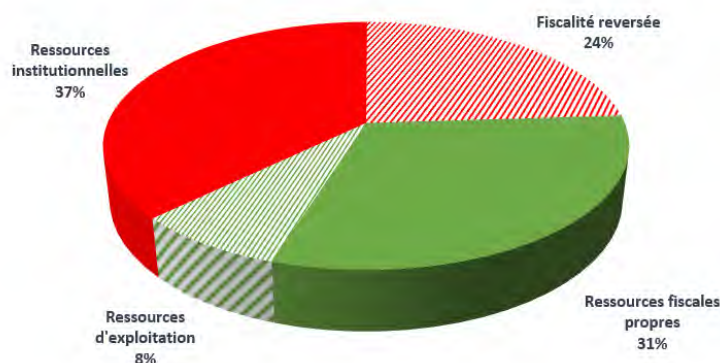
³¹ Fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF), DGFIP.

³² Note de synthèse, Compte administratif 2020 18 juin 2021.

3.4.2 Des recettes de fonctionnement fortement dépendantes de financements extérieurs

En 2020, les produits de gestion de la commune de Meaux sont composés à 61 % de produits dits rigides car dépendants d'une décision extérieure à la collectivité et pour 39 % de ressources flexibles sur lesquelles la collectivité peut intervenir.

Graphique n° 1 : Répartition des produits de gestion en 2020



Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Les principales recettes fiscales de la commune de Meaux sont issues du produit de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, pour lesquelles la commune présente un potentiel fiscal moindre que celui des communes comparables (communes de 50 à 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique), avec des taux d'imposition plus marqués sur le foncier (23,57 % sur le foncier bâti contre 21,02 % pour la strate) que sur la taxe d'habitation (17 % contre 20,85 % en moyenne). En 2020, ces recettes fiscales représentent ainsi 429 € par habitant contre 676 € pour les communes de la strate, soit un écart de - 37 %³³.

Tableau n° 11 : Ressources fiscales propres (en €)

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
Impôts locaux nets des restitutions	21 896 388	22 365 527	22 833 763	23 397 451	23 818 827	2,1
Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	1 734 824	1 625 559	180 555	189 793	0	- 97,8
Taxes sur activités industrielles	859 958	868 670	844 946	831 854	857 005	- 0,1
Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	11 270	11 590	11 840	12 140	12 715	3,1
Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)	1 363 350	1 621 386	1 594 661	2 085 414	1 898 277	8,6
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	25 865 790	26 492 732	25 465 766	26 516 652	26 586 825	0,7

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Les recettes fiscales de la collectivité connaissent une progression limitée sur la période 2016-2020. Il convient de relever qu'en 2020, la municipalité a supprimé les droits de terrasse et voiries ainsi que la taxe sur la publicité extérieure³⁴.

³³ DGFIP, fiche AEF 2020.

³⁴ DOB 2021.

Cette perte de ressources est atténuée par le dynamisme de la taxe additionnelle aux droits de mutation, avec une augmentation de près de 535 000 € en 2020 par rapport à 2016, malgré la crise sanitaire.

Les autres recettes de fonctionnement de la collectivité sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 12 : Produits de gestion

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	25 865 790	26 492 732	25 465 766	26 516 652	26 586 825
+ Fiscalité reversée	20 423 117	20 459 335	20 433 545	20 524 559	20 624 046
+ Ressources d'exploitation	6 520 076	6 699 032	8 451 636	8 925 582	6 830 775
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	29 673 518	29 608 105	30 547 808	30 531 909	32 130 408
+ Production immobilisée, travaux en régie	105 669	74 886	0	54 863	302 134
= Produits de gestion (A)	82 588 170	83 334 089	84 898 754	86 553 565	86 474 188

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

La part des recettes de péréquation, dans une acception large, peut représenter jusqu'à 83 % des recettes fiscales de la commune.

Tableau n° 13 : Tableau : Poids des recettes de péréquation au regard des ressources fiscales

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Dotation d'aménagement DGF	13 503 902	14 294 191	14 741 850	15 265 895	15 671 488
+ Autres dotations	16 848	2 459	15 430	5 616	5 616
+ Fonds de péréquation et de solidarité	6 180 483	6 216 701	6 190 911	6 297 206	6 396 693
= Recettes de péréquation	19 701 233	20 513 351	20 948 191	21 568 717	22 073 797
Ressources fiscales propres	25 865 790	26 492 732	25 465 766	26 516 652	26 586 825
Péréquation / Ressources fiscales (en %)	76	77	82	81	83

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Les principales composantes des produits de gestion, hors recettes fiscales, sont :

- des ressources institutionnelles en progression alors que le montant de la dotation globale de fonctionnement perçue par la commune de Meaux est le double de celui des communes de sa strate (448 € par habitant à Meaux contre 209 €³⁵). Sur la période 2013-2020, la dotation globale de fonctionnement (DGF) forfaitaire est passée de 13,2 M€ à 9,2 M€, soit une diminution de près de 30 % mais le renforcement de la part de péréquation verticale, notamment de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS qui représente 90 % de la dotation d'aménagement de la DGF) a contrebalancé les effets de cette baisse de la part forfaitaire de la DGF ;
- la fiscalité reversée qui demeure relativement stable depuis 2016 autour de 20,5 M€ (attribution de compensation provenant de la CAPM à hauteur de 14,2 M€, versement du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France pour 5,5 M€ et du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales pour 0,9 M€ ;
- des ressources d'exploitation qui baissent de 2 M€ sur 2020, en raison de la crise sanitaire, avec des pertes sensibles sur les prestations de service à caractère social (petite enfance), périscolaires et d'enseignement, en baisse de près de 1,4 M€.

³⁵ DGFIP, AEF de la commune issue des comptes individuels des collectivités, exercice 2020.

3.5 La section d'investissement

3.5.1 Un faible endettement

Selon l'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de la commune, issue des comptes individuels des collectivités pour l'exercice 2020, l'encours de la dette de la commune de Meaux (1 085 € par habitant) est nettement inférieur à celui constaté dans les communes de la même strate démographique (1 370 € par habitant en moyenne).

Si l'encours de la dette avait sensiblement diminué (12 %) sur la période 2016-2019, passant de 60 M€ à 54,4 M€, il a retrouvé provisoirement en 2020 un montant équivalent à celui de 2016. Cette inflexion s'explique par la reprise provisoire de l'endettement du budget annexe « eau et assainissement » dissous le 31 décembre 2019 alors que cette compétence était transférée vers la communauté d'agglomération du Pays de Meaux. Toutefois, ce n'est qu'au cours de l'exercice 2021 que la commune a tiré toutes les conséquences comptables de cette opération en transférant à la CAPM les 8,6 M€ de dette « eau et assainissement ».

La chambre relève que cette opération n'est pas explicitement retracée dans le DOB 2021 qui fait état pour 2020 d'un encours de la dette de 51,8 M€ identique à celui de 2019, ni dans le rapport de présentation du compte administratif 2020.

In fine, le niveau d'endettement de la commune reste inchangé entre 2019 et 2020, conduisant à un désendettement net sur la période et à une capacité de désendettement de la collectivité³⁶ satisfaisante (quatre années en 2020).

Selon les critères de la charte de bonne conduite dite Gissler³⁷, 99,52 % de l'encours sont classés en A1.

Tableau n° 14 : Endettement

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	60 165 071	59 035 766	59 747 187	54 519 387	51 794 946
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	5 227 270	5 287 240	5 228 138	5 319 231	5 267 857
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	2 035	1 339	- 339	5 211	2 292
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	8 243 733
+ Nouveaux emprunts	4 100 000	6 000 000	0	2 600 000	5 400 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	59 035 766	59 747 187	54 519 387	51 794 946	60 168 530

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

³⁶ Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP).

³⁷ La charte Gissler, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, établit une classification des produits structurés en fonction des risques auxquels ils sont exposés. La cotation associée, d'une part, l'indice utilisé (de 1 à 5) et d'autre part, une lettre en fonction de la structure du prêt (de A à E). Plus le chiffre et la lettre sont élevés, plus le risque est important. Une dernière catégorie dite hors charte et identifiée 6F correspond aux produits les plus risqués dont la charte interdit en principe la commercialisation.

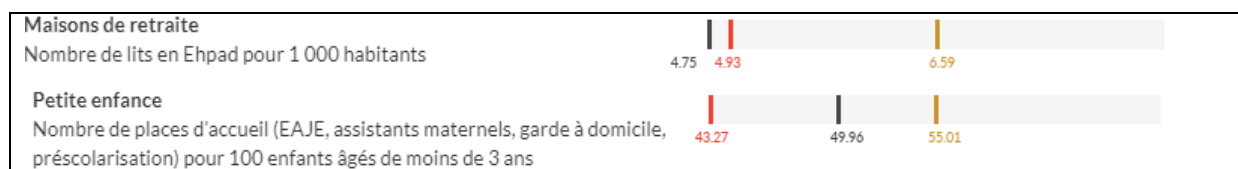
3.5.2 Un taux d'équipement globalement satisfaisant

La commune dispose d'un niveau d'équipement globalement satisfaisant. Selon, l'Institut Paris région et son outil « équipomètre »³⁸, le taux d'équipement de la commune (en rouge), suivant les domaines, est souvent supérieur aussi bien à celui de la CAPM (en noir) qu'aux moyennes observées en région Île-de-France (en jaune). Les différents exemples figurant ci-après³⁹ illustrent cette situation dans divers thématiques s'agissant de la culture et des loisirs, de la santé, du sport, de l'éducation, etc.



Source : l'Institut Paris région

En revanche, pour certains domaines, la commune occupe un positionnement sensiblement inférieur aux moyennes observées à l'échelle de la région :



Source : Institut Paris région

3.5.3 Un programme d'équipements limité au cours de la période 2016-2021

La commune de Meaux a consacré près de 73,5 M€ aux dépenses d'équipement sur la période. Mise à part l'année 2017 où ils atteignent 20,7 M€, les investissements annuels s'établissent autour de 13 M€, soit sensiblement que dans les communes de la même strate démographique (254 € par habitant en 2020 contre 342 €⁴⁰).

Le niveau d'équipement satisfaisant exposé supra explique en partie cet écart. Par ailleurs, la commune estime que le niveau de ses dépenses d'équipement est adapté à ses marges de manœuvre financières en matière d'autofinancement et de capacité d'endettement.

³⁸ [Cartoviz - Equipometre \(institutparisregion.fr\)](http://cartoviz-equipometre.institutparisregion.fr)

■ Meaux ■ Pays de Meaux ■ Île-de-France hors MGP

³⁹ Légende :

■ Meaux ■ Pays de Meaux ■ Île-de-France hors MGP

⁴⁰ DGFIP, AEF de la commune issue des comptes individuels des collectivités, exercice 2020.

3.5.4 La ventilation des dépenses d'équipement

Selon la commune, 37 % de ces dépenses d'équipement correspondent à des opérations d'entretien et de rénovation des équipements existants et notamment l'entretien des voiries (couches de roulement pour 7,6 M€⁴¹), des travaux dans les écoles (3,9 M€), dans les centres sociaux etc. Elle précise avoir également investi dans de nouveaux équipements : la nouvelle salle de spectacle du Colisée (11,8 M€⁴²), l'aménagement des pistes cyclables (3,6 M€) et l'extension des équipements scolaires afin de répondre à l'augmentation des effectifs.

Tableau n° 15 : Dépenses d'équipement

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	12 944 244	20 701 418	12 900 174	13 308 042	13 638 303	73 492 180

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Dans le cadre du BP 2021, les dépenses d'investissement devraient connaître une hausse sensible à 21,2 M€ et seront consacrées à la rénovation d'équipements scolaires (groupe A Lambert, Val Fleuri, Maternelle Pinteville, etc.) et au développement de la vidéosurveillance⁴³.

3.5.5 Un rythme plus soutenu à horizon 2022/2025

La collectivité indique disposer d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) mis à jour à chaque étape budgétaire. À horizon 2022/2025, il affiche un effort d'investissements soutenu. Il retient une enveloppe élevée par rapport à la période passée, en particulier pour les exercices 2022 et 2023, dotés respectivement de 45 M€ et 39 M€.

Compte tenu de l'analyse financière exposé *supra*, la chambre s'interroge sur le caractère soutenable de cet objectif, qui devrait conduire la commune à recourir de façon accrue à l'emprunt. En tout état de cause, la mise en œuvre jusqu'en 2028 du NPNRU mentionné *supra* aura un impact significatif sur le niveau d'investissement communal. En effet, le PPI prévoit un total de dépenses de plus de 28 M€ au titre du NPNRU sur la période 2022/2025, avec un pic de 14,5 M€ en 2023.

La commune précise par ailleurs qu'elle ne gère pas ces investissements en AP/CP⁴⁴ mais répartit les crédits prévus pour chaque opération sur plusieurs exercices en fonction de sa durée de réalisation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

- *La situation financière de la commune de Meaux présente des caractéristiques spécifiques : capacités contributives des ménages limitées, faibles ressources fiscales, forte dépendance aux financements extérieurs et aux dispositifs de péréquation financière.*
- *Le niveau des dépenses de personnel (51,6 M€ en 2020) est relativement élevé (près de 70 % des charges courantes), introduisant une importante rigidité des charges. Il s'explique selon la commune par son choix d'assumer en régie un grand nombre, pour ne pas dire la quasi-totalité, de ses activités et services.*
- *Ces dépenses sont partiellement compensées par une bonne maîtrise des autres charges de fonctionnement qui permet de dégager une capacité d'autofinancement de l'investissement en progression sur la période de 2016 à 2020. La commune a également su traverser la crise sanitaire de 2020 sans dégrader sa situation financière.*

⁴¹ 2^{ème} poste de dépense d'équipement sur la période 2016 / 2020.

⁴² 1^{er} poste de dépense d'équipement sur la période 2016 / 2020.

⁴³ DOB 2021.

⁴⁴ Autorisation de programme / crédit de paiement.

- Les investissements annuels s'établissent autour de 13 M€, soit une enveloppe sensiblement inférieure à celles des communes de même catégorie démographique.
- Le PPI 2022/2025 affiche des niveaux d'investissement nettement supérieurs. Bien que le niveau d'endettement semble actuellement maîtrisé, la capacité de la commune à financer son PPI apparaît relativement contrainte, sauf à recourir massivement à l'emprunt.

3.6 L'impact financier de la crise sanitaire

3.6.1 Le redéploiement de crédits

La collectivité précise n'avoir pas opéré de redéploiements de crédits pour faire face aux effets de la crise. Elle fait valoir que sa bonne gestion depuis de nombreuses années lui a permis d'absorber le choc, de maintenir un service public de qualité et de dégager en 2020 des comptes équilibrés. En conséquence, la collectivité n'a pas usé de la faculté d'étaler les charges sur cinq ans comme le permet la circulaire du 24 août 2020.

3.6.2 L'impact financier de la crise Covid

Ainsi que cela a été exposé *supra*, les ressources d'exploitation de la commune ont connu une baisse sensible en 2020 du fait de mesures délibérées :

- pour l'année 2020 : l'exonération de la taxe locale sur la publicité extérieure et la gratuité de l'occupation du domaine public pour les droits de terrasses et voirie ;
- sur la période du 18 mars au 12 mai 2020 : la gratuité du stationnement en voirie des zones vertes et rouges.

Selon la commune, ces décisions de gratuité entraînent une perte estimée de recettes pour l'exercice 2020 de 975 000 €. Elle fait état par ailleurs de dépenses imprévues liées à la crise sanitaire comme les masques, le gel hydro alcoolique, les parois de plexiglas, etc., pour un montant global de 475 K€. La commune ajoute que bien que peu significatives sur 2020 (environ 10 000 € TTC), les dépenses liées à la mise en place des centres de dépistage et de vaccination représentent près de 120 000 € sur le premier semestre 2021.

Au total, la collectivité évalue à près de 2 M€, soit 2,7 % de ses charges courantes de 2019, le coût brut des mesures d'accompagnement de la crise sanitaire, comme précisé dans le tableau n° 16 ci-après :

Tableau n° 16 : Impact financier de la crise sanitaire (2020/1^{er} semestre 2021)

Mesures d'accompagnement décidées par la collectivité	
Décisions de gratuité	975 000 €
- Stationnement voirie	140 000 €
- Droit de places marchés et terrasses	395 000 €
- Occupation du domaine public Voirie	250 000 €
- Taxe locale sur la publicité extérieure	190 000 €
Plateforme commerciale	100 000 €
Coûts directs	783 000 €
- Dont prime covid versée aux agents	308 000 €
Centres de dépistage et de vaccination	130 000 €
TOTAL	1 988 000 €

Source : commune de Meaux

3.6.3 L'incidence de la crise sur les subventions aux associations et au centre communal d'action sociale (CCAS)

La subvention de la commune au CCAS a augmenté entre 2019 et 2021 de 74 800 €.

Graphique n° 2 : Subvention versée au CCAS sur la période 2018-2021



Source : commune de Meaux

Par ailleurs, la crise sanitaire a entraîné une baisse sensible en 2021 de certaines subventions liées à une activité événementielle qui, en tout ou partie, a été réduite ou annulée à cause de la crise sanitaire (Confrérie du Brie de Meaux, sorties et voyages scolaires etc.). *A contrario*, des demandes exceptionnelles, destinées à soutenir les acteurs caritatifs en première ligne sur le champ social, ont été satisfaites.

3.6.4 La prime Covid

Ainsi que cela a été mentionné supra, une prime Covid a été versée aux agents selon une délibération du 12 juin 2020. Cette prime a concerné 463 agents de la commune de Meaux pour un montant global de 306 800 €. Son versement a été effectué sur les paies des mois de juin et juillet 2020.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Le pilotage de la masse salariale

Le budget de fonctionnement de la commune de Meaux est fortement dépendant du poids de ses charges de personnel qui s'élevaient à 51,6 M€ en 2020, soit près de 70 % des charges courantes, taux supérieur à la moyenne nationale de 50-55 %.

Tableau n° 17 : Masse salariale

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Rémunérations du personnel	32 988 632	33 260 481	34 010 186	34 556 139	35 612 477
+ Charges sociales	13 357 273	13 920 280	13 573 675	13 569 388	13 689 772
+ Impôts et taxes sur rémunérations	265 601	270 119	271 808	276 364	237 531
+ Autres charges de personnel	80 660	79 383	76 182	80 893	69 188
= Charges de personnel interne	46 692 165	47 530 264	47 931 851	48 482 784	49 608 969
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	28,6	29,3	28,3	28,0	27,6
+ Charges de personnel externe	2 534 759	2 183 300	2 262 320	2 074 250	2 061 210
= Charges totales de personnel	49 226 923	49 713 564	50 194 171	50 557 034	51 670 179
- Remboursement de personnel mis à disposition	35 590	20 961	20 080	289 380	211 032
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	49 191 333	49 692 603	50 174 091	50 267 654	51 459 147
<i>en % des produits de gestion</i>	59,6	59,6	59,1	58,1	59,5

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Les dépenses de personnel affectées à la police municipale représentent 13 % de la masse salariale globale, ce qui situe la collectivité dans un étiage hors norme. En effet, selon le rapport public de la Cour des comptes d'octobre 2020 sur les polices municipales, la fourchette haute en termes d'effort budgétaire se situe à 5,3 % de la masse salariale globale (Clamart) et la fourchette basse s'établit à 2,9 % (Lille). Les efforts budgétaires consentis par la commune de Meaux en matière de police municipale et leur impact sur la politique territoriale de sécurité sont examinés en détail dans un autre rapport de la chambre.

4.1.1 Les déterminants de l'évolution de la masse salariale

Interrogée sur les raisons de la hausse des charges de personnel de 49,2 M€ en 2016 à 51,6 M€ en 2020, la commune fait valoir les explications ci-après :

- depuis 2016, plusieurs réformes portant sur les parcours professionnels, la carrière et les rémunérations des agents publics ont impacté le niveau de rémunération des agents en en modifiant les grilles indiciaires d'une part mais également le rythme d'avancement des agents d'autre part ;
- en 2018, il a été décidé d'attribuer une compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée à l'ensemble des agents remplissant les conditions fixées ;
- entre 2016 et 2019, le taux du SMIC⁴⁵ est passé de 9,67 € à 10,03 €, soit un taux de croissance annuel moyen de 1,23 % sur la période, qui a eu un impact sur le salaire des agents en début de grille indiciaire ;
- la réforme des rythmes scolaires ainsi que les réformes liées à la carte scolaire ont nécessité une adaptation des effectifs de la collectivité.

Ces facteurs de croissance ont cependant pu être atténués par la mise en place d'un plan de précaution interne visant à étudier au cas par cas les remplacements de départs d'agents.

Pour l'année 2021, la variation de la masse salariale s'établit à + 1,07 %. Selon la commune, cette hausse s'explique notamment par un renforcement du protocole de l'entretien dans les établissements scolaires.

4.1.2 Le contrôle et le suivi de la masse salariale

La commune dispose d'un outil de suivi de la masse salariale permettant à la fois de comparer mois par mois les dépenses effectuées avec les prévisions, d'identifier les écarts et d'afficher un atterrissage budgétaire. Ces écarts sont analysés afin de différencier variations ponctuelles et variations récurrentes.

Toutefois, la chambre n'a pas été destinataire d'éléments lui permettant d'apprécier en termes d'évolution de la masse salariale :

- la cohérence de l'évolution constatée au regard de la situation budgétaire, des missions de l'organisme, de la soutenabilité à moyen terme ;
- la part des mesures nationales et des normes imposées aux collectivités dans l'évolution de la masse salariale ;
- les interactions exactes entre le système d'information ressources humaines (SIRH), le logiciel de paie, les bases de données de paie, les budgets et comptes administratifs et annexes budgétaires, et les documents sur l'état de la collectivité.

⁴⁵ SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

À partir des éléments transmis par la collectivité, relatifs au contrôle et au pilotage de la masse salariale, la chambre n'a pas été en mesure d'évaluer :

- l'existence d'enveloppes contractualisées par direction ou service (par exemple pour le recrutement des remplaçants, pour les éléments variables de la paie comme les heures supplémentaires ou les astreintes) ;
- l'engagement de la collectivité dans l'élaboration d'une prospective pluriannuelle de la masse salariale.

Interrogée sur les procédures appliquées en termes de contrôle interne de la gestion des ressources humaines, la commune a indiqué ne pas en disposer tout en faisant valoir que la chaîne hiérarchique dans son ensemble, de la direction des ressources humaines (DRH) à la direction générale, est chargée de ce contrôle et est garante du maintien de la cohérence de la politique ressources humaines de la collectivité. Elle précise que les lignes directrices de gestion adoptées en comité technique le 14 décembre 2021 permettront de mettre en œuvre une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

La chambre rappelle à ce sujet que les ROB de la collectivité ne comportent aucune des informations obligatoires relatives à l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel, obligation qui incombe à la commune en application des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT. Le ROB 2022 témoigne à cet égard d'améliorations sensibles, mais des marges de progrès subsistent.

Après avoir été destinataire du rapport d'observations provisoires, la commune de Meaux « donne acte à la Chambre des imperfections de sa gestion des ressources humaines qu'elle regrette et s'emploie activement à corriger » et « convient [...] que, s'agissant de la GPEEC, la gestion des ressources humaines doit poursuivre son travail de professionnalisation et tout spécialement améliorer ses outils de pilotage de la masse salariale ».

Elle précise avoir mis en œuvre récente de certaines mesures pour pallier ces difficultés. Ainsi, la DRH s'est dotée d'un directeur-adjoint dont l'une des missions principales est développer une politique dynamique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

4.2 Les effectifs

En réponse aux demandes de la chambre visant à apprécier la structure des effectifs, la commune a produit le tableau ci-après :

Tableau n° 18 : Évolution des effectifs par filières d'emploi

Filières d'emplois	2016	2017	2018	2019	2020
Administrative	206	208	211	221	214
Technique	542	553	554	572	551
Culturelle	29	29	30	28	32
Sportive	4	4	5	5	5
Médico-sociale	135	132	133	135	134
Sociale					
Police municipale	74	72	75	75	74
Incendie et secours					
Animation	136	134	135	131	135
Total	1 126	1 132	1 143	1 167	1 145

Source : commune de Meaux

Ces données sont globalement cohérentes avec celles de l'annexe C.1.1 du compte administratif.

Tableau n° 19 : État du personnel au 31 décembre 2020 selon le compte administratif 2020

Filière d'emploi	Emplois budgétaires
Administrative	218,57
Technique	541,5
Culturelle	30
Sportive	5
Médico-sociale	132
Sociale	0
Police municipale	77
Animation	136
Emplois non cités (assistantes maternelles)	10
Total	1 150,07

Source : CRC IDF d'après le compte administratif 2020

Cependant, elles sont tout à fait incohérentes avec celles communiquées à la chambre dans le cadre de l'instruction de son autre rapport consacré à la police municipale⁴⁶. En effet, la commune fait alors état de 180 agents affectés à la filière police municipale.

L'écart entre la présentation des effectifs par filières d'emploi dans les documents budgétaires et ceux réellement affectés à la police municipale, de l'ordre du simple au double, témoigne d'une information inappropriée sur les moyens alloués à cette politique locale. La commune justifie cet écart en faisant valoir que les 180 agents en question sont affectés non pas à la filière police municipale mais à la direction de la police municipale.

La chambre observe que les documents budgétaires actuels ne permettent pas d'assurer une information complète sur l'allocation des crédits budgétaires et recommande que soit précisée la part des effectifs affectés à la police municipale. Or, la commune devrait disposer de données permettant d'évaluer les tendances d'évolution de ses effectifs et leur cohérence avec l'évolution de ses compétences et de ses modes de gestion.

4.3 Le temps de travail

Il est rappelé qu'en méconnaissance de l'article D. 2312-3 du CGCT, le ROB de la collectivité ne comporte aucune des informations requises relatives à la durée effective du travail dans la commune. La commune précise qu'elle mentionnera dans son ROB 2023 les informations à ce jour manquantes sur le temps de travail ainsi que sur la rémunération des personnels, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature.

Elle fait toutefois valoir que les dispositions de l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, qui prévoit la fin des dérogations à la durée hebdomadaire de travail, auront peu d'impact sur la commune de Meaux. Elle précise en effet que le temps de travail de ses agents est déjà de 1 607 heures par an et 36 heures par semaine.

Cependant, cette loi a aussi pour effet la suppression des dispositifs locaux de congés extra-légaux et d'autorisations d'absences non réglementaires. Or, ces régimes dérogatoires existent à Meaux qu'il s'agisse des journées du maire-président, de jours d'ancienneté etc.

La commune fait état d'une réflexion non encore aboutie sur l'aménagement et la réduction du temps de travail pour compenser la 36^{ème} heure et la suppression de certaines dispositions comme des jours d'ancienneté qui ne seront pas compensés. Elle indique devoir également repenser son protocole d'organisation du temps de travail et réécrire certaines règles afin d'être en conformité avec la réglementation en vigueur.

⁴⁶ Dans son rapport dédié, la chambre revient de manière approfondie sur l'analyse de l'effectif de la police municipale et sur la politique territoriale de prévention de la délinquance.

Une phase de dialogue social a été engagée avec les personnels dans le cadre d'un groupe de travail en vue de l'élaboration d'un nouveau protocole dont la collectivité n'a pu encore délibérer, du fait de la crise sanitaire.

La collectivité précise que le comité technique a été saisi du nouveau protocole d'organisation du temps de travail à l'automne 2021 et qu'en application de l'article 47 de la loi précitée du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, elle a délibéré en conseil municipal du 17 décembre 2021 afin d'être en conformité avec la réglementation.

4.4 Le régime indemnitaire

Il est rappelé qu'en méconnaissance des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT, le ROB de la collectivité ne comporte aucune des informations requises relatives à la rémunération des personnels tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature.

4.4.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)

La mise en place du Rifseep a été délibérée en conseil municipal les 12 octobre 2018 et 23 septembre 2020. Le Rifseep est fondé (en fonction des grades pouvant y prétendre) sur le versement mensuel de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et sur le versement éventuel d'un complément indemnitaire annuel (CIA). Les délibérations précitées déclinent ce nouveau régime indemnitaire par cadre d'emploi et définissent en particulier les plafonds de prime annuels, ainsi que les plafonds de CIA pouvant être versés.

La chambre a pu vérifier la conformité des plafonds institués avec ceux des corps équivalents de la fonction publique d'État. Le Rifseep se substitue à nombre de primes antérieures⁴⁷, même si certaines primes apparaissent toujours versées aux bénéficiaires de l'IFSE, telles que la prime semestrielle ou la prime exceptionnelle⁴⁸.

Dans le cadre des lignes directrices de gestion créées par la loi dite de transformation de la fonction publique⁴⁹, la collectivité indique être amenée à réfléchir à sa politique de rémunération sur les prochaines années avec pour objectif, d'harmoniser les régimes indemnitaires en fonction de la technicité, des profils recherchés et de l'expérience professionnelle.

4.4.2 Le versement d'une prime annuelle de fonction

La chambre a constaté dans la paye de la collectivité que l'ensemble des agents de la commune bénéficient d'une prime semestrielle, attribuée de manière quasi forfaitaire, versée en mai et en septembre sur 2016 puis en mai et en novembre à partir de 2017. Le montant semestriel est compris entre 817,12 € en 2016 et 847,54 € sur la période la plus récente.

⁴⁷ Le Rifseep se substitue à différentes primes avec lesquelles il ne peut se cumuler : la délibération pose ainsi le principe de non cumul avec la prime de fonction et de résultats (PFR), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), la prime de service et de rendement (PSR), l'indemnité spécifique de service (ISS), la prime de fonction informatique, l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes et l'indemnité pour travaux dangereux et insalubres.

⁴⁸ Prime semestrielle codifiées 7445 ; prime exceptionnelle codifiée 1890.

⁴⁹ [Livret-FPT.pdf \(fonction-publique.gouv.fr\)](#)

À la demande de la chambre, la collectivité lui a transmis un état retraçant par exercice le montant global versé au titre de chaque prime et indemnité. Il ressort de ce tableau que cette prime versée à l'ensemble des agents représente l'un des principaux postes du régime indemnitaire de la collectivité, totalisant plus de 1,9 M€ en 2020 :

Tableau n° 20 : Montants versés au titre de la prime annuelle de fonction de 2016 à 2020 (en €)

Qualité	Type Prime et indemnité	2016	2017	2018	2019	2020
Titulaire	Prime annuelle de fonction	1 533 895,85	1 581 745,22	1 585 302,45	1 627 422,31	1 651 278,41
Non Titulaire	Prime annuelle de fonction	295 550,04	279 739,28	292 917,54	263 942,29	286 016,58
TOTAL		1 829 445,89	1 861 484,50	1 878 219,99	1 891 364,60	1 937 294,99

Source : commune de Meaux

Le versement de cette prime se fonde sur une délibération du 14 mai 1985 dont l'objet est l'attribution d'une prime annuelle de fonction au personnel communal, versée en deux fois et d'un montant équivalent au SMIC.

Cette prime n'était pas à l'époque, versée directement aux agents par la commune mais par l'intermédiaire de son comité des œuvres sociales (COS) qui était par ailleurs était bénéficiaire d'une subvention globale. La délibération met en avant cette singularité pour pérenniser la prime au motif que « *la loi du 26 janvier 1984 permet, par ses articles 87 et 111, que les avantages collectifs ou individuels acquis par les fonctionnaires territoriaux, par l'intermédiaire d'association, soient maintenus et légalisés* ».

Cette prime constitue un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, même si la délibération du 14 mai 1985 qui la fonde est postérieure. En effet, la Cour des comptes a posé comme principe que « *la jurisprudence exige que, pour entrer dans le champ de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, le complément de rémunération doit avoir été créé par une décision antérieure à l'adoption de ladite loi* ». La Cour exige donc non pas une délibération, mais une documentation suffisante permettant de considérer que les primes ont été instituées avant 1984, éléments dont dispose la chambre⁵⁰.

La chambre précise qu'en tout état de cause, le Rifseep est cumulable avec les avantages collectivement acquis qui ont le caractère de complément de rémunération. Il est toutefois nécessaire qu'une délibération en prévoie le cumul et confirme les conditions antérieures de versement.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la commune s'engage à modifier les délibérations relatives au Rifseep des 12 octobre 2018 et 23 septembre 2020 pour mentionner expressément que le régime indemnitaire mis en place peut se cumuler avec le versement de la prime annuelle de fonction, qui constitue un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Cette délibération pourrait utilement rappeler son montant et ses modalités de versement, tels qu'arrêtés par la délibération du 14 mai 1985.

4.5 Les emplois fonctionnels

La chambre a demandé à la collectivité que lui soit fournie une courte note nominative exposant les mécanismes de mutualisation avec la CAPM affectant les emplois fonctionnels et précisant notamment les clefs de répartition en termes de temps de travail et de rémunération, les montants considérés etc.

⁵⁰ Cour des comptes, Commune de Genas, 16 mai 2019.

La commune a fait valoir que « les emplois fonctionnels n'ont pas fait l'objet de convention de mutualisation car les compétences exercées au sein de ces départements n'ont pas toutes été transférées ». Pour autant, la commune a produit à la chambre des documents attestant que la situation est plus complexe :

- deux délibérations de la CAPM des 8 novembre 2003 et du 31 mars 2017 créant un poste de directeur général des services (DGS) et plusieurs emplois fonctionnels ;
- une lettre du 2 octobre 2020 par laquelle, le DGS en poste à Meaux aujourd'hui est recruté pour le poste de DGS « mutualisé Ville et CAPM ».

La chambre relève que le DGS n'apparaît pas dans la paye de la commune.

Par ailleurs, la chambre avait identifié l'existence d'une convention de mutualisation du 15 décembre 2015 et divers avenants couvrant au minimum 45 postes budgétaires dont 25 postes de la direction des ressources humaines et celui de DGS. La rémunération des agents en question est prise en charge à la fois par la commune de Meaux et la CAPM selon des clefs de répartition variables fondées sur un certain nombre d'indicateurs. Dans un premier temps, elle est payée par la CAPM qui établit les fiches de paye en année n et refacture ensuite à la commune en n+1. Au total, un montant oscillant entre 1,7 et 2 M€ est acquitté chaque année par la commune au titre de cette convention. Il est imputé au compte 6216 intégré aux charges de personnel :

Tableau n° 21 : Montants refacturés par la CAPM et acquittés par la commune

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Compte 6216	2 033 563	1 757 448	1 868 158	1 774 096	1 804 377

Source : comptes administratifs

Les emplois fonctionnels et les autres emplois impactés par la convention de mutualisation précitée seront examinés ultérieurement dans le cadre du rapport de la chambre relatif aux relations entre la commune de Meaux et la CAPM.

4.6 Les emplois de cabinet

Dans le cadre du dispositif de mutualisation avec la CAPM évoqué *supra*, le temps de travail et la rémunération de la directrice de cabinet et des principaux emplois de cabinet sont répartis entre la commune et la CAPM selon des clefs de répartition fixées par convention. En conséquence, les emplois de cabinets seront examinés dans le rapport précité.

4.7 Les heures supplémentaires

4.7.1 Rappel de la réglementation

Les organes délibérants des collectivités locales peuvent autoriser par délibération la réalisation d'heures supplémentaires ouvrant droit au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) pour certaines catégories de personnel. Cette délibération doit déterminer les catégories d'agents concernés et la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services. Cette délibération doit aussi préciser les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables au personnel de la collectivité⁵¹. En outre, la rubrique 210224 de l'annexe I à l'article D. 1617-19 du CGCT prévoit la production d'une délibération fixant la liste des emplois justifiant la réalisation d'heures supplémentaire⁵².

⁵¹ Article 2 du [décret n° 91-875 du 6 septembre 1991](#).

⁵² CRC Rhône Alpes, décision du 18 juillet 2017.

Seuls les agents territoriaux de catégories B et C⁵³ ayant accompli réellement des heures supplémentaires peuvent percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires⁵⁴. De plus, en raison du régime d'aménagement et de réduction du temps de travail, la récupération des heures supplémentaires doit être privilégiée. Ce n'est qu'à défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur, qu'elles pourront être rémunérées⁵⁵.

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

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

4.7.2 Des délibérations lacunaires

Le régime des heures supplémentaires au sein de la commune a été fixé par une brève délibération du 18 décembre 2003 qui ne comporte aucune liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services. Une nouvelle délibération est intervenue le 17 décembre 2015 sans pour autant combler cette lacune. Son objet est d'autoriser le dépassement du contingent de 25 heures supplémentaires pour les agents affectés à la surveillance de la restauration scolaire.

Une jurisprudence récente du Conseil d'État⁵⁶ a certes admis que la responsabilité du comptable public ne pouvait pas être engagée dès lors qu'il existe une délibération fondant la dépense, même incomplète et imprécise. Ces qualificatifs trouvent à s'appliquer à la délibération du 18 décembre 2003.

Interrogée à propos d'un agent en particulier, la commune de Meaux n'a fourni aucune délibération ou arrêté autorisant le versement mensuel à l'agent considéré d'IHTS à hauteur de 23 heures mensuelles, reproduit à l'identique tout au long des exercices 2016 à 2020.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la commune reconnaît que ni la délibération du conseil municipal du 18 décembre 2003 ni celle du 17 décembre 2015 n'établissent la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services. Une délibération remédiant à cette lacune a été adoptée par conseil municipal le 25 mars 2022.

4.7.3 Les heures supplémentaires rémunérées

Comme le montrent les tableaux ci-après, extraits du dernier bilan social de la collectivité disponible⁵⁷, les heures supplémentaires payées se sont élevées à près de 50 000 heures, en 2019, représentant l'équivalent de 30 agents travaillant à temps plein et un coût moyen de l'ordre d'1 M€. Ce montant concorde avec un état fourni par la collectivité qui, pour l'exercice 2019, fait apparaître un montant d'IHTS versés à hauteur de 1 112 400 €.

⁵³ Article 2 – I – 1° du [décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002](#).

⁵⁴ Les collectivités ne peuvent plus verser à leurs agents des IHTS sous la forme d'une indemnité supplémentaire (IS) prévue par l'article 5 du décret du 6 septembre 1991, abrogé par le décret n° [2003-1013 du 23 octobre 2003](#).

⁵⁵ Article 7 [décret 2002-60 du 14 janvier 2002](#).

⁵⁶ Conseil d'État, 3 août 2021, commune de Commeny.

⁵⁷ [Arrêté du 12 août 2019 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

Tableau n° 22 : Nombre d'heures supplémentaires réalisées et rémunérées aux agents titulaires à temps complets en 2019

	Hommes	Femmes
TOTAL	34 049,79	12 203,79

Source : bilan social commune de Meaux

Tableau n° 23 : Nombre d'heures supplémentaires réalisées et rémunérées aux agents contractuels à temps complets en 2019

	Hommes	Femmes
TOTAL	3 207,79	972,53

Source : bilan social commune de Meaux

Les extractions de la paye pour les exercices 2018 à 2020 permettent d'établir que leur volume est du même ordre étant précisé qu'il y a pu avoir un décalage dans leurs paiements (des heures effectuées en 2019 ont pu être mises en paiement en 2020). Le montant très significatif des IHTS (environ 1 M€) versées en 2020, année marquée par la crise sanitaire et le confinement, représente près de 2 % des charges de personnel. Selon la commune plusieurs directions, en première ligne pendant la durée de la crise, ont connu une hausse du montant des heures supplémentaires, notamment la direction de la police municipale. De même, la direction de la citoyenneté et la direction des moyens généraux ont été sollicitées de manière plus forte pendant le confinement et le plan de continuité d'activité.

La commune de Meaux s'inscrit dans la fourchette supérieure relevée par le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2020 relatif aux heures supplémentaires dans la fonction publique qui indique que « *la part des IHTS dans les dépenses brutes de rémunération de chaque collectivité est relativement faible mais néanmoins variable. Elle se situe par exemple entre 0,1 % et 2,1 % dans les collectivités visitées pendant l'instruction* ».

4.7.4 L'absence de contrôle automatisé

La collectivité témoigne d'un défaut de maîtrise du dispositif des IHTS qui ne font l'objet d'aucun suivi centralisé. La gestion des IHTS gagnerait à intervenir dans le cadre d'un dispositif de contrôle automatisé, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies.

La commune confirme par ailleurs ne pas recourir à un dispositif de badgeuse et s'engage à s'équiper prochainement d'un moyen de contrôle automatisé. Dans l'intervalle, elle entend renforcer le pointage déclaratif des heures supplémentaires par les agents soumis au contrôle et à la validation de la chaîne hiérarchique.

Recommandation régularité 2 : Instaurer un moyen de contrôle automatisé permettant le décompte des heures supplémentaires conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.
--

4.8 L'absence au travail

4.8.1 Un absentéisme élevé

Calculé à partir des données figurant dans le dernier bilan social de la collectivité disponible, l'absentéisme ressort à un niveau élevé.

Compte tenu du nombre de contractuels sur emploi non permanent ayant été absents au moins un jour dans l'année (hors formation, journées de grève et absences syndicales), 382 agents ont été absents au moins un jour dans l'année, soit un total de 36 133 journées d'absence. La durée légale du travail exprimée en jours étant de 226 jours, c'est en moyenne 15,6 agents qui sont absents sur l'année.

Selon une étude de référence⁵⁸, le taux d'absentéisme dans la fonction publique territoriale s'établissait à 9,2 % en 2019 (hors congé maternité)⁵⁹. Ce taux est de 15,6 % au sein de la commune de Meaux, supérieur de plus de 6 points au taux moyen. Toutefois, les données statistiques retraitées par la collectivité aboutissent à un taux moindre, comme exposé *infra*.

Pour l'exercice 2020, la commune a produit à la chambre des données statistiques couvrant les absences pour maladie ordinaire et accident du travail, faisant état d'un total de 45 200 jours d'arrêt. Le fort niveau d'absentéisme est donc un phénomène récurrent à Meaux.

4.8.2 Le plan d'action

La commune partage ce constat. Elle indique avoir établi en 2015 un diagnostic de l'augmentation de son absentéisme et proposé en mars 2016 un plan d'action retenant différentes approches :

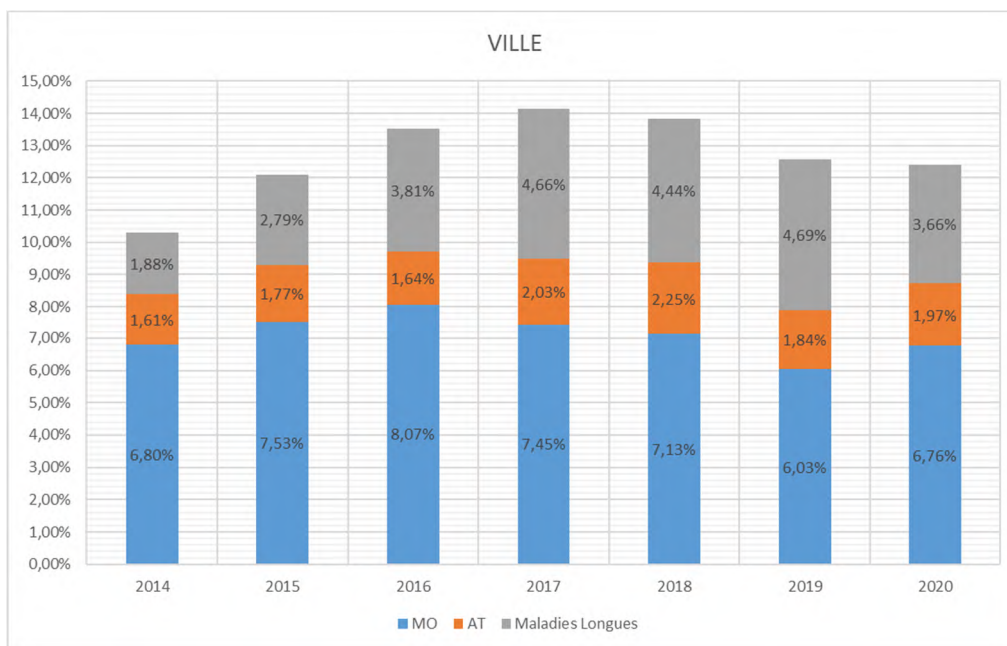
- disposer d'indicateurs de suivi de l'absentéisme mis à disposition des directeurs afin qu'ils puissent suivre l'évolution des absences de leurs agents et renforcer leur implication dans la lutte contre l'absentéisme ;
- mettre en place une politique de prévention des risques (anticipation de l'usure professionnelle, anticipation des mobilités) et créer et faire vivre un réseau hygiène et sécurité ;
- contrôler par l'intermédiaire d'un médecin agréé certains arrêts maladie. Cette mesure a eu pour conséquence bénéfique du retour à l'emploi des agents sur leur poste de travail.

La commune a produit différentes données statistiques qui toutes ne recoupent pas les éléments figurant dans les bilans sociaux évoqués *supra*, notamment s'agissant de la mesure du taux d'absentéisme. Cependant, il se dégage de ces statistiques un taux demeurant au-dessus de la moyenne nationale :

⁵⁸ [Absentéisme : stabilité inédite des tendances, selon Sofaxis \(lagazettedescommunes.com\)](https://www.lagazettedescommunes.com). Le plan d'action contre l'absentéisme de la collectivité en date du 9 mars 2016 se fonde sur les notes de conjoncture publiée de cet organisme.

⁵⁹ Ce taux signifie que, sur 100 agents titulaires, 9,2 agents en moyenne ont été absents pour raison de santé sur l'année.

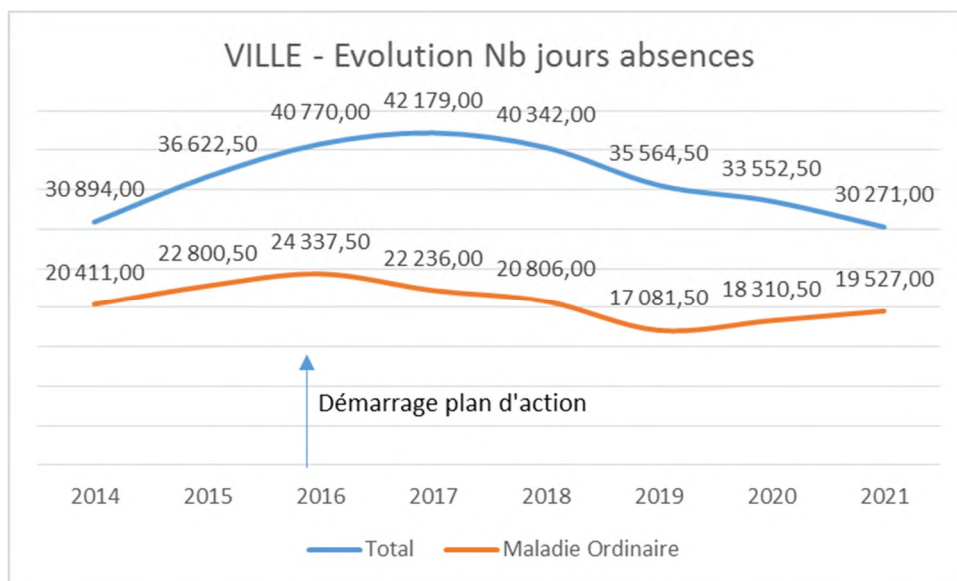
Graphique n° 3 : Absentéisme par origine



Source : commune de Meaux

Pour mesurer l'impact des différentes mesures mises en œuvre à compter de mars 2016, la commune a produit le graphique ci-après qui permet de constater une diminution du nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire depuis la mise en place du plan.

Graphique n° 4 : Absentéisme et plan d'action



Source : commune de Meaux

5 LA GESTION DÉFAILLANTE DU PARC DE VÉHICULES

Si aucun texte général, hormis l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, ne permet de régir de manière explicite l'ensemble de la situation de ces véhicules, les chambres régionales et territoriales de comptes procèdent régulièrement à un examen approfondi de l'utilisation de ce parc communal et des avantages afférents permettant de dégager les bonnes pratiques mais aussi les situations pouvant déboucher sur des irrégularités et des abus⁶⁰.

Plusieurs réponses ministérielles mentionnées infra rappellent que l'attribution irrégulière d'un véhicule peut être relevée par la chambre régionale des comptes dans le cadre de ses compétences de contrôle de la qualité et de la régularité de la gestion.

Le maire de Meaux reconnaît le caractère très perfectible de la gestion du parc automobile de la commune. Après avoir été destinataire du rapport d'observations provisoires de la chambre, il a engagé un processus de régularisation qui n'est encore pas totalement abouti.

5.1 Le régime juridique applicable au parc automobile

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, introduit par l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dispose : « **Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage.** ».

Un maire ne peut prendre des actes de gestion comme l'octroi d'une indemnité ou un avantage en nature que si l'assemblée délibérante de la commune en a préalablement fixé les principes. Dans ce cadre, la question des véhicules mis à la disposition des élus et des agents communaux suscite l'intérêt, notamment s'agissant de la distinction entre les véhicules de fonctions⁶¹ et les véhicules de service. Cette distinction est précisée par deux réponses ministérielles en date respectivement du 23 août 2018⁶² et du 20 mai 2021 qui rappellent que « *La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 a introduit dans le CGCT un article L. 2123-18-1-1, qui autorise le conseil municipal à mettre un véhicule à disposition, entre autres, de ses membres, lorsque l'exercice de leurs mandats le justifie. Cette disposition ouvre donc bien la possibilité, pour les élus locaux, de bénéficier d'un véhicule. Toutefois, il ne peut s'agir d'un véhicule de fonction, mais uniquement d'un véhicule de service*⁶³. »

⁶⁰ Ahmed Slimani, *Le contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes de l'emploi des véhicules mis à disposition par les communes*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 5, 1^{er} Février 2021, 2038.

⁶¹ La mise à disposition d'un véhicule de fonction, c'est-à-dire d'un véhicule qui peut être utilisé par le bénéficiaire tant pour les besoins du service qu'à titre privé (sans obligation de remettre le véhicule à son employeur après utilisation professionnelle), est prévue à l'article 21 de la [loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale](#). Cette disposition limite la liste des bénéficiaires potentiels à certains emplois fonctionnels. Pour une commune de la taille de celle de Meaux, seul le directeur général des services peut se voir octroyer un tel avantage par nécessité absolue de service.

⁶² Ministre de l'intérieur – QE n° 05645/ 5269 publiée au JO Sénat du 23 août 2018, p. 4380 et 4397

⁶³ Réponse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 20 mai 2021 : « *il convient d'opérer une distinction entre d'une part, les véhicules de fonction mis à disposition de certains agents pour nécessité de service et d'autre part, les véhicules de service pouvant être utilisés sur demande par les agents pour les besoins du service. Si les véhicules de fonction peuvent être utilisés à des fins personnelles et constituer alors un avantage en nature, les véhicules de services sont dédiés à un usage strictement professionnel* ». L'usage de ces derniers est limité « *aux strictes nécessités du service* ». Toutefois, « *les chefs de service peuvent autoriser, sur décision expresse, de façon régulière un agent public à utiliser un véhicule administratif pour effectuer le trajet entre son domicile et son lieu de travail. En contrepartie, le fonctionnaire doit au préalable contracter une assurance (...)* En tout état de cause, l'utilisation d'un véhicule de service pour des déplacements personnels constitue un complément de rémunération, soumis aux contributions sociales et impositions en vigueur. La liste des bénéficiaires doit donc être établie chaque année par l'employeur et transmise aux services fiscaux et aux Urssaf ».

5.2 Le cadrage budgétaire

5.2.1 L'inventaire physique

La commune a fourni à la chambre la liste des véhicules qu'elle détient en indiquant les conditions d'utilisation de chacun d'entre eux : véhicule sans affectation personnelle particulière, véhicule de service mis à disposition gratuitement d'un agent (indiquer le nom de l'agent concerné, le service ou la direction), véhicule de fonction (indiquer le nom du bénéficiaire, le service ou la direction). Il était aussi demandé à la collectivité de fournir les délibérations, arrêtés et notes internes correspondantes.

Cette liste fournie lors de l'instruction fait état de 143 véhicules « tourisme » : 112 véhicules affectés à des services ; 30 « véhicules de service mis à disposition gratuitement » avec « attribution individuelle » (27 donnent lieu à remisage à domicile) ; un véhicule affecté au « service cabinet ». De surcroît, la commune possède 69 véhicules techniques (engins de chantier, laveuses, tracteurs, etc.).

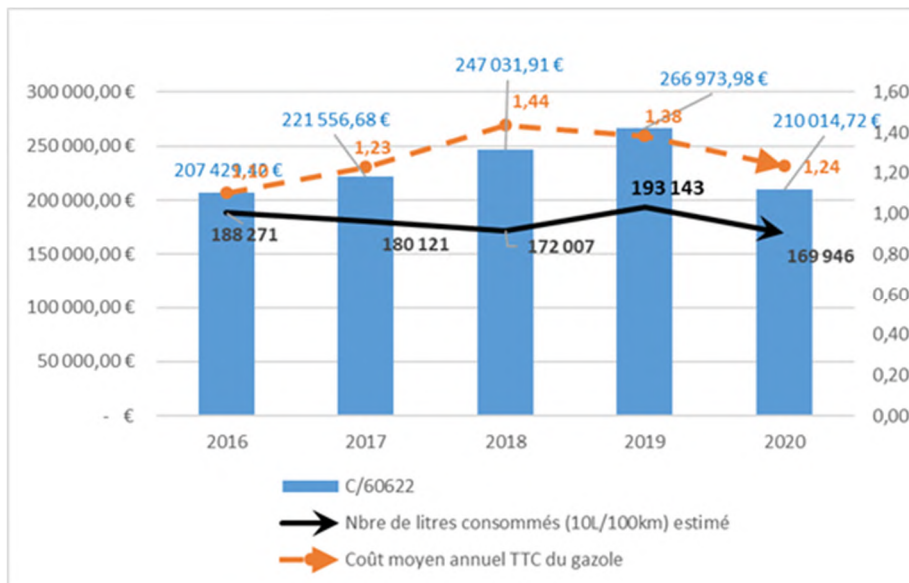
5.2.2 Le poste des achats de carburant dans les comptes de la collectivité

La commune a fourni à la chambre l'organigramme détaillé de ses services qui fait apparaître que la direction des moyens généraux, rattachée au département ressources, chargé aussi des ressources humaines à la direction des ressources humaines, comporte une cellule dédiée à la gestion des fluides.

Toutefois, elle n'a pas été en mesure de produire des éléments attestant l'existence d'un dispositif de contrôle interne de la consommation de carburant et des kilométrages effectués. En conséquence, la chambre dû évaluer elle-même l'évolution des dépenses de carburant et du volume kilométrique correspondant, à partir des dépenses du compte 60622 du budget principal de la commune et de l'évolution du prix moyen annuel du gazole (principal carburant utilisé par la commune).

L'examen du compte 60622 « Carburants » fait apparaître un solde de dépenses de 266 974 € au 31 décembre 2019 (l'année 2020 étant neutralisée en raison de la crise sanitaire), en hausse de 30 % sur la période, ce qui a conduit la chambre à l'examiner de façon plus précise.

Graphique n° 5 : Évolution du poste carburant, 2016 à 2020



Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

5.3 Des carences reconnues par la commune et un effort de rationalisation à poursuivre

La commune a confirmé à la chambre n'avoir pris jusqu'en mars 2022 aucune délibération en application de l'article L. 2123-18-1-1 précité du CGCT.

Une telle délibération est pourtant obligatoire, en préalable, pour établir une frontière entre l'intérêt du service et l'usage privatif desdits véhicules.

Aucune autre délibération relative à l'usage du parc automobile et de ses avantages associés n'a été produite à la chambre. Par ailleurs, au moment du contrôle de la chambre, il n'existait aucun règlement intérieur relatif aux conditions d'utilisation des véhicules à l'occasion du service. La collectivité, lors de l'instruction, n'a pas produit à la chambre de note d'organisation interne ou un commencement de dispositif de contrôle.

Après avoir été destinataire du rapport d'observations provisoires, le maire de Meaux reconnaît le caractère très perfectible de la gestion du parc automobile de la ville et précise que ses « *services vont s'atteler dans les meilleurs délais à définir un régime cohérent, selon les indications de la Chambre* ».

Ainsi, un règlement intérieur a été soumis à l'avis du comité technique paritaire le 18 mars 2022 puis adopté par le conseil municipal le 25 mars 2022.

Toutefois, bien que le maire de Meaux précise que ses services vont poursuivre le « *travail d'amélioration de la gestion de son parc de véhicules* », la chambre constate que des marges de progrès très substantielles demeurent, particulièrement s'agissant du régime du remisage à domicile qui a pourtant fait l'objet d'une délibération du 25 mars 2022.

5.3.1 Un cadre fonctionnel qui reste perfectible

Beaucoup d'acteurs interviennent dans la gestion du parc automobile, tels que la direction générale des services, la direction finances, la direction de la commande publique, la direction de la voirie, mais aucun service n'est à ce jour spécifiquement en charge de la gestion centralisée du parc ni d'un suivi exhaustif.

La commune fait toutefois valoir que la gestion *stricto sensu* du parc automobile relève d'un service de la direction des moyens généraux, composé d'un responsable, d'un magasinier et de deux mécaniciens, qui a été réorganisé en vue de devenir le point d'entrée central de la gestion du parc automobile. La gestion des assurances relève de la direction des affaires juridiques. Cette nouvelle organisation du service a été votée lors du comité technique du 14 décembre 2021.

Cette gestion non formalisée et dispersée entre plusieurs services prive la commune d'une vision globale assortie d'objectifs quantifiés. Or, cette absence de doctrine d'emploi et de dispositif de contrôle, ainsi que cela est exposé *infra*, peut conduire à des abus. La commune précise avoir engagé une réflexion pour mettre en place un dispositif de gestion automatisée de son parc automobile. Celui-ci lui permettrait de générer des tableaux de bord et plannings en temps réel en vue de contrôler l'utilisation des véhicules et d'analyser les statistiques sur les réservations et les coûts pour, *in fine*, optimiser et réduire les dépenses afférentes.

5.3.2 Des carnets de bord à compléter systématiquement

La commune a produit à la chambre des modèles d'actes (carnet de bord, ordre de mission, de remisage) tout en affirmant que ceux-ci sont très peu complétés par les utilisateurs. L'absence de carnets de bord remplis jusqu'à une période récente a été particulièrement préjudiciable. En effet, l'administration communale a tout intérêt à mettre en place un carnet de bord dans chaque véhicule, qui retrace de manière précise son utilisation en indiquant quotidiennement par mission le kilométrage au compteur, le carburant utilisé, la nature et la durée de la mission, le nom du conducteur et celui du fonctionnaire éventuellement transporté ou du fonctionnaire ayant commandé la mission. Ces derniers attestent l'exactitude des renseignements mentionnés. Le carnet de bord doit être vérifié mensuellement et l'utilisation du carburant contrôlée par le service affectataire. À cet effet, une fiche mensuelle de suivi des dépenses doit être établie.

En l'absence d'un carnet de bord dûment renseigné, la collectivité se trouve dans l'impossibilité d'identifier les usagers d'un véhicule, d'en mesurer et d'en contrôler l'usage, et de répondre aux obligations qui lui incombent en cas d'infraction. Or l'article L. 121-6 du code de la route impose aux personnes morales propriétaires d'un véhicule de communiquer l'identité de la personne qui conduisait ce véhicule en cas d'infraction, étant entendu que le maire est responsable des fautes commises par ses agents en cas de non-désignation du conducteur suite à une infraction routière commise par un véhicule de service.

La chambre a procédé à un sondage, sollicitant que lui soit transmis un cahier renseigné pour les exercices allant de 2018 à 2021, pour cinq véhicules. La collectivité a fait savoir que quatre de ces cinq véhicules ne disposaient pas de carnets de bord. L'examen du seul carnet de bord transmis n'appelle pas d'observation.

Après avoir été destinataire du rapport provisoire, le maire de Meaux s'est engagé à rendre effective l'obligation de renseigner les carnets de bord, notamment pour pouvoir rapprocher kilométrage et consommation de carburant.

5.3.3 La pratique abusive du remisage à domicile malgré une délibération de mars 2022

La chambre a demandé à la commune les autorisations de remisage à domicile et les arrêtés d'attribution de véhicule précisant la distance entre le domicile et le lieu du travail ainsi que les mécanismes de restriction de l'usage du véhicule définissant le caractère exceptionnel ou intermittent du remisage. La commune a répondu n'avoir mis en place aucun de ces dispositifs avant mars 2022 et n'a transmis aucune des pièces demandées.

Or, ainsi que cela a été exposé *supra*, certains véhicules qualifiés de service sont mis à disposition gratuitement et attribués individuellement à des agents (sur ces 30 véhicules, 27 donnent lieu à remisage à domicile). Ce remisage intervenait alors qu'il n'existait aucun mécanisme de restriction dans l'usage du véhicule définissant le caractère exceptionnel ou intermittent du remisage. De plus, la commune n'a pas justifié que les agents bénéficiaires subissaient des contraintes de services leur imposant de pouvoir intervenir rapidement.

Cette situation était manifestement irrégulière.

L'attribution d'un véhicule de la commune à un agent doit impérativement être autorisée par un arrêté individuel⁶⁴ pris en application d'une délibération annuelle du conseil municipal. De simples consignes adressées aux personnels concernés ne pallient pas le défaut de délibération prise au titre des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, issu de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁶⁴ CRC Normandie, nov. 2016, n° 394683, Cne Louviers, p.24. – Ou CRC ARA, juill. 2016, n° 392911, Cne Arpajon-sur-Cère, p.42.

En l'absence de toute délibération et de dispositif de contrôle formalisé, la collectivité ne semblait pas avoir pris la mesure de telles irrégularités.

Après avoir été destinataire du rapport d'observations provisoires, le maire de Meaux a transmis à la chambre une délibération adoptée le 25 mars 2022, fixant la liste des élus et agents bénéficiant de la mise à disposition de véhicules de service avec remisage à domicile. Cette délibération prévoit que la mise à disposition d'un véhicule de service avec autorisation de remisage à domicile permet aux agents de la commune qui en bénéficient de « *se déplacer en tout lieu, à tout moment* ».

Cette absence de limitation de l'usage du véhicule réduit la portée de ladite délibération. En effet, les chambres régionales des comptes ont rappelé que le remisage à domicile doit couvrir un trajet travail-domicile sur une courte distance⁶⁵, concerner les missions en horaires décalés ou les périodes d'astreinte le week-end⁶⁶ et avoir un caractère exceptionnel ou intermittent⁶⁷. L'autorisation permanente de remisage à domicile et le défaut de limitation de l'usage du véhicule de service peuvent conduire à requalifier ce dernier en véhicule de fonction constitutif d'un avantage en nature⁶⁸.

La commune de Meaux gagnerait à porter une attention soutenue à ces questions afin d'éviter l'apparition de dérives dommageables pour les deniers publics et de prévenir d'éventuels contentieux à venir. Les dispositifs de contrôle interne sont conçus pour protéger les intérêts de la commune, de ses élus et dirigeants, en permettant de prévenir, détecter et corriger les erreurs ou autres anomalies.

5.3.4 Le contrôle du ravitaillement en carburant à mettre en place

La collectivité a produit à la chambre les pièces d'un marché conclu avec une société EG Retail (BP)⁶⁹/WEX Fleet qui a été son fournisseur unique de carburant de 2017 à 2020. À compter de 2021, est intervenu un nouveau prestataire, Total Mobility.

À chaque véhicule est affectée une carte de carburant numérotée correspondant à un numéro d'immatriculation. Le fournisseur joint à ses factures le relevé mensuel des approvisionnements de carburants, carte par carte, avec indication de la nature et de la quantité du carburant à chaque utilisation, datée et géographiquement localisée.

5.3.4.1 Des achats mixtes pour un même véhicule

La chambre a procédé à un sondage effectué à partir des factures (échantillon de factures de décembre 2018, 2019 et 2020) qui a mis en évidence certaines anomalies. Le rapprochement entre les factures émises par le prestataire et l'utilisation effective des véhicules a permis de relever des enlèvements concomitants de carburants différents (gazole et essence sans plomb) pour un même véhicule et une même carte.

La commune ne conteste pas les résultats de ce sondage qu'elle explique par des prêts entre collègues en cas d'oubli de la carte d'essence par un agent. Elle ajoute qu'elle va investiguer sur chacun des 11 exemples cités, tout en précisant qu'aucun d'entre eux ne met en lumière ou ne laisse même supposer l'existence d'un système de fraude.

⁶⁵ CRC Grand Est, janv. 2017, n° 397367, Cne Woippy, p. 32.

⁶⁶ CRC PACA, juin 2017, n° 400362, Cne Hyères-les-Palmiers, p. 38.

⁶⁷ CRC ARA, oct. 2020, n° 425421, Cne Cluses, p.57. – Ou CRC Occitanie, nov. 2020, n° 424900, Cne Saint-Clément-de-Rivière, p.39.

⁶⁸ CRC Nouvelle Aquitaine, juill. 2020, n° 422848, Cne Agen, p. 36. – Ou CRC Occitanie, juill. 2018, n° 408284, Cne La Grande-Motte, p. 28.

⁶⁹ Société EG Retail (BP)/ WEX Fleet de 2017 à 2020. Marché public n° 16033-16CAPM24/ Date de notification : 30 janvier 2017/ durée du contrat : date de notification jusqu'au 31 décembre 2017 avec trois reconductions annuelles (fin 31 décembre 2020).

5.3.4.2 L'aire de circulation des véhicules communaux

Dans une note sur la gestion de son parc automobile, transmise à la chambre, la commune a précisé « que l'utilisation d'un véhicule de service du parc automobile est limitée à l'aire de circulation correspondant au territoire de la communauté d'agglomération du Pays de Meaux ». Après avoir été destinataire du rapport provisoire, le maire de Meaux est revenu sur cette règle pourtant claire. Selon lui, celle-ci n'a été édictée par aucun chef de service et les fonctions des agents peuvent les amener fréquemment, de façon pas toujours prévisible, à sortir du territoire communal et plus largement de celui de la communauté d'agglomération, pour se rendre à la ville préfecture par exemple ou à Paris sans ordre de mission particulier.

En tout état de cause, le sondage effectué à partir des factures de carburant (échantillon de factures de décembre 2018, 2019 et 2020) met en évidence de nombreuses utilisations pour des trajets conduisant à Lamotte Beuvron, Rots, Les Clayes-sous-Bois et Paris, pour un total de 1 488 litres de carburants.

Par ailleurs, certaines cartes ne correspondent pas à une immatriculation donnée (*cartes hors parc*) et leur utilisation est alors dépourvue de toute traçabilité.

La commune affirme que, dans le cadre du contrat la liant au prestataire EG Retail (BP), elle était privée de tout logiciel informatique, comme de tout autre dispositif de contrôle, permettant de suivre la répartition de la flotte selon la carburation essence/diesel ainsi que le kilométrage et les variations de consommation. Elle impute cette carence à son prestataire dont elle affirme que le système informatique ne permettait pas de procéder à un blocage autre que national. L'application de son nouveau prestataire à compter du 1^{er} janvier 2021, Total Mobility, permettrait de limiter les approvisionnements au volume du réservoir du véhicule, au carburant utilisé, au contrôle du kilométrage à chaque approvisionnement, avec des limitations hebdomadaires et mensuelles.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le maire de Meaux a précisé qu'une note de cadrage serait adressée à l'ensemble des directeurs de service afin de les mobiliser sur le contrôle de l'utilisation des véhicules de service et des cartes accréditatives de carburant. La chambre sera attentive à la mise en œuvre effective de ce contrôle.

5.4 Le coût significatif du véhicule et des deux chauffeurs mis à disposition du maire

5.4.1 Un maire peut bénéficier d'un véhicule de service lorsque l'exercice de son mandat le justifie

Conformément au principe posé par la loi et régulièrement rappelé par le Conseil d'État⁷⁰, les fonctions d'élu local sont gratuites. Toute dérogation apportée à ce principe, qu'il s'agisse d'indemnités ou d'avantages en nature, doit dès lors être prévue par un texte exprès dont la portée est strictement interprétée⁷¹. Le maire ne peut donc pas bénéficier d'une voiture de fonction⁷². Toute décision contraire encourt une annulation par le juge administratif.

⁷⁰ Article L. 2123-17 du CGCT : « Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites ».

⁷¹ Conseil d'État 4 mai 1934, Syndicat des contribuables de l'arrondissement d'Aix-en-Provence, Rec. p. 528 ; Conseil d'État 21 juillet 2006, commune de Boulogne-sur-Mer ; Conseil d'État 27 juillet 2005, M. Millon.

⁷² Réponse du ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 11 mai 2017 - page 1820 et réponse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 20/05/2021.

En revanche, en application des dispositions précitées de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, un véhicule de service peut être mis à disposition du maire lorsque l'exercice de son mandat le justifie.

Cette mise à disposition ne peut intervenir que si elle est expressément prévue par une délibération annuelle qui, pour être régulière, doit satisfaire certaines conditions :

- fixer les modalités d'usage du véhicule de service attribué au maire qui doivent être justifiées par l'exercice de son mandat ;
- ne pas autoriser l'élu à utiliser le véhicule à des fins personnelles.

5.4.2 L'usage du véhicule affecté au maire

L'usage que le maire de Meaux fait du véhicule de service qui lui est affecté se singularise par des particularités résultant principalement du fait qu'il n'est pas domicilié dans cette ville comme il l'a indiqué lui-même à la chambre⁷³ :

- de 2016 au 25 mars 2022, l'affectation quotidienne et permanente de ce véhicule est intervenue en l'absence de toute autorisation du conseil municipal ;
- deux agents de la commune exercent l'emploi de chauffeur du maire ;
- ce véhicule et son chauffeur ont effectué des trajets réguliers entre Meaux et le 16^{ème} arrondissement de Paris où se trouvent le domicile du maire et, à proximité, le cabinet au sein duquel celui-ci exerce son activité d'avocat⁷⁴ ;
- de multiples ordres de mission permanents au bénéfice du chauffeur principal du maire donnant lieu à la prise en charge par la commune de frais de restauration le plus souvent localisés à Paris ;
- des déplacements à Paris et la présence régulière et répétée du véhicule affecté au maire et de son chauffeur à Paris en milieu de journée ainsi que plusieurs forfaits post-stationnement pris en charge par la commune ;
- des pleins de carburants dudit véhicule, effectués pour des montants significatifs en dehors de Meaux et presque exclusivement dans le 16^{ème} arrondissement de Paris.

Après avoir été destinataire du rapport provisoire, le maire a justifié la prise en charge par la commune de ses trajets entre son domicile parisien et la mairie de Meaux, effectués au moyen d'un véhicule communal conduit par un agent communal, en arguant qu'il s'agirait de trajets professionnels.

Il n'a toutefois pas fait la démonstration que ces trajets, importants et répétés, étaient strictement justifiés par l'exercice de son mandat, comme l'exigent les textes.

5.4.3 Le chauffeur du maire soumis à des obligations dérogatoires du droit commun

Le chauffeur principal a été recruté le 16 juin 2014 par voie contractuelle en qualité de technicien sur des contrats à durée déterminée renouvelables pour effectuer les missions de chauffeur du maire. La fiche de poste signée par l'intéressé le 28 janvier 2019 prévoit qu'il est tenu « d'accueillir et d'accompagner » le maire, de « se tenir à sa disposition et de veiller à son confort » y compris « le week-end et en soirée ». Bien que rattaché au cabinet du maire, il ne figure sur aucun des organigrammes remis à la chambre.

⁷³ Même si les bulletins sur les indemnités du maire, établis par ses propres services, font encore état d'une domiciliation à Meaux.

⁷⁴ Adresse dudit cabinet mentionnée dans la déclaration d'intérêts déposée par M. Copé à la HATVP.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le maire de Meaux a précisé que deux chauffeurs se relayent pour assurer l'ensemble de ses déplacements. Son chauffeur principal bénéficie d'une formation professionnelle de protection rapprochée.

5.4.4 L'estimation des coûts supportés par la commune

Le véhicule affecté au maire et l'activité de ses deux chauffeurs représentent un coût important pris en charge par la commune de Meaux entre 2016 et 2021, que la chambre a évalué :

Tableau n° 24 : Évaluation du coût des véhicules du maire et de son chauffeur principal supporté par le budget de la commune de Meaux, en moyenne, de 2018 à 2021

Coût de chaque poste	Moyenne annuelle 2018 à 2020 (en €)
Coût brut salaire du chauffeur principal	45 769
Cotisations patronales principal	19 043
Coût brut salaire du second chauffeur	35 273
Cotisations patronales du second chauffeur	13 351
Coût du Carburant TTC	6 195
Coût TTC de l'amortissement des véhicules du Maire	6 684
Coût total moyen annuel	126 315

Source : Retraitements CRC IDF

La chambre constate que ces coûts, qui sont détaillés infra, s'élèvent en moyenne à 126 000 € par an. Ils ont été pris en charge par la commune en l'absence de toute délibération votée sur le fondement de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, de 2016 au 25 mars 2022.

5.4.5 Les lacunes de la délibération du 25 mars 2022

Le maire de Meaux a finalement communiqué à la chambre une délibération adoptée par le conseil municipal le 25 mars 2022 fixant la liste des élus et agents bénéficiant de la mise à disposition de véhicules de service avec remisage à domicile.

La chambre relève toutefois que cette délibération non nominative ne distingue pas la situation du maire de celles des autres agents de la commune en affectant indifféremment à chacun un véhicule avec autorisation de remisage à domicile. Or, le véhicule affecté au maire ne s'inscrit pas dans le régime de l'autorisation de remisage à domicile⁷⁵.

Par ailleurs, ladite délibération comporte, pour chaque agent bénéficiaire, un bref exposé rappelant pourquoi l'exercice de leurs fonctions donne lieu à cette autorisation. Elle est en revanche, totalement muette sur ce point s'agissant du maire de la commune.

La délibération du 25 mars 2022 n'est donc pas conforme à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT et à la réponse ministérielle précitée en date du 20 mai 2021 aux termes desquelles la délibération annuelle qui attribue un véhicule de service à un élu, doit fixer « *les conditions et modalités d'usage justifiées par l'exercice du mandat* » de ce véhicule ainsi que « *tout autre avantage en nature* ».

En conséquence, la chambre invite la commune à remédier à la distorsion existant entre les dispositions de la délibération et l'usage du véhicule par le maire de Meaux.

Recommandation régularité 3 : En application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, dont la portée a été précisée par la réponse ministérielle

⁷⁵ Quand le maire se rend de son domicile à la mairie, le véhicule et son chauffeur accomplissent un trajet aller et retour de l'ordre de 300 km. En effet, le véhicule affecté au maire n'est pas remisé à son domicile. Son chauffeur, après avoir déposé le maire, repart avec le véhicule. Quand il vient le lendemain le reprendre dans le 16^{ème} arrondissement, le chauffeur parcourt 102 km depuis son domicile situé à Neuilly-St-Front.

du 20 mai 2021, adopter une délibération annuelle sur la mise à disposition au bénéfice du maire d'un véhicule de service, fixant les conditions et modalités d'usage de ce véhicule pour les déplacements strictement justifiés par l'exercice de son mandat.

5.5 Une absence de contrôle interne qui empêche de garantir un usage du véhicule strictement justifié par l'exercice du mandat

La chambre constate qu'il n'existe pas de carnet de bord associé au véhicule affecté au maire, permettant de retracer précisément son utilisation avec la mention quotidienne du kilométrage au compteur, le carburant utilisé, la nature et la durée du déplacement, etc.

5.5.1 La concentration à Paris des frais liés au véhicule affecté au maire

La chambre a analysé les consommations liées à la carte de carburant du véhicule affecté au maire. Ce véhicule fait l'objet de prélèvements répétés de gazole, à des dates rapprochées, quasi exclusivement 26 avenue Paul Doumer dans le 16^{ème} arrondissement de Paris et à Meaux comme la plupart des véhicules de la commune.

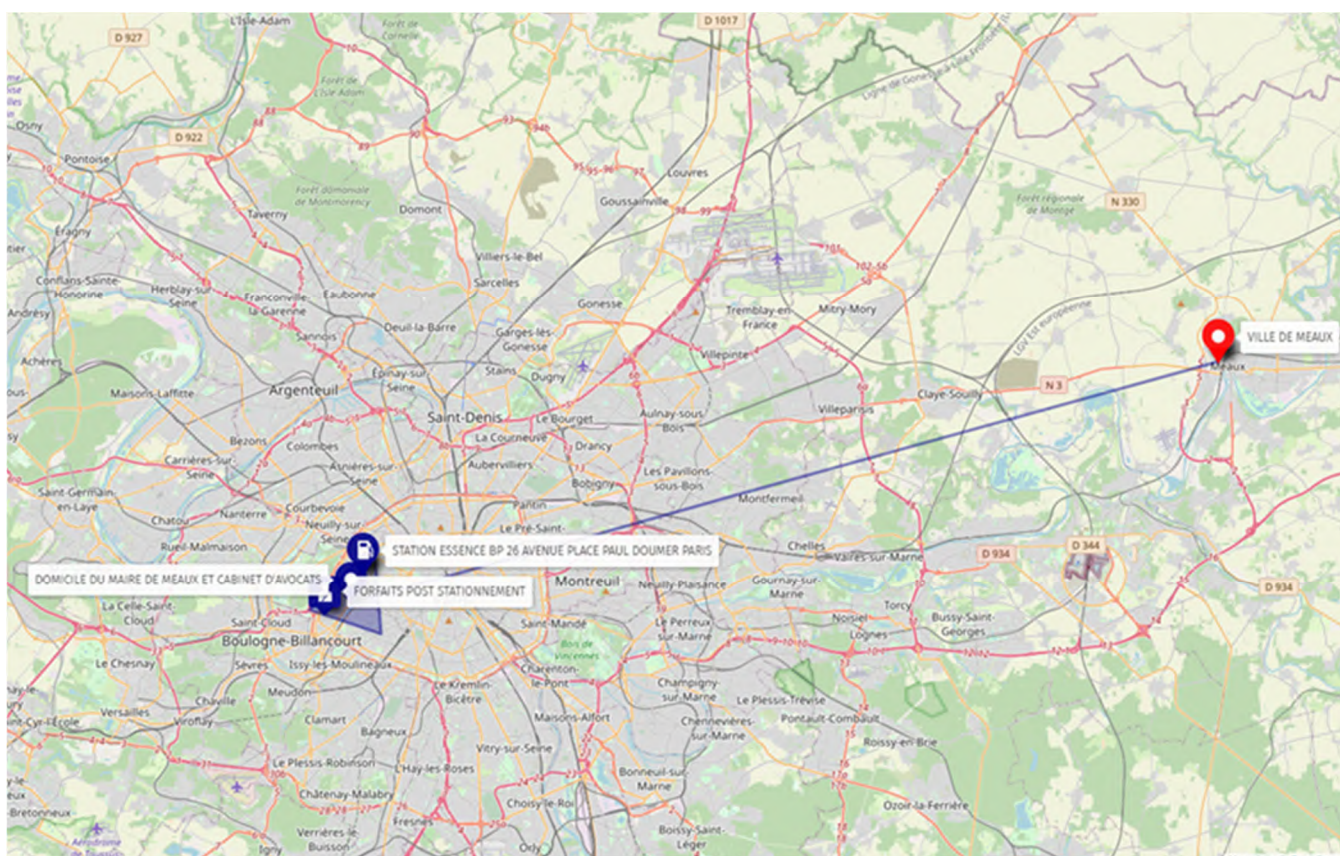
Certains prélèvements de carburant effectués à Paris peuvent être rapprochés d'activités publiques de M. Copé le même jour, qui ne paraissent pas relever strictement de l'exercice de son mandat de maire de Meaux :

- le mardi 6 février 2018, M. Copé était l'invité de l'Instant Politique sur France info. La chambre relève un prélèvement de carburant le même jour (23:07:23), 26 avenue Paul Doumer pour le véhicule du maire ;
- le mardi 12 février 2019, M. Copé était l'invité du 19 heures sur le plateau BFMTV de l'émission de Ruth Elkrief pour s'exprimer sur le non cumul des mandats. La chambre relève un prélèvement de carburant le même jour (6:32:50), 26 avenue Paul Doumer pour ce véhicule ;
- le mercredi 13 février 2019, M. Copé était invité sur TV5MONDE pour la promotion d'un livre écrit avec le spécialiste de l'intelligence artificielle Laurent Alexandre. La chambre relève un prélèvement de carburant le même jour (20:43:13), 26 avenue Paul Doumer pour ce véhicule.

Enfin, la chambre a relevé la localisation exclusive à Paris, souvent à proximité du cabinet au sein duquel M. Copé exerce son activité d'avocat⁷⁶, de forfaits post-stationnement (FPS) pris en charge par la commune et imputés au compte 6256, « frais de mission » pour le véhicule affecté au maire. La carte ci-après illustre la concentration et la récurrence de frais supportés par la commune de Meaux dans le cadre des trajets dans le périmètre de Paris et entre le domicile du Maire et la mairie de Meaux.

⁷⁶ Adresse dudit cabinet mentionnée dans la déclaration d'intérêts déposée par M. Copé à la HATVP.

Carte n° 2 : Concentration des frais liés au véhicule affecté au maire en dehors de Meaux



Source : CRC IDF d'après factures société EG Retail (BP) / WEX Fleet

5.5.2 La fréquence et la régularité de la présence à Paris du véhicule affecté au maire

Le chauffeur principal du maire bénéficie d'un ordre de mission permanent qui lui permet de bénéficier du remboursement des frais engagés pour la plupart à Paris. La chambre relève que les montants considérés ne coïncident pas avec les frais de mission figurant sur les bulletins de paye de l'intéressé au cours de la même période.

Elle s'interroge sur les modalités de remboursement des frais occasionnés par les ordres de mission produits par la collectivité pour un montant global de 889,95 €. En effet, en marge de cette somme, le chauffeur principal du maire a été bénéficiaire pour ce même exercice d'abondements de 2 578,72 € sur sa paye au titre des remboursements de frais de mission ainsi qu'en témoignent ses bulletins de salaire⁷⁷. La commune n'a fourni aucune explication permettant d'apprécier le bien-fondé de ces sommes prises à charge par la collectivité.

En tout état de cause, les dépenses du chauffeur principal du maire prises en charge par la commune sont constituées quasi exclusivement de repas dans des lieux de restauration généralement situés dans le 16^{ème} arrondissement de Paris. Les justificatifs de ces repas et les ordres de mission s'y rapportant témoignent d'une très forte présence à Paris de cet agent de la commune de Meaux à l'heure du déjeuner :

⁷⁷ Bulletins de paye de février, mars, avril, août et décembre 2019.

Tableau n° 25 : Présence à Paris dans la journée du véhicule affecté au maire - missions du chauffeur principal/ mois d'avril à octobre 2019

avril							mai							juin							juillet						
D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
	1	2	3	4	5	6				1	2	3	4							1		1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13	5	6	7	8	9	10	11	2	3	4	5	6	7	8	7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20	12	13	14	15	16	17	18	9	10	11	12	13	14	15	14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27	19	20	21	22	23	24	25	16	17	18	19	20	21	22	21	22	23	24	25	26	27
28	29	30					26	27	28	29	30	31	23	24	25	26	27	28	29	28	29	30	31				

août							septembre							octobre						
D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
				1	2	3	1	2	3	4	5	6	7			1	2	3	4	5
4	5	6	7	8	9	10	8	9	10	11	12	13	14	6	7	8	9	10	11	12
11	12	13	14	15	16	17	15	16	17	18	19	20	21	13	14	15	16	17	18	19
18	19	20	21	22	23	24	22	23	24	25	26	27	28	20	21	22	23	24	25	26
25	26	27	28	29	30	31	29	30						27	28	29	30	31		

	PARIS
	HORS PARIS
	(ORLY AEROGARE /LA QUEUE LES YVELINES)

Source : retraitements CRC IDF à partir des états de frais du chauffeur du Maire

Cet échantillon atteste que le véhicule affecté au maire est très fréquemment à Paris en milieu de journée. Cette situation laisse supposer que les déplacements du véhicule mis à disposition du maire ne sont pas limités aux seuls trajets entre son domicile et la mairie de Meaux.

5.6 La rémunération du chauffeur principal du maire

La chambre n'a eu connaissance de l'existence d'un roulement entre deux chauffeurs que dans la réponse du maire de Meaux au rapport d'observations provisoires. Son examen n'a donc porté que sur la rémunération du chauffeur principal.

5.6.1 Le forfait d'heures supplémentaires

A la rubrique « spécificités » de la fiche de poste précitée, le chauffeur principal du maire est soumis à des horaires variables et est tenu de travailler le week-end et en soirée. Un volume forfaitaire de 23 heures d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) lui est systématiquement versé⁷⁸ :

Tableau n° 26 : IHTS du chauffeur principal du Maire de 2017 à 2020

Exercice	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Aout	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Cout brut annuel
2017	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	5 126,03 €
2018	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	5 156,43 €
2019	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	5 453,43 €
2020	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	5 456,88 €

Source : paye de la commune de Meaux et retraitements CRC IDF

Il convient de relever que ce montant de 23 heures supplémentaires est très proche du plafond légal fixé à 25 heures par mois. Cette situation suscite des interrogations à laquelle la collectivité n'a pas apporté de réponses idoines :

- Ce versement systématique, reproduit à l'identique tout au long des exercices 2016 à 2020, intervient alors que la commune n'a produit aucune délibération ou arrêté autorisant le versement d'IHTS à cet agent.

⁷⁸ L'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est encadrée par le décret du 14 janvier 2002. Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires (HS) et à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures accomplies. Cette disposition ne concerne pas, le cas échéant, le versement d'IHTS aux agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou affectés sur des sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10, sous réserve d'un décompte déclaratif contrôlable est suffisant.

- Il intervient alors que la collectivité précise qu'elle n'est dotée, pour l'ensemble de ces agents, d'aucun dispositif de contrôle automatisé permettant le décompte des heures supplémentaires, contrairement à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002⁷⁹.
- Selon la commune, les heures supplémentaires sont déclarées mensuellement par le chauffeur principal du maire et visées par la chaîne hiérarchique. En l'espèce, ce serait donc le maire qui contrôlerait et viserait le décompte déclaratif établi par son principal chauffeur. Toutefois, la commune n'a transmis à la chambre aucun de ces décomptes.

Le caractère constant du volume payé (jamais récupéré) de 23 heures mensuelles confère à ce versement d'IHTS le caractère d'un complément de rémunération. Au demeurant, le chauffeur principal du maire est l'agent de la commune qui bénéficie du montant d'IHTS le plus élevé (5 456,88 € en 2020), hormis les policiers municipaux exerçant leur mission de nuit ou le dimanche. La commune justifie cette situation particulière par l'importance des trajets que le maire de Meaux effectue chaque semaine, samedi inclus, entre son domicile parisien et Meaux, auxquels s'ajoutent les trajets que le chauffeur accomplit depuis son domicile.

5.6.2 Les astreintes du chauffeur principal du maire

La commune a fourni à la chambre une délibération sur le versement des indemnités pour astreintes. Cependant, la chambre observe que ce dispositif peut difficilement trouver à s'appliquer au chauffeur principal du maire. Au regard de la distance entre son domicile (Saint-Rémy-Blanzy à 81 km de Meaux, puis Neuilly-Saint-Front à 61 km de Meaux) et l'hôtel de ville de Meaux, il semble peu vraisemblable qu'il puisse intervenir en urgence si son administration le lui demande. Du reste, la commune reconnaît que le temps de trajet de cet agent entre son domicile et Meaux est de 54 minutes.

Tableau n° 27 : Astreintes rémunérées du chauffeur de 2017 à 2020

	JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOÛT	SEPT.	OCTOBRE	NOV.	DÉC.	COUT BRUT ANNUEL
2017	1 nuit	1 nuit	1 nuit	1 nuit	1 semaine	1 nuit	1 nuit	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	957,17
2018	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 793,76 €
2019	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 793,76 €
2020	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 semaine	1 793,76 €

Source : *paye de la commune de Meaux et retraitements CRC IDF*

La chambre relève en outre que, le cas échéant, cet agent est hébergé à Paris. Ainsi, elle a constaté son hébergement pour nécessité de service le 30 janvier 2019 (Hôtel le Franklin Paris, 75016) pris en charge par la régie des élus de la commune que le maire justifie en faisant état de la tempête de neige Gabriel qui a perturbé le trafic et empêché le chauffeur principal du maire de regagner son domicile au volant du véhicule affecté au maire.

5.6.3 Récapitulatif des primes et indemnités du chauffeur principal du maire

Au total, les primes et indemnités dont bénéficie le chauffeur principal du maire, dont toutes ne sont pas irrégulières, représentent un coût significatif pour la commune ainsi que cela a été mentionné *supra* :

⁷⁹ Article 2 | 2° du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 : « Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. »

Tableau n° 28 : Liste des primes et indemnités (hors SFT⁸⁰) versées au chauffeur principal du maire

(en €)	2017	2018	2019	2020	Total
Indemnité de résidence	266,38	268,96	283,32	283,32	1 101,98
Astreintes	957,17	1 793,76	1 793,76	1 793,76	6 338,45
Heures supplémentaires	5 126,03	5 156,43	5 453,43	5 456,88	21 192,77
Indemnité spécifique de mission	4 026,00	5 352,54	5 841,24	4 380,93	19 600,71
IFSE ⁸¹				1 460,31	1 460,31
Prime de service	1 786,51	1 568,00			3 354,51
Prime semestrielle	1 649,44	1 669,72	695,08	1 715,36	6 729,60
Frais de mission			2 570,78		2 570,78
Total	13 811,53	15 809,41	17 637,61	15 090,56	62 349,11

Source : *paye de la commune de Meaux et retraitements CRC IDF*

La part moyenne des primes et indemnités dans le salaire des fonctionnaires est de 23,6 % dans l'ensemble de la fonction publique⁸². Cette proportion est plus élevée s'agissant du chauffeur principal du maire ainsi que l'attestent les tableaux ci-après :

Tableau n° 29 : Part des primes et indemnités dans le salaire brut du chauffeur principal du maire

(en €)	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Total brut des compléments indemnitaires hors SFT	13 811,53	15 809,41	17 637,61	15 090,56	61 247,13
Salaire brut	43 357,45	45 544,97	45 869,15	45 893,00	180 664,57
% Des primes dans le traitement brut	31,86	34,71	38,45	32,88	33,90

Source : *Paye de la commune de Meaux et retraitements CRC IDF*

Le maire estime que cette proportion est totalement justifiée par les différentes contraintes qui pèsent sur les missions du chauffeur d'un maire d'une commune comme celle de Meaux. Selon lui, la rémunération de son chauffeur principal est fondée au regard de l'importance des trajets auquel il est astreint entre son domicile et la mairie.

6 DES IRRÉGULARITÉS AFFECTANT LES FRAIS DE REPRÉSENTATIONS DES ÉLUS

Pour information, un article de doctrine sur les frais de représentation du maire a paru en mars 2021⁸³.

6.1 Textes, jurisprudence et nature de la dépense

L'article L. 2123-19 du CGCT dispose que le conseil municipal peut accorder, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation.

Interrogé par une question, le ministre de l'intérieur a précisé dans sa réponse⁸⁴ que le conseil municipal peut par délibération accorder cette indemnité au maire, et à lui seul, afin de couvrir les dépenses engagées par lui à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune⁸⁵.

⁸⁰ SFT : Supplément familial de traitement.

⁸¹ IFSE : indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise.

⁸² [04_Vues_d'ensemble_03_RA2020.pdf \(fonction-publique.gouv.fr\)](#)

⁸³ Ahmed Slimani, Les frais de représentation du maire et le juge financier : entre opportunité de la dépense et contrôle sur pièces de l'intérêt communal, CP / La semaine juridique – Édition administrations et collectivités territoriales N° 13. 29 mars 2021.

⁸⁴ [Réponse du ministre de l'intérieur n° 33549, JO AN, 10 décembre 1990, p.5673.](#)

⁸⁵ [Article L. 2123-19 du CGCT.](#)

Le juge administratif a considéré qu'une allocation de frais de représentation pouvait être allouée au maire en raison d'une circonstance exceptionnelle ou prédéterminée ou prendre la forme d'une indemnité fixe et annuelle qui ne devait pas, toutefois, excéder les frais auxquels elle correspondait, sous peine de constituer un traitement déguisé⁸⁶.

Si aucune disposition légale ou réglementaire ne fixe un plafond ou n'encadre le montant de cette dépense, compte tenu du contrôle susceptible d'être exercé par le juge administratif et le juge des comptes, il est cependant conseillé aux maires concernés de conserver par devers eux toute pièce justificative des dépenses ayant ouvert le bénéfice de l'indemnité dite de représentation⁸⁷.

Ces indemnités sont considérées comme des allocations destinées à couvrir des frais inhérents à la fonction de maire et, à ce titre, ne sont pas imposables⁸⁸. Cependant, elles ne peuvent être exonérées que si elles sont utilisées par leur bénéficiaire conformément à leur objet. Une indemnité pour frais de représentation qui serait attribuée en l'absence de toute justification des dépenses qu'elle est destinée à couvrir encourt le risque d'être requalifiée en indemnité de fonction, voire en traitement déguisé et devrait alors être comprise à ce titre dans l'assiette de la retenue à la source⁸⁹.

La jurisprudence a précisé à de nombreuses reprises la portée de ces dispositions. Ainsi, ces indemnités ne correspondent pas à un droit, mais à une simple possibilité. Les conseils municipaux n'ont pas, en effet, l'obligation de les voter mais seulement la faculté si les ressources ordinaires de la commune le permettent⁹⁰.

Il convient en conséquence pour l'élu de prendre une délibération claire, de veiller à l'intérêt communal de la dépense, de conserver et produire les justificatifs et d'imputer correctement la dépense.

6.2 L'imputation comptable

Les frais de représentation sont imputés au compte 6536 « frais de représentation du maire ».

Concernant l'imputation au compte 6257 « réceptions », il est précisé dans l'ouvrage de référence « budget des communes et des établissements publics de coopération intercommunale 2017 »⁹¹, que cet article « enregistre les frais de réception autres que ceux exposés dans le cadre des fêtes et cérémonies ». Le même ouvrage⁹² précise concernant les « fêtes et cérémonies » (6232) qu'il s'agit de « dépenses résultant de fêtes locales ou nationales, des jumelages entre cités, des réceptions diverses ». Il est également indiqué que « le comptable doit exiger toutes les pièces lui permettant d'identifier clairement la nature de la dépense afin d'éviter d'engager sa responsabilité. »

Pour les frais de restaurants se rapportant au compte 6232, l'ouvrage précité rappelle qu'il appartient au juge des comptes d'exiger la liste et la qualité des convives⁹³.

⁸⁶ Conseil d'État 17 mars 1939, association de défense des contribuables de Dijon.

⁸⁷ [Réponse du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire publiée dans le JO du Sénat du 20/07/2006, page 1963](#)

⁸⁸ [Réponse ministérielle n° 33549, JO AN, 10 décembre 1990, p.5673.](#)

⁸⁹ Instruction fiscalité personnelle - Traitements, salaires, pensions et rentes viagères DAB 10 Février 1999 Entrée en vigueur : 11 février 1999 (b frais d'emploi, remarques).

⁹⁰ Cf. Conseil d'État 16 avril 1937, Richard.

⁹¹ Budget des communes et des établissements publics de coopération intercommunale I 2017 27^e édition, Roland Brolles et Bernadette Straub – §1302.

⁹² *Ibid*, § 1254 et suivants.

⁹³ *Ibid*, § 1265 et suivants

6.3 Les pratiques en vigueur à Meaux

6.3.1 Une régie des élus qui prend en charge les frais de représentation du maire

La collectivité a communiqué à la chambre un ensemble de pièces attestant de l'existence d'une régie d'avances des élus de la commune de Meaux, créée par arrêté municipal n° 1159 du 5 septembre 1995. Un arrêté modificatif n° 52 du 17 janvier 1996 précise qu'il est « *institué auprès de la ville de Meaux au secrétariat du Maire une régie d'avance pour le paiement des dépenses suivantes : frais de représentation, restaurants, cocktail* ».

Il ressort de cet arrêté qu'à compter de 1996, les frais de représentation du maire sont pris en charge par une régie des élus. Différents arrêtés modificatifs sont intervenus en 2004, 2007, 2012 et 2014 sans remettre en cause le paiement par ladite régie des frais de représentation du maire.

En 2019, le comptable public de la commune a procédé à un audit approfondi du fonctionnement de cette régie⁹⁴. À l'issue de cette procédure, une décision du maire n° 2019-221 du 12 avril 2019 est intervenue avec pour objet la « *refonte intégrale de la régie d'avances pour les frais engagés par les élus dans l'exercice de leur mandat* ». Or, l'article 2 de ladite décision dispose que cette régie d'avance a toujours pour objet de payer, entre autres, les frais de représentation du maire.

Pourtant, après avoir été destinataire du rapport d'observations provisoire de la chambre, le maire de Meaux a affirmé que la régie des élus n'avait jamais eu pour objet de prendre en charge les frais de représentation du maire.

Les frais pris en charge par la régie constituent en fait des remboursements en numéraire de sommes déjà engagées et payées par le bénéficiaire.

6.3.2 Le versement d'une indemnité forfaitaire au maire pour frais de représentation

Il ressort de l'examen du bulletin de paye du maire que ce dernier bénéficie chaque mois d'un abondement de 1 000 € au titre de « frais de représentation élus ». La chambre a demandé à la collectivité de lui fournir les délibérations et arrêtés adoptés à l'appui du versement de cette indemnité pour la période 2016-2020 et la nouvelle mandature 2020-2026. La collectivité a fourni une délibération en date du 13 novembre 2002 dont l'une des dispositions autorise « le versement au maire d'une indemnité forfaitaire mensuelle correspondant à 1/12^{ème} des crédits votés annuellement au budget de la ville pour frais de représentation ». Elle n'a transmis aucune autre délibération, règlement intérieur ou procédure formalisée précisant les modalités de paiement de cette indemnité au bénéfice du maire.

En l'espèce, cette indemnité de 12 000 € par an figure chaque année au budget primitif de la collectivité au compte 6536 « frais de représentation du maire ». L'assemblée délibérante se prononce donc sur une enveloppe limitée à ce montant, à l'exclusion de toute autre prise en charge.

Par la suite, les seuls mouvements affectant le compte administratif sont l'imputation de la somme globale de 12 000 € au compte 6536. La valeur mensuelle de cette indemnité forfaitaire figure sur le bulletin de paie du maire au titre d'une ligne « 7579 Frais de représentation élus » et est virée sur son compte bancaire personnel. Hormis ces écritures, le compte 6536 n'a jamais été mouvementé au cours de la période sous revue.

Depuis l'intervention de la délibération du 13 novembre 2002, un montant de l'ordre de 228 000 € a ainsi été versé au maire au titre de cette indemnité forfaitaire.

⁹⁴ Rapport d'audit n° 2018 – 077 – 081 de la DDFiP 77 du 16 avril 2019 relatif à la Régie d'avances des élus de la ville de Meaux.

6.3.3 Le risque d'une double prise en charge

L'article de doctrine précité indique que la prise en charge des frais de représentation du maire « se définit par un remboursement des frais soit au réel dans la limite d'une enveloppe financière, soit forfaitairement. On ne peut d'ailleurs et en toute logique pas cumuler ces deux régimes de remboursement par l'intermédiaire de deux délibérations distinctes et successives ».

Interrogée sur les tenants et aboutissants de cette double prise en charge, la collectivité n'a pas entrevu que l'indemnité forfaitaire et le remboursement des frais par la régie pouvaient avoir une finalité identique. Il en résulte que, pour les mêmes dépenses, le maire a pu bénéficier à la fois d'un remboursement aux frais réels et en numéraire par l'intermédiaire de la régie des élus et de la perception de l'indemnité forfaitaire de 12 000 € par an.

Après avoir été destinataire du rapport d'observations provisoires, le maire de Meaux a reconnu qu'effectivement certains frais de représentation, déjà couverts par l'indemnité forfaitaire, avaient aussi été pris en charge par la régie des élus à hauteur d'une somme globale de 4 016 €. Il a estimé leur montant à 1 207 € en 2019, à 2 258 € en 2018 et à 551 € en 2020 et 2021, ce qui revient à reconnaître que l'enveloppe de 12 000 € votée chaque année par le conseil municipal a été systématiquement dépassée.

Le maire de Meaux s'est engagé à ce que le conseil municipal délibère prochainement pour arbitrer entre l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation et la prise en charge par la régie des élus des frais de représentation du maire uniquement au réel et sur justificatifs dans le cadre d'une enveloppe maximale fixées chaque année.

Par ailleurs, il a indiqué que seront émis à son encontre le moment venu des titres de recouvrement de ces dépenses à hauteur de 4 016 € correspondant aux frais de représentation dont il admet qu'ils étaient déjà couverts par l'indemnité forfaitaire et qu'ils ont fait l'objet d'une double prise en charge par la régie des élus.

La chambre s'interroge toutefois sur le caractère exhaustif de ce montant de 4 016 €, le maire de Meaux n'ayant produit aucun justificatif à l'appui de l'indemnité forfaitaire dont il est bénéficiaire.

6.3.4 Aucun justificatif à l'appui du versement de l'indemnité forfaitaire de 12 000 €

Il est rappelé que la réponse ministérielle précitée⁹⁵ préconise que « dans tous les cas de figure, il ne peut qu'être conseillé aux maires concernés de conserver par devers eux toutes pièces justificatives des frais pouvant entrer dans la catégorie définie » à l'article L. 2123-19 du CGCT.

Du reste, les chambres régionales et territoriales de comptes recommandent que le maire conserve les documents au titre desquels il bénéficie d'une indemnité forfaitaire. Car, s'il s'agit bien d'une allocation, il est vivement conseillé que ces frais fassent l'objet d'un ordre de mission présentant le but, la date, les circonstances de la mission et l'identité des invités⁹⁶. Il en va de la bonne gestion des deniers publics locaux et de la transparence de la vie publique⁹⁷. L'absence de pièces justificatives des dépenses correspondantes peut conduire à requalifier les sommes en cause en complément indemnitaire assujetti à l'impôt sur le revenu.

⁹⁵ Rép. min. n° 33549 : JOAN 10 déc. 1990, p. 5673.

⁹⁶ CRC IDF, oct. 2020, n° 424525, Cne Mantes-la-Jolie, p. 101. ; CRC Île-de-France, juill. 2017, n° 400718, Cne Plaisir, p. 22.

⁹⁷ CRC PACA, nov. 2019, n° 424283, Cne Allauch, p. 8.

Or la chambre a observé que la commune n'exerce aucun contrôle sur cette indemnité forfaitaire. Elle a demandé à la commune de lui fournir un état des frais engagés au titre de ladite indemnité y compris les pièces afférentes (ordre de mission éventuel présentant le but, la date, les circonstances de la mission et l'identité des invités, pièces justificatives). La commune a indiqué ne disposer d'aucun élément à lui produire. Elle a précisé n'être pas en mesure de fournir un état des frais engagés avec justificatifs, le maire ne conservant pas les justificatifs des frais censés relever de l'indemnité forfaitaire.

Pour justifier cette absence de justificatifs, la commune a mentionné les points suivants :

- la délibération prise le 19 novembre 2002 indique qu'il s'agit d'une indemnité forfaitaire mensuelle sans préciser par la suite que ces frais nécessitent des justificatifs ;
- ces frais sont minimes, ils ne représenteraient que 0,2 € par habitant, soit un montant qui serait bien en deçà de ceux observés ailleurs ;
- en 2019 et 2020, les frais concernés correspondaient à des déjeuners avec différentes personnalités telles que des journalistes, des investisseurs ou des influenceurs, permettant de mettre en avant les actions de la commune de Meaux.

À ce propos, la chambre relève que certains frais de représentation pris en charge par la régie des élus (cf. tableau n° 31) et donnant lieu à des remboursements en numéraire en plus de l'indemnité forfaitaire sont justement des déjeuners avec des journalistes. Après avoir été destinataire du rapport d'observations provisoires, le maire de Meaux a en effet reconnu avoir bénéficié dans certains cas d'une double prise en charge.

Enfin, selon la collectivité, l'indemnité de 12 000 € aurait couvert les frais engagés lors de visites en 2017 et 2018 de musées sur la Grande Guerre au Canada et à Kansas City. La chambre relève que de tels déplacements, distincts par leur nature et leur imputation comptable, des frais de représentation, doivent être pris en charge par la commune au titre de l'article L. 2123-18 du CGCT. Un mandat spécial doit être confié à l'élu par le conseil municipal préalablement à toute prise en charge de frais de mission. Enfin, comme l'a reconnu la commune, la thématique des musées sur la Grande Guerre relève intégralement de la compétence de la CAPM qui gère le musée de la Grande Guerre du pays de Meaux, et non de la commune de Meaux.

Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, le maire de Meaux a affirmé que l'indemnité forfaitaire qui lui été versée a financé des dépenses engagées dans l'intérêt de la commune mais il a reconnu qu'il aurait été prudent de conserver les justificatifs des frais correspondants.

La chambre rappelle qu'un maire ne peut répondre au juge financier qu'il ne lui a pas semblé utile de conserver les justificatifs en raison du caractère forfaitaire de la dotation⁹⁸. Le montant de l'indemnité forfaitaire ne peut excéder les frais réellement exposés⁹⁹. Il est donc nécessaire que le maire conserve ses justificatifs pour prouver que les frais couverts par l'indemnité ont bien été exposés dans le cadre de l'exercice de son mandat.

6.3.5 Les frais de restauration représentant 90 % des dépenses de la régie des élus

Il ressort du rapport d'audit précité que les factures prises en charge par la régie des élus sont constituées à plus de 90 % de dépenses de restauration. Pour autant, ledit rapport ne comporte aucune indication sur l'imputation comptable de ces dépenses.

⁹⁸ CRC PACA, août 2012, n° 278159, Cne Sanary-sur-Mer p. 31-32.

⁹⁹ Conseil d'État, 20 février 1942, Ligue des contribuables de Sevrans.

L'examen par la chambre des bordereaux de la régie des élus a fait ressortir que le fonctionnement de celle-ci souffre d'un grand nombre d'anomalies qui rendent difficile de retracer les paiements opérés. Toutefois, à partir de l'outil de recherche et de consultation (ORC) mise à disposition par la DGFIP, la chambre a pu reconstituer les imputations ci-après :

Tableau n° 30 : Imputation comptable des dépenses prises en charge par la régie d'avances des élus

Imputation comptable	LIBELLE	2017	2018	2019	2020	TOTAL
6064	ACHATS NON STOCKES DE FOURNITURES ADMINISTRATIVES		72,98 €		128,59 €	201,57 €
6068	AUTRES MATIERES ET FOURNITURES	84,11 €	19,90 €	145,63 €		249,64 €
6182	DOCT GENERALE ET TECHNIQUE		496,99 €			496,99 €
6232	FETES ET CEREMONIES	190,00 €	564,99 €	80,00 €	50,00 €	884,99 €
6238	DIVERS AUTRES FRAIS EXTERIEURS	823,44 €	29,50 €			852,94 €
6247	TRANSPORTS COLLECTIFS	17,30 €	387,30 €			404,60 €
6251	VOYAGES ET DEPLACEMENTS	431,85 €	407,82 €	330,00 €	87,00 €	1 256,67 €
6257	RECEPTIONS	21 909,56 €	17 084,87 €	8 449,60 €	8 421,17 €	55 865,20 €
6261	FRAIS D'AFFRANCHISSEMENT	1 939,02 €	477,90 €			2 416,92 €
6288	DIVERS AUTRES FRAIS EXTERIEURS	75,00 €				75,00 €
60622	ACHATS NON STOCKES DE CARBURANT	127,53 €				127,53 €
60623	ACHATS NON STOCKES D'ALIMENTS	150,87 €	257,21 €		13,25 €	421,33 €
60632	ACHATS NON STOCKES FOURNITURE DE PETIT EQUIPEMENT	274,60 €	307,14 €			581,74 €
	Total général	26 023,28 €	20 106,60 €	9 005,23 €	8 700,01 €	63 835,12 €

Source : retraitements CRC IDF à partir d'ORC

Au cours des exercices 2017 et 2018, ces dépenses de restauration, excèdent de manière significative le montant de l'indemnité forfaitaire de 12 000 € pour frais de représentation, seul montant sur lequel s'est prononcée l'assemblée délibérante.

L'intervention de l'audit précité début 2019 coïncide avec une rupture très nette dans le rythme des frais de restauration.

À partir des factures disponibles, la chambre a pu mettre en évidence des évènements qui ont eu lieu à Paris, dont certains relèvent de frais de représentation :

Tableau n° 31 : Indemnités forfaitaire/ Dépenses prises en charge par la régie des élus/ 2018-2019

Mois	Factures prises en charge par la régie des élus
janv-18	
févr-18	
mars-18	18 notes de frais de restaurants à Paris (D'chez eux Paris 7, Conti Paris 16, Carmine Café Paris 7, Le Franklin Paris 16, Les 4 saisons Paris 8, Le Brazza Paris 6, Le bistro de Gaspard Paris 7, Pizza Sant Antonio Paris 4, L'Assemblée Paris 7,) + Monop Paris 9, MacDonald Paris 16, Le Chesnay, Sarcelles
avr-18	11 notes de frais de restaurants à Paris (Le Kranklin Paris 16, Marcello Ristorante Paris 16, Brasserie Le coq Paris 16, Chez les anges Paris 7
	26 notes de restaurants à Paris
mai-18	
juin-18	...
juil-18	15 notes de frais de restaurants à Paris (Le Franklin Paris 16, Chez les anges Paris 7, Marcello Ristorante Paris 16, Le Marceau Paris 16, Framboise passy Tracadéro Paris 16, La Terrasse Paris 7)
août-18	17 notes de frais de restaurants à Paris (Gustave à Neuilly s/Seine, Le Franklin Paris 16, Canon des invalides, Carmine Paris 7, OH Café Paris 16, Chez les anges Paris 7)
sept-18	
oct-18	6 notes de frais de restaurants à Paris (Carmine Paris 7, Marcello Ristorante Paris 16, le tournesol 16,)
nov-18	17 notes de frais de restaurants à Paris (Canon des invalides Paris 7, Carmine Café Paris 7, Le Franklin Paris 16, OH Café Paris 16, Chez les anges Paris 7, Gustave à Neuilly s/Seine)
déc-18	
janv-19	
févr-19	3 notes de frais de restaurants à Paris (Chez les anges Paris 7, Brasserie le Coq Paris 16, le to
mars-19	
avr-19	6 notes de frais de restaurants à Paris (Shangri-la Hotel Paris 16, le tournesol Paris 16, Chez les anges Paris 7, Le Veramente Paris 7) Personnalités invitées : Mme Van Euw (VP au CRIF), M. C BARBIER (L'express), M. Edouard Treteau, M. Laurent Deutsch, M. G. Thabard (Le Figaro), Mme Corinne Lhaik (l'express), Mme Catherine Pégard
mai-19	
juin-19	
juil-19	2 notes de frais de restaurants à Paris (le tournesol Paris 16)
août-19	
sept-19	
oct-19	1 note de frais de restaurant à Paris (Brasserie L'euro péen Paris 12)
nov-19	3 notes de frais de restaurants à Paris (le tournesol Paris 16, La Rotonde Paris 6) Personnalités invitées : M. Mestre (CSA), MGR Nahmias évêque de Meaux, M. Gérard Carreyrou (Europe 1)

Source : retraitements CRC IDF à partir d'ORC

Faute de disposer de la totalité des pièces justificatives (cf. *infra*), il n'a pas été possible à la chambre de retracer en totalité les sommes représentatives de ces dépenses dont certaines sont assimilables à des frais de représentation. Il apparaît toutefois que le nombre de notes de restaurants à Paris est très conséquent.

Cette régie ne peut prendre en charge que des frais engagés par des élus comme le précise l'arrêté municipal modifié n° 1159 du 5 septembre 1995 et les divers arrêtés modificatifs qui ont suivis.

Le rapport d'audit précité relève que le mode de règlement utilisé est uniquement le numéraire. Le caractère libératoire du règlement se pose puisque les pièces produites par le régisseur ne comportent pas suffisamment d'élément d'information permettant d'identifier les personnes ayant perçu les fonds versés par la régie.

Toutefois, concernant 2018, dernier exercice couvert par l'audit, un examen attentif des pièces justificatives de dépenses, fait ressortir que beaucoup d'entre elles, comportent les initiales JFC ou le nom du maire.

La plupart de ces notes de restaurants proviennent du même périmètre déjà visé *supra* (Paris 16^{ème}) à propos de l'examen des dépenses de carburants. Dans sa réponse au rapport provisoire, le maire de Meaux a observé que les factures de cafés, de sandwicheries, de déjeuners pour un couvert dans des cafés ou des fast-foods correspondent aux dépenses de restauration de son chauffeur principal. Il a aussi précisé qu'avant l'audit précité, les frais du chauffeur étaient pris en charge par la régie des élus.

6.3.6 La non-conformité des opérations de régie a pu favoriser les erreurs relevées

Il a été exposé *supra* que le comptable public a procédé à un contrôle approfondi de la régie des élus portant principalement sur la régularité des opérations comptables et financières ainsi que sur l'organisation et la politique de maîtrise des risques mise en œuvre au sein de l'entité. L'audit a porté sur les exercices 2012 à 2018.

Il a relevé que des dépenses d'un montant total de 189 055,21 €, effectuées entre le 1^{er} janvier 2012 et le 14 novembre 2018, avaient vocation à être rejetées lors de la demande de reconstitution de l'avance, au motif de l'absence de l'acquit libératoire.

Par ailleurs, certaines factures n'ont pas été produites bien qu'elles aient fait l'objet de remboursements. Au cours de la période sous revue, cette carence affecte quatre dépenses du bordereau du 26 février 2016 de 1 516,98 €, 32 dépenses du bordereau du 8 avril 2016 de 1 569,79 € et 44 dépenses du bordereau du 12 juillet 2016 de 1 832,58 €.

Le rapport d'audit souligne par ailleurs que des factures ayant été produites en double ont généré des doubles paiements avérés ou fortement présumés : une facture de 30 € sur bordereau du 2 février 2017 de 1 755,02 €, sept factures pour un total de 210 € sur bordereau du 2 mars 2017 de 1 755,02 €, cinq factures pour un total de 150 € sur bordereau du 22 mai 2017 de 1 949,82 €, une facture de 30 € sur bordereau du 17 août 2017 de 1 889,62 €, trois factures pour un total de 90 € sur bordereau du 18 septembre 2017 de 1 666,63 €, une facture de 30 € sur bordereau du 8 juin 2016 de 1 362,94 €, quatre factures pour un total de 120 € et deux factures pour total de 64 € sur bordereau du 13 décembre 2016.

Une partie de ces dépenses aurait dû être imputée au compte 6536 « frais de représentation », et non au compte 6257.

L'audit précité a donné lieu à un rapport du 16 avril 2019 qui relève les points suivants :

- un mode de paiement exclusivement en numéraire et jamais par chèque,
- l'absence de rigueur dans la tenue des opérations comptables,
- une défaillance majeure dans le contrôle de la régularité des dépenses,
- des opérations de dépenses insuffisamment justifiées,
- une garantie de l'absence de double paiement pas toujours effective.

Le caractère exclusivement numéraire du maniement des deniers publics est selon l'audit le point de dysfonctionnement majeur de la régie.

Au cours de la période sous revue, le comptable public évalue ainsi le montant des dépenses irrégulières ayant vocation à être rejetées lors de la demande de reconstitution de l'avance :

Tableau n° 32 : Sommes payées par le régisseur et non justifiées par un acquit libératoire

Année	Montant (en €)
2016	27 400
2017	26 717
2018	20 272
Total	74 389

Source : Rapport d'audit n° 2018 – 077 – 081 de la Direction départementale des finances publiques (DDFiP) 77 du 16 avril 2019 relatif à la Régie d'avances des élus de la commune de Meaux

À l'issue de l'audit, le rapport formule dix recommandations dont celles-ci :

- veiller à un contrôle pertinent et renforcé de la régularité des dépenses afin de vérifier notamment la nature de la dépense, l'existence de l'acquit libératoire, l'absence de double paiement, la présence et la qualité des pièces justificatives ;
- assurer la conservation des documents comptables au sein du local de la régie, le bordereau-journal initial et exemplaire éventuellement rectifié par le comptable et pièces justificatives de la dépense, dans un répertoire dédié ;
- procéder à l'ouverture d'un compte de dépôt de fonds au Trésor auprès de la DDFiP de Seine-et-Marne, service activités bancaires de la division des opérations de l'État. Utiliser ainsi les chèquiers qui pourront être commandés suite à l'ouverture du compte DFT et dont l'enregistrement devra être effectué dans le compte d'emploi.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le maire de Meaux affirme avoir mis en œuvre la totalité des préconisations formulées par le comptable public.

La chambre observe enfin que, si le rapport précité précise bien que les frais de représentation du maire entrent dans le champ des dépenses autorisées de la régie des élus, il ne fait nulle mention de l'indemnité forfaitaire de 12 000 € versée au titre de la délibération du 13 novembre 2002. Ainsi, l'audit n'a pas relevé que l'indemnité forfaitaire et le remboursement des frais par la régie pouvait avoir une finalité identique s'agissant des frais de représentation.

Le maire estime regrettable que l'audit précité n'ait pas détecté ce risque de confusion. Il précise que ce n'est qu'à la lecture des observations provisoires de la chambre qu'il en a pris conscience.

Recommandation régularité 4 : A.- Mettre un terme au versement au maire d'une indemnité forfaitaire de 12 000 € pour frais de représentation. B._ Procéder aux régularisations nécessaires et émettre les titres de recettes sur le maire pour les factures déjà prises en charge par la régie des élus. C._ Imputer au compte 6536 les frais de représentation du maire remboursés par la régie des élus et non au compte 6257 « réceptions ».

7 LA CRISE SANITAIRE ET LES ÉQUIPEMENTS COMMUNAUX

7.1 Une politique locale de santé ambitieuse et réactive

Dans sa livraison de février 2019, le journal municipal de Meaux n° 96 consacrait un long article sur les efforts déployés par la commune en vue d'assurer la santé de ses habitants et de favoriser une démographie médicale plus soutenue sur son territoire¹⁰⁰.

La chambre s'est appliquée à examiner dans quelle mesure cette politique locale a permis de mieux faire face à la crise sanitaire en termes de distribution de masques, de tests, de vaccination, etc.

7.1.1 La prévention

À l'origine, la politique municipale de santé s'est principalement consacrée à la prévention à travers trois implantations :

- Un espace santé, première structure municipale créée en centre-ville, a pour finalité d'être un lieu d'information et d'éducation à la santé, ouvert à tous, où les particuliers et les professionnels peuvent trouver de la documentation et des outils pédagogiques de prévention sur différents sujets de Santé. Son animation est assurée par du personnel municipal. Chaque année, environ 3 000 personnes y sont sensibilisées.
- La Maison du diabète, créée en 2015 afin de faire face à la recrudescence de diabétiques et d'administrés en situation de surpoids, a été installée dans des locaux communaux. Son personnel est employé par une association spécialiste du diabète, de l'obésité et des maladies cardiovasculaires. Elle propose un panel d'ateliers d'éducation thérapeutique (infirmier, diététique, diabétologie, podologie, exercice physique adapté, etc.), ainsi que des diagnostics et entretiens individuels effectués par les professionnels de santé. Chaque année, elle accompagne environ 200 patients.
- La Maison des patients et des proches, gérée par une association, dispense des ateliers de bien-être aux personnes en traitement contre le cancer. Elle accompagne chaque année une cinquantaine de patients et bénéficie de subventions, notamment de l'agence régionale de santé (ARS) et de la commune de Meaux.

7.1.2 Le contrat local de santé et les besoins du territoire

Avant la crise sanitaire, la commune de Meaux avait développé en partenariat avec l'ARS, la préfecture et la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), un programme ambitieux de prévention sanitaire à travers un contrat local de santé (CLS).

Partant du constat que 30 % des médecins généraliste partiraient à la retraite dans les cinq années à venir alors que, dans le même temps, la population du département de Seine-et-Marne n'allait cesser d'augmenter, ce contrat local de santé 2018-2020¹⁰¹, signé le 10 décembre 2018, avait pour objectifs de réduire les inégalités sociales et territoriales de santé et de proposer des parcours de santé plus cohérents et adaptés à l'échelon local. Il avait été précédé d'un premier CLS conclu en 2012.

¹⁰⁰ Meaux LE JOURNAL, n° 96 - février / mars / 2019, [Mise en page 1 \(ville-meaux.fr\)](http://ville-meaux.fr)

¹⁰¹ Les contrats locaux de santé (CLS) participent à la construction des dynamiques territoriales de santé. Ils permettent la rencontre du projet porté par l'ARS et des aspirations des collectivités territoriales pour mettre en œuvre des actions, au plus près des populations, Art. L. 1434-17 du code de santé publique, [Microsoft Word - Plaquette CLS_def.doc \(solidarites-sante.gouv.fr\)](http://solidarites-sante.gouv.fr)

La chambre relève par ailleurs que, selon l'ARS d'Île-de-France, Meaux et les communes alentour sont classées en zones d'action complémentaire¹⁰². Ce « zonage médecins » signifie que l'installation de médecins n'est pas éligible aux aides à l'installation et au maintien de l'assurance maladie réservées aux zones d'intervention prioritaire.

7.1.3 Les pôles médicaux

La commune précise qu'au regard des constats des deux CLS, elle s'est engagée, dans la création de deux pôles médicaux proposant des cabinets dessinés et aménagés avec les professionnels de santé.

La municipalité a inauguré en mai 2016 un pôle médical d'environ 800 m² en centre-ville (*pôle médical du marché*) qui a permis d'installer durablement 17 nouveaux professionnels de santé au sein de 14 cabinets, avec des spécialités répondant aux besoins du territoire (généraliste, pneumologue, gynécologue, ophtalmologie, pédiatre etc.). Ce pôle médical, qui a représenté un investissement de 1,8 M€ entre 2015 et 2021, a totalement été financé par la commune qui s'est assurée de sa réhabilitation, son aménagement et sa location auprès de professionnels de santé.

Vis-à-vis des cabinets de santé, la commune de Meaux agit en qualité de propriétaire du bâtiment et de bailleur. Les baux ont été rédigés par la direction des affaires juridiques de la commune en prenant en compte le prix du marché de l'époque dans le but de créer une attractivité sur une profession sinistrée et dans un contexte de mise en concurrence des territoires afin d'attirer de nouveaux médecins. La commune a statué sur un montant de loyer de 10 € par mètre carré hors charges. Un bail professionnel de six ans a été conclu avec chacun des professionnels.

Un second équipement (*pôle médical Colbert*) a été inauguré courant 2019 en vue de faciliter l'installation de professionnels de santé généralistes ou spécialistes (ophtalmologues, dermatologues, gynécologues etc.). Ce pôle a permis d'installer dix nouveaux professionnels de santé dans un secteur en pleine rénovation urbaine (QPV). Il a été financé et aménagé par la société d'économie mixte (SEM) Pays de Meaux Habitat dans un local lui appartenant. La SEM organise ses relations avec les professionnels de santé en tant que propriétaire du bâtiment et de bailleur.

La commune précise que, pour ces deux équipements, les professionnels de santé n'ont pas souhaité labelliser leur structure en maison de santé pluridisciplinaire (MSP)¹⁰³ mais ont choisi la configuration d'un cabinet médical libéral. En conséquence, ces pôles n'ont pas bénéficié d'une aide de l'ARS via le fonds d'intervention régionale (FIR).

La collectivité ne met à disposition des professionnels de santé aucune prestation autre que la fourniture d'un local. Elle fait valoir sa volonté ne pas s'immiscer dans le fonctionnement des pôles médicaux mais simplement de favoriser les conditions d'implantation d'acteurs de santé libéraux.

Enfin, elle précise qu'elle n'a pas vocation à porter une évaluation du service rendu aux usagers sur une activité libérale mais qu'elle demeure très attentive dans sa relation avec ses administrés. Elle ajoute que la quasi-totalité des médecins installés sont toujours en activité et que les créneaux de consultation de la majorité des professionnels de santé sont pleins sur plusieurs semaines, attestant de la satisfaction des patients.

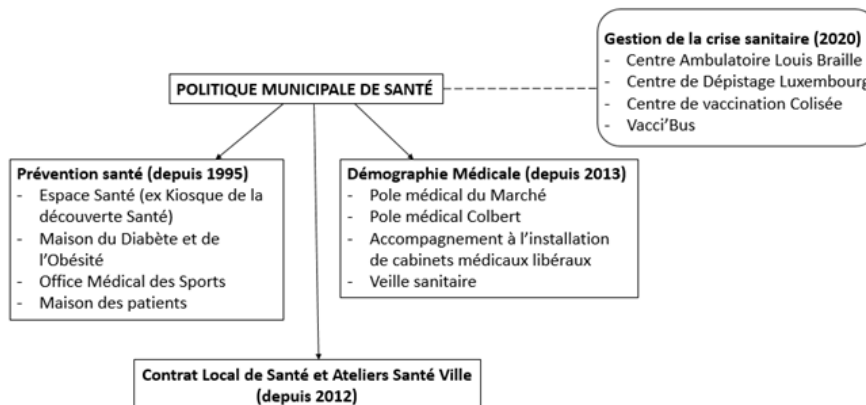
¹⁰² [L'ARS Île-de-France étend significativement les territoires éligibles aux aides à l'installation des médecins | Agence régionale de santé Ile-de-France \(sante.fr\)](#)

¹⁰³ Les centres de santé et maisons de santé pluri-professionnelles (MSP) sont des structures d'exercice coordonné qui se distinguent des cabinets de groupe traditionnels, les médecins étant salariés, exerçant à tarif opposable et pratiquant le tiers payant. Les MSP sont éligibles aux aides de l'État via le FIR à la main des agences régionales de santé.

7.1.4 Panorama de la politique municipale de santé

Le schéma ci-après témoigne de l'engagement de la commune dans le domaine de la santé dont elle rappelle qu'il n'entre pas dans le champ de ses compétences obligatoires¹⁰⁴ :

Schéma n° 1 : Politique municipale de santé



Source : commune de Meaux

7.2 La mobilisation efficace des équipements municipaux de santé

7.2.1 Le centre ambulatoire territorial Covid-19 de Meaux

L'une des premières mesures de la municipalité a été d'installer un centre ambulatoire territorial Covid-19 à Meaux, ouvert en avril 2020 au sein d'un centre social municipal (Louis-Braille) dont la vocation initiale est l'accompagnements de projets d'habitants, loisirs, vacances (vie quotidienne), animations de quartier, sorties familiales, etc.¹⁰⁵. Ce centre ambulatoire a pu fonctionner grâce notamment aux concours des professionnels de santé implantés sur la commune.

Selon la commune, la création de ce centre ambulatoire Covid-19 a permis :

- la consultation des patients et une plateforme téléphonique de régulation,
- la réalisation de tests Covid PCR,
- la mise en place d'unités spécialisées (kinésithérapie et psychologue),
- des formations,
- des actions de prévention et de solidarité.

La commune fait état d'un bilan mettant au crédit de ce dispositif, 241 consultations spécifiques Covid gérées dans le contexte très tendu du premier confinement, le traitement de 2 066 appels de régularisation ainsi que 1 451 tests PCR réalisés.

L'existence des pôles médicaux a donné toute sa mesure lors de la crise sanitaire, en permettant, selon la collectivité, la prise en charge des patients Covid dont beaucoup étaient sans médecins traitants.

¹⁰⁴ En matière de santé, la commune n'exerce pas de compétence obligatoire, en dehors des mesures spécifiques que peuvent être amenés à prendre les maires dans le cadre de leur pouvoir de police, [L'action sanitaire et sociale | collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr)

¹⁰⁵ [Centre Social Municipal Louis Braille \(ville-meaux.fr\)](https://ville-meaux.fr)

7.2.2 La distribution gratuite de gels et de masques

La mobilisation de dons privés et des réseaux locaux par la municipalité a favorisé la distribution gratuite de gels et de masques. La collectivité évalue à 475 000 € les coûts qu'elle a supportés au titre de ces actions. Elle souligne l'impact d'un partenariat ancien noué avec le Grand hôpital de l'est francilien qui a facilité la gestion de l'analyse des tests PCR, des déchets d'activité de soins et de risques infectieux (DASRI), la blanchisserie et les transferts de patients en situation médicale d'urgence.

7.2.3 Les centres de dépistage et de vaccination

Par la suite (du 6 novembre 2020 au 1^{er} juin 2021), la commune de Meaux a mis en place un centre de dépistage gratuit et sans rendez-vous au sein d'un équipement communal.

Dans le cadre du déploiement du programme de vaccination contre le Covid-19, en lien avec le Grand hôpital de l'est francilien et avec l'accord de l'ARS, elle a décidé de participer activement à cette campagne en ouvrant un centre de vaccination dans l'enceinte de la salle polyvalente du Colisée. Selon la commune, ce centre ouvert sept jours sur sept et accueillant, sur rendez-vous téléphonique, physique ou via la plateforme Doctolib, avait déjà réalisé plus de 60 000 injections en juin 2021, avec un objectif à atteindre de 100 000 injections. Au 15 février 2022, le centre avait procédé à 252 593 vaccinations et réalisé 1 000 vaccinations pédiatriques (5-11 ans) depuis le début de l'année, soit, selon l'ARS, la moitié des vaccinations dans cette tranche d'âge en Seine-et-Marne.

Selon la communication institutionnelle de la commune, le centre de vaccination du Colisée serait l'un des plus performants de toute la Seine-et-Marne¹⁰⁶.

La commune évalue le coût de son implication dans ces centres de dépistage et de vaccination à 130 000 € en 2020. Le cout estimé des dépenses affectées à cette politique sanitaire locale est de l'ordre de 274 000 € en 2021 dont 254 392 € pour le centre de vaccination. La collectivité estime que la moitié de ce cout sera pris en charge au titre de conventionnements avec l'ARS et de la région Île-de-France.

7.2.4 Récapitulatif des actions de la commune

Au-delà de ce seul aspect financier, l'intervention de la commune dans le cadre de la crise sanitaire a été protéiforme ainsi que le récapitule le tableau ci-après :

Tableau n° 33 : Tableau récapitulatif des initiatives de la municipalité pendant la crise sanitaire

ACTIONS SANITAIRES	ACTIONS SENIORS	ACTIONS SOCIALES
<ul style="list-style-type: none"> - Collecte de masques et de matériels de protection pour les professionnels de santé et les agents de services publics vitaux - Remise de masques aux professionnels de santé - Remise de masques aux patients du Pôle Médical - Installation d'une zone d'attente extérieure pour augmenter la capacité d'attente au regard des distanciations nécessaires - Mise à disposition de certains gymnases aux infirmières libérales pour leurs permettre de prendre des douches avant de réintégrer leur domicile 	<ul style="list-style-type: none"> - Installation d'un numéro vert à appeler pour répondre aux préoccupations des séniors - Dispositif d'appels des séniors les plus vulnérables inscrits sur le registre communal afin qu'une attention particulière leur soit accordée et avec la possibilité de diligenter des interventions d'urgence, - Suivi et rappels des demandes faites auprès du numéro vert et des demandes faites auprès du prestataire, - Travail avec les associations en vue du travail sur l'isolement, la livraison de courses et de médicaments, 	<ul style="list-style-type: none"> - Sollicitation des associations caritatives pour réadapter leurs modalités de distribution alimentaire - Organisations de collectes alimentaires pour les caritatifs et mise en réseaux des associations de solidarité face à la crise - Prolongation de la mise à disposition gracieuse de l'équipement municipal Truffaut auprès de l'association Equalis pour l'abri de nuit des SDF

¹⁰⁶ Meaux LE JOURNAL, n° 101 - juin / juillet/ août/ septembre 2021 [Mise en page 1 \(ville-meaux.fr\)](#)

ACTIONS SANITAIRES	ACTIONS SENIORS	ACTIONS SOCIALES
<ul style="list-style-type: none"> - Aide à la coordination pour l'installation d'un centre territorial ambulatoire dédié Covid-19 - Organisation des repas pour les personnels du Centre Ambulatoire Territorial Louis Braille - Mise en place d'un point écoute (soutien psychologique) pour les professionnels de santé - Convention entre le GHEF et le Centre Ambulatoire Territorial Louis Braille - Veille sanitaire quotidienne au regard de l'évolution des annonces gouvernementales - Réponse apportée aux administrés sollicitant la commune pour toute question s'afférant à la gestion de la crise sous les angles sanitaire, seniors ou social - Distribution de gel hydro alcoolique au centre ambulatoire - Distribution de repas solidaires à l'hôpital pour le personnel des urgences et du service réanimation - Collectes auprès de certaines enseignes de matériel pour la confection de masques artisanaux dans le cadre de l'opération les couturières de la Marne - Réponse à l'ARS sur les initiatives mises en place (questionnaire) - Soutien à l'hébergement des jeunes internes mobilisés à l'hôpital de Meaux - Création d'une unité de rééducation pour enfant et ado polyhandicapés moteurs (dans les locaux de l'ITEP) - Distribution de brins de muguet à l'hôpital en partenariat avec l'association Acheter à Meaux - Création d'un centre de vaccination - Transfert du centre de dépistage - Actions « les ambassadeurs de santé » - Vaccibus - Actions avec les pharmacies au domicile des seniors 	<ul style="list-style-type: none"> - Visite à domicile des seniors les plus vulnérables ne répondant pas au téléphone et intervention du SDIS en cas d'urgence, - Distribution de colis alimentaires d'urgence à domicile, - Souscription aux services d'aide à domicile (portage de repas et téléassistance) et suivi des évolutions de contrats - Appel des personnes âgées de lutte contre l'isolement - Appel de l'ensemble des inscrits des clubs seniors - Mise en place de mesures renforcées à Terfaux : interdiction des sorties et des venues des familles, installation du logiciel Skype (pour communiquer avec leurs proches), solutions hydro alcoolique, registre des entrées, prise de température, masques pour le personnel, turnover des effectifs... - Organisation de livraisons de courses aux seniors de Terfaux - Organisation des visites familiales selon un protocole strict défini par le Ministère de la santé - Dépistages Covid-19 pour le personnel de Terfaux - Dépistages Covid-19 pour les résidents de Terfaux - Travail en collaboration avec les associations du territoire pour soutenir les seniors isolés - Adaptation du circuit du bus colibri pour les seniors (déplacements médicaux, vaccination) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dotation de masques pour les travailleurs sociaux intervenant auprès de SDF - Recensement des bénévoles souhaitant aider pendant cette crise (orientation vers les caritatifs notamment pour les distributions alimentaires) - Travail en collaboration avec la MDS et certains bailleurs pour le suivi de certaines situations. - Appel des établissements médicosociaux du territoire - Adaptation numérique de la coordination des acteurs sociaux (redémarrage de la domiciliation, transmission des informations) et création d'outils - Sollicitation des familles du Dispositif de Réussite Éducative - Distribution de gel hydro alcoolique aux associations assurant la distribution alimentaire - Lancement d'un chantier d'insertion avec l'association Germinale, dévolue à la confection de masques en tissus pour les habitants - Redémarrage des Restaurants du Cœur et de l'association le Relai - Réalisation d'une vidéo sur le lavage des mains pour les personnes fragiles - Distribution des colis alimentaires d'urgence - Réalisation d'actions hors les murs auprès d'Adoma

Source : commune de Meaux

7.3 Perspectives

La commune a indiqué à la chambre qu'elle porte seule cette politique sanitaire sans la partager avec la CAPM. Toutefois, dans le cadre de la gestion de la crise Covid et notamment de la vaccination, son intervention a pu bénéficier à des habitants venant de toute l'agglomération du Pays de Meaux, voire au-delà, à la demande de l'ARS. Elle ajoute qu'une réflexion sera prochainement engagée en vue d'un transfert éventuel de cette compétence à la CAPM, les maires des communes membres se trouvant démunis face aux enjeux de désertification médicale et notamment les communes les plus rurales.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	64
Annexe n° 2. Glossaire des sigles.....	65

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Meaux (cahier n° 1 : contrôle organique) a porté sur de 2016 à la période la plus récente. Durant cette période, le maire était Jean-François Copé.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	17 mai 2021	Jean-François Copé
Entretien de début de contrôle	7 juin 2021	Jean-François Copé
Entretien de fin d'instruction	26 novembre 2021	Jean-François Copé

Délibéré concernant le :		Date	
Rapport d'observations provisoires		14 décembre 2021	
Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	1	23 décembre 2021	Jean-François Copé
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	2	23 et 28 décembre 2021	Régisseur Inspectrice principale, comptable des finances publiques
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	Nombre		Date
	2		21 et 24 février 2022

Auditions	Date	Destinataire
Ordonnateur	23 mars 2022	Jean-François Copé

Délibéré concernant le :		Date	
Rapport d'observations définitives		20 avril 2022	
Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations définitives	1	1 ^{er} juin 2022	Jean-François Copé
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	Nombre		Date
	1		27 juin 2022

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

AEFF	Analyse des équilibres financiers fondamentaux
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARS	Agence régionale de santé
BP	Budget primitif
CAF	Capacité d'autofinancement
CAPM	Communauté d'agglomérations du pays de Meaux
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CRC IDF	Chambre régionale des comptes d'Île-de-France
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOB	Débat d'orientation budgétaire
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
K€	Milliers d'euros
NPNRU	Nouveau programme de renouvellement urbain
ORC	Outil de recherche et de consultation
QPV	Quartier prioritaire de la ville
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
Zac	Zone d'aménagement concertée
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zone urbaine sensible

**RÉPONSE DU MAIRE
DE LA COMMUNE DE MEAUX (*)**

(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.



Jean-François COPÉ

Ancien Ministre,
Maire de Meaux,
Président de la Communauté d'Agglomération
du Pays de Meaux

Chambre Régionale des Comptes Ile de
France

Monsieur Christian MARTIN
Président
6 cours des Roches – BP 187
NOISIEL
77315 MARNE LA VALLEE Cedex2

Direction Générale des Services
Réf : Contrôle n°2021-0100 – Rapport n° 2022-0087R
Objet : Réponse au rapport d'observations définitives
Dossier suivi par : Cédric SENLY – DGS – 01 60 09 98 50

Meaux, le 27 juin 2022

Monsieur le Président,

Pour la troisième fois depuis mon élection en 1995, la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France a audité la gestion de la ville de Meaux.

J'entends répondre de manière très précise aux observations formulées par la Chambre afin de lever, de manière claire, transparente et ferme, toute ambiguïté. Toutefois, avant de revenir en détail sur chacun des sept points du rapport d'observations définitives, il m'apparaît nécessaire de formuler deux observations préalables relatives, respectivement, au fond et à la méthode.

Sur le fond, la première observation concerne les constats dressés par la Chambre sur la gestion de la Ville. Plus encore que lors des contrôles précédents, la Chambre a pu apprécier l'ampleur du travail accompli ainsi que la mutation profonde d'une ville qui présentait en 1995 toutes les caractéristiques d'une commune défavorisée et est devenue aujourd'hui l'une des villes attractives d'Île-de France. La Chambre a aussi pu noter que cette dynamique, loin de s'essouffler alors que la Ville a d'ores et déjà un taux d'équipement largement supérieur à la moyenne francilienne, se renforce et que les projets à venir sont concrets.

En dépit de la nature nécessairement critique des observations formulées par la Chambre dans le cadre de son contrôle et de l'interdiction que lui est faite de juger de l'opportunité des politiques publiques municipales, il est tout à fait remarquable qu'elle ait choisi de souligner le formidable renouvellement urbain de Meaux depuis plus de 25 ans.

Une telle métamorphose est le fruit d'un travail constant des équipes municipales et des élus de la Commune, qui ont dû surmonter les handicaps hérités de l'urbanisation des Trente Glorieuses et doivent toujours tenir compte « des caractéristiques socio-démographiques spécifiques » meldoises, qui constituent en effet des charges héritées de l'histoire, mais que l'équipe municipale est fière d'assumer, bien qu'elles obèrent effectivement les capacités contributives directes.

Je suis donc heureux que la Chambre relève que la quantité de travail, le nombre de projets réalisés, l'ampleur des politiques publiques menées à bien (urbanistiques, sociales, culturelles, économiques et même sanitaires !) n'ont pas mis en cause la bonne gestion de la Ville à laquelle elle donne un satisfecit global. Les ambitions qui ont été les nôtres ne se sont traduites ni par des déficits, ni par des hausses d'impôts et de taxes, ni par un surendettement.

La seconde observation est relative à la méthode de travail de la Chambre et elle est empreinte de regrets. J'ai le plus grand respect pour l'institution et ai toujours considéré qu'un contrôle de la Chambre était une occasion supplémentaire de bénéficier de conseils pour progresser dans la manière dont nous administrons et développons notre collectivité.

Cependant, je regrette une méthode manifestement nouvelle et, en tout cas, très différente de celle mise en œuvre lors des précédents contrôles que la Ville a connus. Standardisée, elle repose pour l'essentiel sur des envois dématérialisés et donc déshumanisés de questionnaires, auxquels les services ont dû répondre dans des délais très contraints et sans aucun dialogue avec le rapporteur. Si cette méthode a les allures de l'efficacité, elle a généré, dans le cas d'espèce, des malentendus mais aussi et surtout des erreurs factuelles majeures qui ont pu altérer la compréhension de la Chambre.

En vue de l'établissement de ce Rapport, seules deux rencontres – en début et en fin de contrôle – ont été organisées. Deux jours après l'entretien de début de contrôle qui a eu lieu le 7 juin 2021, ce sont pas moins de 195 questions et demandes de notes de synthèse qui ont dû être traitées dans un délai d'un mois, exclusivement par voie dématérialisée, puis encore 13 questions et demandes complémentaires juste avant l'entretien de fin de contrôle en novembre, sans que jamais le rapporteur ne demande de précisions ou n'engage un échange de vive voix. La Ville y a répondu du mieux qu'elle pouvait mais, manifestement à la lecture du rapport d'observations provisoires puis du rapport d'observations définitives, en ayant le sentiment de ne pas toujours avoir été comprise par le rapporteur.

En résultent un certain nombre d'observations qui n'ont pas lieu d'être, parmi lesquelles je pointerai les plus significatives.

Je le regrette d'autant plus que la Cour des comptes elle-même, dans son *Guide pour les contrôles des comptes et de la gestion* présente le contrôle sur place comme « un moyen irremplaçable de s'imprégner des problématiques propres à l'entité contrôlée » et les visites et entretiens comme permettant « de comprendre le fonctionnement in situ de l'organisme contrôlé, d'approfondir des points de contrôle et de demander la production de pièce complémentaires ».

La gestion publique est complexe et le dialogue entre les élus et les Chambres régionales des comptes est un exercice de co-construction du cadre d'une gestion efficace et régulière.

J'ai considéré cette absence de dialogue à ce point contreproductive que j'ai souhaité, pour la première fois et comme le Code le permet, aller présenter au collège de la Chambre la réponse de la Ville aux observations provisoires.

A la lecture des observations définitives, je pense avoir été entendu sur la nécessité d'un échange contradictoire puisque, manifestement, la Chambre a bien voulu prendre en compte une part très significative de nos réponses et corrections. En revanche, je me permets d'exprimer mon étonnement en constatant que, tout aussi manifestement, certains des éléments que nous avons fournis n'ont pas été lus ou pris en considération.

Pour autant, je ne voudrais pas que cela occulte le fait que, sur nombre de sujets, à partir d'informations exactes et exactement interprétées, les recommandations de la Chambre nous sont et nous seront extrêmement utiles.

Ces observations préalables étant formulées, je veux ici, comme le permet l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, répondre aux observations définitives formulées par la Chambre.

La Chambre émet quatre recommandations de régularité. J'indiquerai, dans cette réponse, les mesures qui ont déjà été prises à l'égard de chacune d'elles.

1. Un renouvellement urbain « majeur » ayant fait de Meaux « une ville attractive »

En 2019, la Cour des comptes a publié dans son rapport annuel¹ une étude sur les communes défavorisées d'Île-de-France, leurs caractéristiques et les explications de la persistance de leurs difficultés, en dépit de tous les mécanismes législatifs et d'aides publiques mis en place depuis les premières politiques gouvernementales de la ville.

Alors que, il y a 25 ans, Meaux présentait toutes les caractéristiques que continuent de présenter malheureusement des villes comme Clichy-sous-Bois, Sarcelles, Grigny ou Villiers-le-Bel (recensées et étudiées par la Cour des comptes), la Chambre souligne que Meaux a su surmonter les handicaps résultant du développement urbain brutal des années 1950 à 1970.

La Chambre l'a constaté : dans le cadre de la première convention ANRU (2004-2013), 13 tours, comportant 1 683 logements sociaux vétustes, ont été démolies et 1 700 logements sociaux ont été reconstruits ; puis, ensuite, 3 autres tours, portant à 16 sur 20 le nombre de tours détruites pour céder la place à un habitat à loyer modéré à taille humaine destiné à ses habitants toujours très attachés au quartier.

Ainsi, à Meaux, le taux de logements sociaux est passé de 55% en 2003 à 40% aujourd'hui sans jamais rejeter ailleurs les habitants des quartiers concernés. Ce nouvel équilibre est le fruit de 25 ans d'efforts, menés de manière coordonnée, sur, notamment,

- la maîtrise de la délinquance (prévention et répression),
- le développement des services à la population tant en matière de politiques sociales, d'enseignement, de culture, que de santé (comme le constate d'ailleurs

¹ Cour des Comptes - Rapport public annuel 2019 – février 2019, p. 278 : *Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant à des réformes d'ampleur*

- avec éclat le rapport d'observations définitives, dans sa dernière partie relative à l'impact de la crise sanitaire),
- l'amélioration du cadre de vie par des aménagements urbains structurants,
 - l'attractivité économique du territoire, avec la création d'une des premières zones franches urbaines de France (ZFU),
 - l'accueil des commerçants en centre-ville, porté par des réaménagements urbains d'ampleur,
 - le désenclavement de la ville, en obtenant des engagements forts de la SNCF tant en ce qui concerne la régularité des trains que l'aménagement de stationnements nombreux et sécurisés à la gare de Meaux (Meaux à 25 minutes de Paris est une réalité qui attire les investisseurs),

Meaux attire désormais de nouveaux habitants qui ont contribué à l'amener dans la norme française quant aux ressources par habitant (le taux de pauvreté à Meaux est depuis quelques années inférieur à la moyenne nationale).

L'activisme forcené de l'équipe municipale (élus et agents sous la conduite du maire), qui a mobilisé et mobilise encore tous les ressorts du développement urbain, multiplie les dossiers de financement et le démarchage de tous les investisseurs privés, permet aujourd'hui à la Chambre de qualifier explicitement la Ville de Meaux « d'attractive », ce que confirment de nombreux articles de presse.

Ces efforts constants sur 25 ans ont permis un rééquilibrage et une hausse du niveau de vie de la population meldeuse. Après les promoteurs de logements intermédiaires, après les programmes d'accession à la propriété, la promotion immobilière privée amène la construction de logements de standing, par des promoteurs comme Nexity, Bouygues ou Kauffman & Broad, qui vient de mettre sur le marché avec succès 250 logements.

La Chambre l'a constaté, le périmètre du « quartier prioritaire de la ville » (QPV) actuel est deux fois moins étendu que celui de la précédente « zone urbaine sensible » (ZUS), attestant des effets significatifs du programme de rénovation urbaine, que la Chambre présente elle-même comme « conduit selon un rythme opérationnel soutenu depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000 ».

Et les efforts de développement du territoire meldeuse se poursuivent sans relâche, la Ville portant, en propre ou avec la Communauté d'agglomération du Pays de Meaux, de nombreux projets, telle la création d'une Cité de la Musique, la réhabilitation de son cinéma de centre-ville ou la création d'un musée d'art et d'histoire au sein de l'actuel Musée Bossuet.

Tout cela est le fruit d'une méthode et d'un travail qui m'ont conduit à toujours aller chercher, où qu'elles se trouvent, les ressources qui permettraient à Meaux de surmonter les handicaps dont rendait compte la Cour dans son rapport de 2019.

Dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) couvrant la période 2014-2030, la réussite du plan de rénovation urbaine nécessitera les mêmes efforts pour atteindre des objectifs aussi ambitieux. Et une fois encore cela reposera sur une mobilisation quotidienne pour trouver et entretenir les partenaires indispensables à la réalisation de ce nouveau plan d'envergure.

A cet égard, alors que le rapport constate par la suite que la ville de Meaux est « bien gérée » et témoigne d'un « endettement maîtrisé », la lecture des premières pages du rapport retranscrit une image fidèle des efforts couronnés de succès qui ont transformé Meaux en une ville attractive dans laquelle, notamment,

- la part de logement du secteur libre est passée, en moins de vingt ans, de 45% à 60 % ;
- les activités économiques nouvelles font décroître régulièrement le taux de chômage ;
- le revenu moyen des meldois augmente ;
- le taux d'équipement public global est largement supérieur à la moyenne francilienne.

Bref, une ville dynamique, bien équipée et sûre qui attire familles, entreprises, mais aussi commerçants et professionnels de santé.

Lorsque, *in fine* la Chambre rappelle que la ville présente des « *caractéristiques sociodémographiques spécifiques* », elle ne fait que souligner le poids des politiques d'aménagement anarchiques des Trente glorieuses. L'ensemble des politiques que, depuis 1995, j'ai menées avec mon équipe et les services suffisent à montrer qu'il est possible de contrer le poids de l'histoire et que la diversité et la jeunesse sont une chance pour l'avenir de Meaux.

2. Fiabilité de l'information financière et comptable

Sur ce sujet, la Chambre constate la bonne qualité globale de la présentation des comptes, mais invite à quelques améliorations, dont j'ai, avec les services, d'ores et déjà pris acte, ce que je vais décrire ici.

En revanche, le rapport d'observations définitives comporte hélas quelques erreurs manifestes, la Chambre ayant omis de prendre en compte des éléments qui lui ont pourtant été fournis. Je me dois donc de les rétablir ici

a) Sur la qualité de l'information financière

Depuis la prise de fonction du nouveau directeur des finances en juillet 2021, tous les documents de présentation du budget – rapport sur les orientations budgétaires (ROB), budget prévisionnel (BP) et comptes administratifs (CA) – ont été standardisés.

Par ailleurs, la Direction des finances a tenu le plus grand compte des remarques formulées par la Chambre à l'occasion de son contrôle, notamment concernant l'ensemble des informations devant figurer dans le ROB.

Elle les a d'ailleurs déjà mises en œuvre à l'occasion du Rapport d'orientation budgétaire 2022 qui intègre, conformément à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales

- les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, avec une projection jusqu'en 2025 ;

- la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement, comportant une prévision des dépenses et des recettes (PPI jusqu'en 2025 joint au ROB) ;
- l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel ;
- la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines ;
- l'évolution et les caractéristiques de l'endettement (projection jusqu'en 2025) ;
- le besoin de financement de la Ville jusqu'en 2025.

A cet égard, je regrette que la Chambre indique, à tort, en page 12 de son rapport que le ROB 2022 ne comporte pas le plan pluriannuel d'investissement 2022-2025, alors que, pourtant, elle procède à son commentaire à la page 28.

Par ailleurs, si la Ville n'avait pas encore intégré à son ROB 2022 les informations sur le temps de travail, il a été indiqué à la Chambre qu'elles figureraient dans les prochains ROB puisque la délibération relevant la durée effective du temps de travail a été votée à l'occasion du Conseil municipal du 17 décembre 2021 conformément à la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique* qui fixait comme délai le 1^{er} janvier 2022.

Ainsi donc, il a échappé à la Cour que la recommandation 1 n'avait pas lieu d'être concernant les engagements pluriannuels d'investissement et l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et qu'elle pourra être intégralement suivie pour les prochains ROB, maintenant que Meaux a délibéré sur la durée effective du temps de travail (comme toutes les collectivités territoriales de France avaient à le faire avant le 1^{er} janvier dernier)

Dès lors, sur la « Recommandation régularité 1 : Faire figurer dans le rapport d'orientation budgétaire les engagements pluriannuels d'investissement, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel, la durée effective du travail dans la commune ainsi que l'ensemble des informations prévues par l'article D. 2312-3 du CGCT », je rappelle que :

- les engagements pluriannuels d'investissement et l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel figurent déjà dans le ROB ;
- la durée effective du travail dans la commune figurera, dans le cadre fixé de la délibération du 17 décembre 2021, dans les prochains ROB ;
- l'ensemble des informations prévues par l'article D. 2312-3 du CGCT figureront donc dans le ROB 2023.

b) Sur la fiabilité des prévisions budgétaires et divers points relatifs à la fiabilité des comptes

En premier lieu, la Chambre constate un bon taux de réalisation de la section de fonctionnement.

En deuxième lieu, en revanche, la Chambre évoque des taux de réalisation relativement faible des dépenses d'équipement. A cet égard, je regrette que la Chambre n'ait manifestement pas pris connaissance des explications qui lui ont été apportées et qu'elle n'évoque à aucun moment. Je les réitère donc une nouvelle fois.

En affirmant qu'exception faite de 2017 l'exécution témoignerait d'une « surévaluation récurrente des prévisions budgétaires qui porte[rait] atteinte à la fiabilité et la sincérité des budgets votés en investissement », la Chambre ne prend pas en compte la réalité des choses.

Je m'explique :

Sur la période 2016-2021, la Ville a budgété 166,1 M€ de dépenses d'équipement (chapitres 20, 21 et 23) et réalisé (mandaté + restes à réaliser) 107,3 M€, soit un taux de réalisation de 64,60%. S'il est exact que le taux de réalisation peut varier d'une année à l'autre en fonction d'aléas et réajustements liés à l'avancement des projets, le constat ne saurait justifier de mettre en doute la fiabilité et la sincérité des budgets votés en investissement si l'on s'attache à l'ampleur des projets en cause.

Par exemple :

- la construction de la nouvelle salle des fêtes (le Colisée) a dû être décalée dans le temps en raison des contraintes constatées lors de la destruction de l'ancienne salle des fêtes (désamiantage) et d'un redimensionnement de l'équipement occasionnant des modifications dans le coût de l'opération y compris sur le parking adjacent (6,5 M€ de disponible) ;
- les réhabilitations des centres sociaux n'ont pu être engagées dans les délais initialement prévus car elles étaient conditionnées à l'octroi des subventions « politique de la Ville » (2 M€ de disponible) ;
- des aléas ont retardé la construction et la réhabilitation des groupes scolaires qui expliquent le taux d'exécution (disponible de 7,2 M€) : d'une part, des décalages dans le temps ont résulté de la politique d'investissement sur les quartiers prioritaires de la ville (ANRU notamment) et, d'autre part, certains programmes ont dû être retravaillés suite à des erreurs des prestataires retenus (ex : zone inondable non prise en compte dans les estimations).

Enfin, l'année 2020 doit évidemment être mise à part puisque, en raison de la crise sanitaire, certains projets inscrits n'ont pas pu être menés à bien et ont dû être décalés dans le temps.

Dans ce contexte, critiquer la réalisation de la section d'investissement est au moins sujet à discussion.

Par ailleurs, la Chambre pointe « l'insincérité du compte 238 ». Techniquement, le terme est parfaitement exact mais je regrette que la Chambre l'emploie alors qu'il pourrait évoquer au profane une grave irrégularité (comme le sont des budgets ou

des comptabilités insincères). Il n'est pourtant ici question que d'un point de technique comptable qui, au surplus, a déjà été traité en lien avec le comptable public.

Par souci de transparence, il est utile d'expliciter ce dont il s'agit avant d'exposer les solutions en vue du traitement du solde.

Le compte 238 retrace le montant des avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles, dans le cas de travaux en cours (en général 20% du marché sont versées aux titulaires des marchés en début de chantier).

Par convention, le versement d'une avance est traduit comptablement par le débit du compte 238. Il s'agit d'un compte provisoire.

Lors de la récupération de l'avance, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, un titre est émis à l'encontre du fournisseur d'immobilisation, à partir du moment où le marché est exécuté à hauteur de 65%, ce qui se traduit comptablement par le crédit du compte 238. A la constatation de l'achèvement des travaux, les montants inscrits au débit du compte 238 ont normalement dû être apurés par le recouvrement intégral de l'avance passé au crédit du 238, puisque celui-ci doit avoir eu lieu au moment où le marché a été exécuté à hauteur de 80%. Cette règle se constate à la clôture de l'opération.

Le compte 238 n'est jamais apuré en totalité en fin d'exercice.

Au vu de la balance, le compte 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » laissait apparaître un solde débiteur de 7 659 663,65 € inexplicé (depuis au moins l'exercice 2006).

Le solde de ce compte semble correspondre à des écritures d'ordres qui n'auraient pas été comptabilisées car nécessitant des crédits budgétaires au chapitre 041.

Sur ces matières complexes, il est important de comprendre qu'il ne s'agit que d'une question d'écritures comptables et non évidemment de déficit réel du budget.

Aussi, la Chambre a été informée que, en lien avec le Comptable Public, il a été décidé :

- de régulariser par l'émission simultanée d'un titre d'ordre (chapitre 041) à l'article 238 et d'un mandat d'ordre (chapitre 041) à un article 213X "constructions".

Cette régularisation comptable soldera le compte 238 et augmenterait une des fiches inventaire "migration" antérieur à 2009.

La valeur des constructions serait donc augmentée du montant des avances sur marché. Un travail d'ajustement sera nécessaire à faire sur notre actif afin d'éclater ces fiches inventaire provisoires en fonction des biens présents dans notre patrimoine ;

Co-type	N° INVENTAIRE	DÉSIGNATION DU BIEN	DATE ACQUISITION	DURÉE AMORTISSEMENT	VALEUR BRUTE
2131B	90000171981843	MIGRATION COMPTE 2131B	06/06/2009		73 475 816,70
21312	90000171981843	MIGRATION COMPTE 21312	09/06/2009	0 an(s)	45 232 230,53
2138	90000171982043	MIGRATION COMPTE 2138	09/06/2009	0 an(s)	14 847 856,07

- de prévoir des crédits budgétaires lors du vote du Budget supplémentaire 2022 au chapitre 041 (7 659 663,65 € à inscrire en recettes et en dépenses), ce qui a été fait lors du Conseil municipal du 25 juin 2022 ;
- de justifier par un certificat administratif expliquant que ces montants (mandat et titre) restent inexécutés et nécessitent une régularisation comptable ;
- d'ajuster l'actif en déterminant la liste précise et la valeur des constructions figurant à l'actif.

Formel, le risque comptable sera ainsi purgé.

3. La situation financière de la commune

La Chambre a raison de rappeler le poids de l'histoire dont Meaux a hérité. Les capacités contributives de ses habitants sont certes limitées mais elles s'améliorent. Le budget de la Ville est donc contraint mais toujours maîtrisé grâce à un travail constant des équipes municipales depuis 1995.

Comme le souligne le rapport dans son résumé introductif, « la chambre constate la bonne gestion globale des ressources de la collectivité et une situation financière saine » au surplus « la dette de la commune est maîtrisée ».

Le rapport détaille une « situation financière maîtrisée, caractérisée par l'amélioration de l'autofinancement » et « une capacité de désendettement suffisante ».

La Chambre constate enfin que la « profonde mutation urbaine » qui s'opère sans discontinuer depuis 25 ans s'est faite en conservant des finances saines, sans endettement, grâce à une bonne gestion.

Je mesure à leur juste valeur ces appréciations, d'autant que, depuis 2014, les dotations de l'Etat ont subi des réductions drastiques. Alors qu'il pouvait sembler difficile de maintenir, dans ces conditions, un haut niveau de service à la population et d'équipement sans avoir recours à l'endettement par facilité et/ou à une hausse de la fiscalité, j'ai refusé l'une et l'autre solutions.

En comparant les chiffres publiés par la DGFIP, sur la base des comptes administratifs publiés, la capacité de désendettement (encours de dette/CAF brute) de la Ville est passée, entre 2016 et 2020, de 5,8 à 4 ans quand, sur la même période, les communes de même strate voyaient leur capacité de désendettement, passer de 7,65 à 6,75 ans. La Ville a donc amélioré son ratio de 31% quand des communes comparables ne le faisaient qu'à hauteur de 11,8%.

La maîtrise des comptes publics est à Meaux exemplaire et permet le financement d'investissements qui continueront de transformer notre ville.

Alors que la Chambre constate un taux d'équipement satisfaisant – et même très satisfaisant si l'on en croit les tableaux figurant en page 23 du rapport - le résultat de ces efforts en termes de capacité de financement doit rassurer la Chambre sur les capacités de la Ville à mener à bien le programme pluriannuel d'investissement 2022-2025.

Comme elle l'a fait lors de l'ANRU 1, la Ville tiendra ses engagements tout en conservant une situation financière saine. Si la Ville s'engage fermement dans ce programme, c'est parce qu'elle a le soutien de financeurs. A titre d'exemple, la rénovation de la Cité Episcopale se fera avec le très important soutien de l'Etat, de la Région et du Département qui financeront 10 M€ des 12 M€ nécessaires dans le cadre du CPER.

Il n'y a donc que peu à dire sur cette partie du rapport définitif qui prend acte de la bonne gestion et du développement de la Ville... sauf à regretter, une fois encore, que, à plusieurs reprises, la Chambre n'ait pas pris en considération certains des éléments que la Ville lui avait communiqués. En résultent plusieurs erreurs dans le rapport.

Ainsi, la Chambre semble regretter le caractère limité des investissements réalisés pendant la période 2016-2021. Or, sur cette période, la Ville a investi 96,8 M€ en dépenses d'équipement, et non 73,5 M€, montant correspondant à la période 2016-2020). Le montant des investissements sur cette période n'est pas aussi faible que le dit la Chambre.

A l'inverse, alors qu'elle semble émettre quelques réserves sur les capacités de financement du plan pluriannuel d'investissement 2022-2025, la chambre en exagère l'ampleur. Dans son ROB 2022, la Ville indique des dépenses d'équipement à hauteur respectivement de 24,4 M€ et 32,5 M€ pour 2022 et 2023 et non 45 et 39M€.

En somme, les seules critiques (au demeurant légères) que formule la Chambre sur la bonne gestion de la Ville et son programme d'équipement se fondent sur des éléments entachés d'erreurs qui pourtant avaient été signalées à la Chambre.

La section de fonctionnement est tout aussi saine que la section investissement, la Chambre ne formulant qu'une observation relative au poids de la masse salariale, question qui va maintenant être abordée.

4. La gestion des ressources humaines

Dans ses observations sur la gestion des ressources humaines, la Chambre a insuffisamment pris en compte une spécificité meldoise pourtant essentielle : le choix assumé d'une gestion en régie.

Lorsque j'ai été élu Maire de Meaux en 1995, j'ai trouvé un mode de gestion des services en direct. Contrairement à beaucoup de mes collègues, non seulement, je n'ai pas choisi d'y mettre fin en déléguant à des grandes entreprises la gestion des services publics, mais l'expérience m'a appris que la gestion en régie des services, si elle nécessite davantage d'investissements en matériel et peut, ponctuellement conduire à des coûts de fonctionnement plus importants, présente des avantages qui surpassent de loin les charges.

Il y a donc plus de personnels communaux à Meaux qu'ailleurs et la masse salariale pèse nécessairement plus sur le budget de fonctionnement, mais c'est la garantie non seulement d'un encadrement au plus près des agents qui sont au service des Meldois, et aussi de coûts qui n'ont pas à intégrer la rémunération des actionnaires des délégataires de services publics. Les municipalités, considérant la gestion des ressources humaines comme une source de problèmes, cèdent souvent à la tentation d'externaliser les services et, par conséquent, les agents. Ils en payent le prix en termes de qualité et de coûts des services.

Mais je tiens aussi à dire que, au-delà des chiffres sur lesquels je vais revenir, cette gestion performante des services, au plus près des Meldois, n'est possible que grâce à la conscience professionnelle de chaque agent, au sérieux de leur encadrement et à un dialogue social d'une remarquable qualité. Je saisis l'occasion de cette réponse pour saluer des syndicats avec lesquels le dialogue peut évidemment être franc avec quelques désaccords, mais n'a jamais conduit à une impasse.

Cette culture, qu'on qualifie souvent d'ancrée à gauche, je l'assume totalement. Et c'est à cette aune qu'il faut lire les observations de la Chambre.

a) Sur le pilotage de la masse salariale

Ainsi, sur le pilotage de la masse salariale, la Chambre ne peut commenter le volume des charges de personnel, sans le replacer dans le contexte vertueux et peu commun d'une gestion en régie.

Pour ne prendre que l'exercice 2020

- 44% de la masse salariale totale sont consacrés aux enfants et aux jeunes ;
- 13% à la Police municipale (ainsi que la Chambre le relève) et, donc, à la sécurité ;
- 6% aux espaces verts ;
- 5% à l'entretien en régie de ses bâtiments.

L'ensemble représente donc 68% de la masse salariale.

Il s'agit là d'un choix politique fort, ancien et assumé : celui d'adopter le mode de gestion qui assure au Meldois les services les meilleurs et les plus adaptés.

Pour une illustration encore plus précise du type de politique que la Ville conduit, l'exemple de l'enfance et de la jeunesse est particulièrement parlant.

Ainsi que la Chambre a pu le relever, « 44% de la population de la Ville sont âgés de moins de 29 ans contre 35% en moyenne en France métropolitaine » (elle l'a d'ailleurs vu comme une « spécificité sociodémographique », p.11). Cela exige la mise en place d'une véritable politique « enfance et jeunesse ». Ainsi,

- la Direction Enfance-Education représente à elle seule 27% de la masse salariale totale : avec 37 écoles, 20% sont consacrés au service éducation (entretien, ATSEM, cantine) et 7% au service enfance (centres de loisirs) ;
- la Direction Petite Enfance, constituée de 8 crèches et d'un réseau d'assistantes maternelles, représente près de 13% de la masse salariale totale ;
- la Direction Jeunesse correspond, pour l'ensemble de ses manifestations, à 4% de la masse salariale.

Certaines collectivités ont fait le choix de privatisations massives. La Ville a retenu pour seul critère celui de l'efficacité/satisfaction des administrés/transparence des coûts et constaté que le service public remplissait mieux sa mission que le secteur privé. D'où ces choix qu'encore une fois j'assume.

Dès lors, lorsque la Chambre examine les déterminants de la masse salariale, je regrette qu'elle ne fasse pas état de cette spécificité.

Si la Chambre rappelle que la Ville a fait valoir l'incidence majeure des réformes portant sur les parcours professionnels, la carrière et les rémunérations (PPCR), de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), de l'augmentation du SMIC et de la réforme des rythmes scolaires, sur la hausse des charges de personnel, elle aurait pu convenir que de telles mesures pèsent davantage sur une commune qui a fait le choix d'une gestion en régie. Elle aurait également pu convenir que la Ville était régulièrement amenée à s'adapter, souvent dans l'urgence à des réformes gouvernementales sur lesquelles elle n'a aucune prise alors qu'elles ont des incidences budgétaires significatives.

Ainsi, par exemple, récemment encore, des mesures nationales imprévues ayant une incidence considérable sur les charges de personnel des collectivités territoriales, et en particulier de la ville de Meaux, ont dû être mises en œuvre dans l'urgence. Je pense au décret n° 2021-1818 du 24 décembre 2021 *modifiant l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale et portant attribution d'une bonification d'ancienneté exceptionnelle* et au décret n° 2021-1819 du 24 décembre 2021 *modifiant divers décrets fixant les différentes échelles de rémunération pour les fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale*. Publiés en toute fin d'année 2021 alors que le budget prévisionnel (BP) 2022 était voté, ils ont entraîné des reclassements ainsi que des avancements de grades pour un grand nombre d'agents.

Ces modifications se traduisent par une hausse de la rémunération brute estimée à 365 000 € qui viendront indéniablement grever le BP 2022.

Il en va de même du décret n° 2021-1623 du 11 décembre 2021 *relatif aux modalités de versement de l'aide exceptionnelle prévue à l'article 13 de la loi n° 2021-1549 du*

1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 qui a conduit au versement sur le mois de janvier 2022 d'un montant de plus de 100 000 € et grèvera, jusqu'à sa compensation annoncée via la DSN, le BP 2022.

Enfin, la Chambre aurait pu relever que la variation de la masse salariale pour 2021 - + 1,07% - témoigne d'une réelle maîtrise des dépenses de personnel compte tenu du grand nombre d'agents.

En revanche, la Chambre est à juste titre critique sur le contrôle et le suivi de la masse salariale. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est un des chantiers prioritaires de la gestion des ressources humaines.

Pour ce faire, un poste d'adjoint de direction dédié à la mise en œuvre d'une politique dynamique de GPEC a été spécialement créé en juillet 2020.

Les Lignes directrices de gestion ont été adoptées en Comité technique du 14 décembre 2021, fixant un programme sur 6 ans pendant lesquels la Direction des ressources humaines portera tout spécialement son attention sur quatre domaines identifiés :

- l'organisation et les conditions de travail, en s'attachant tout particulièrement à la qualité de vie au travail et à la modernisation des services publics notamment via l'appropriation du numérique ; la Ville a travaillé dès 2021 sur la politique de télétravail ainsi que sur la modernisation et la dématérialisation des outils RH ;
- le recrutement, d'une part, en valorisant l'attractivité du territoire et repensant le formalisme des annonces pour rendre plus attractive la commune et, d'autre part, en anticipant les futurs recrutements et la nécessaire montée en compétences dans certains métiers, ce que permettra la mise en place d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ;
- la rémunération : une commission d'harmonisation trimestrielle a été mise en place en 2021 qui a pour mission de veiller à la cohérence des rémunérations sur l'ensemble des métiers de la collectivité, de réajuster si nécessaire, d'apprécier des situations individuelles par comparaison à des situations collectives et de mettre en évidence et valoriser les postes en tension ;
- la formation en élaborant un plan de formation pluriannuel visant spécialement à développer les compétences managériales et le portage de projet.

b) Sur les effectifs

La critique formulée par la Chambre sur une prétendue incohérence des données concernant les effectifs de la police municipale ne mériterait que peu de développements si elle ne révélait que, manifestement, la Chambre n'a pas pris connaissance des éléments qui lui ont été transmis dans le cadre du présent contrôle en réponse à ses observations provisoires. Cette critique est d'ailleurs d'autant moins compréhensible que, dans le cadre du contrôle en cours sur la Police municipale (cahier n°2), aucune incohérence n'est relevée dans le rapport d'observations définitives que la Chambre vient de délibérer.

Pour que les choses soient claires, la Direction de la police municipale compte en 2020 :

- 74 agents de la filière police municipale
- 65 agents de la filière administrative (où l'on retrouve 20 agents exerçant des fonctions administratives, 29 agents affectés à la vidéo protection et 16 agents affectés à des fonctions d'ASVP)
- 5 agents de la filière technique affectés à des fonctions d'ASVP.

Ce que la Chambre présente à tort comme une incohérence tient simplement à la différence de nature des données figurant au tableau n° 18 (fourni par la Ville et indiquant le chiffre de 74 agents de la filière police municipale) et celles du tableau n° 19 (établi par la Chambre et indiquant 77 agents de la filière PM). Le tableau n° 18 comptabilise, comme c'est l'usage, les agents détachés dans leur cadre d'emploi d'origine et, par conséquent, autre que « police municipale » tandis que le tableau n° 19 comptabilise les mêmes agents détachés dans leur cadre d'emploi d'accueil, soit « police municipale ».

c) Sur le temps de travail

Je ne reviens pas ici sur les explications déjà données concernant les éléments figurant dans le ROB de la Ville.

En revanche, je tiens à rappeler que, comme toutes les collectivités de France, Meaux devait, au plus tard le 1^{er} janvier 2022, se mettre en conformité avec la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique* qui abroge les dérogations à la durée du temps de travail dans la fonction publique.

Il s'agissait là d'un sujet difficile, nécessitant un dialogue social de qualité, et il suffit de lire la presse, spécialisée ou généraliste, pour savoir que cette échéance du 1^{er} janvier n'a pas été respectée dans toutes les collectivités, y compris celles habituellement présentées comme exemplaires.

A Meaux, le Conseil municipal a délibéré le 17 décembre 2021. Ces informations ont été communiquées à la Chambre et la remarque n'a donc plus lieu d'être.

Comme sur le point précédent, je ne reviens pas ici sur les explications déjà données concernant les éléments figurant dans le ROB de la Ville.

d) Sur les heures supplémentaires

La Chambre a relevé que, prenant acte de ses observations provisoires, j'ai immédiatement donné instruction à mes services de tirer les conséquences du caractère lacunaire de certaines délibérations anciennes relatives aux heures supplémentaires. Et, de fait, dans le respect des contraintes procédurales, le conseil municipal a délibéré sur la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services. Ainsi qu'il est expressément mentionné dans le rapport d'observations définitives, la délibération adoptée par le Conseil municipal le 25 mars 2022 remédie donc à la lacune que la Chambre avait à juste titre identifiée.

Par ailleurs, la Chambre recommande à la Ville d'instaurer un moyen de contrôle automatisé permettant le décompte des heures supplémentaires conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 *relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires*.

Ainsi qu'il a été indiqué à la Chambre en réponse à son rapport d'observations provisoires, la Ville ne dispose pas d'un tel dispositif.

Le contrôle automatisé des heures supplémentaires – c'est-à-dire la mise en place de « badgeuses » – n'est évidemment pas un sujet anodin et doit donner lieu à une concertation avec les agents et leurs représentants syndicaux.

Néanmoins, la Ville entend travailler au plus vite à sa mise en place. Dans l'intervalle, elle a immédiatement renforcé le dispositif de pointage déclaratif des heures supplémentaires par les agents soumis au contrôle et à la validation de la chaîne hiérarchique. Ces éléments ont fait l'objet d'une note du Directeur général des services à l'ensemble des Directeurs.

Dès lors, concernant la « Recommandation régularité 2 : Instaurer un moyen de contrôle automatisé permettant le décompte des heures supplémentaires conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 » :

- le dispositif de pointage déclaratif des heures supplémentaires par les agents soumis à contrôle et validation a été renforcé et une note du Directeur général des services a été adressée à l'ensemble des directeurs ;

- la Ville entend, après concertation avec les agents et les syndicats, mettre en place le plus rapidement possible un dispositif automatisé de contrôle des heures supplémentaires.

e) Sur l'absence au travail

Pour caractériser un « absentéisme élevé » la Chambre prétend à tort que les données fournies par la Ville montreraient pour l'année 2020 – qui a par ailleurs été fortement marquée par des arrêts maladie dus au Covid – 45 200 journées d'absence.

Le propos doit être corrigé puisque le décompte précis établi par la Ville en 2022 – et d'ailleurs repris dans le graphique n° 4 en page 36 du rapport – fait mention de 33 552,5 jours d'absence en 2020 et de 30 271 en 2021.

En faisant de 45 000 jours d'absences, nombre qui n'a aucune réalité, le point de départ de son raisonnement, la Chambre exagère de 40 % (en 2020) à plus de 50 % (en 2021) le problème de l'absentéisme à Meaux. Cette vérité rétablie, le taux d'absentéisme que connaît la Ville n'est pas si éloigné des données de référence qu'utilise la Chambre.

Surtout, la Chambre n'a que très partiellement rendu compte des explications que la Ville a produites sur l'absence au travail. Certes elle a reproduit les tableaux de synthèse qui permettent de mesurer la diminution des jours d'absence depuis le

lancement, en 2016, du plan d'action de lutte contre l'absentéisme. Mais la Chambre aurait dû tenir compte de la principale explication du taux global de jours d'absence pour maladie et accidents du travail qui, une fois encore, tient à la spécificité d'une gestion des services en régie.

En outre, l'absentéisme diffère sensiblement selon la catégorie de l'agent et, par conséquent, le degré de pénibilité des missions exercées.

Ainsi que la Ville l'a expliqué à la Chambre, l'absentéisme par catégorie se répartit de la manière suivante (le « x » représente les collaborateurs, les assistantes maternelles, apprentis et surveillants d'études) :

Catégorie	Tx total	Tx MO
A	6,80%	4,32%
B	4,80%	4,26%
C	13,03%	8,58%
x	8,90%	7,42%
Total	12,08%	8,05%

Le tableau montre fort bien que les agents de catégorie C sont deux fois plus touchés par la maladie ordinaire que les agents de catégorie B et A. Or, du fait de la gestion des services en régie, une grande majorité des agents de la Ville appartenant à la catégorie C, Meaux est, plus que d'autres collectivités, exposée à un absentéisme « subi ».

5. La gestion du parc des véhicules

a) Sur la gestion du parc automobile en général

La Chambre évoque la « gestion défailante » du parc des véhicules de la Ville. Une fois encore, je tiens à souligner les conséquences qu'empporte à cet égard aussi le choix d'une gestion en régie.

Dès lors que des services tels que l'entretien de la voirie, l'enlèvement des ordures ménagères, les espaces verts, ou encore, l'entretien des bâtiments qui, pour leur exécution, exigent des véhicules, sont assurés par des agents communaux et non par des prestataires privés, le parc automobile de la Ville présente des spécificités.

Dit autrement, le refus d'externaliser la prise en charge des services aux Meldois a pour conséquence logique que la Ville se soit dotée de ses propres moyens et en assure l'entretien. C'est ce qui explique l'importance de la flotte de véhicules (près de 250 au total) et le nombre d'agents amenés à les utiliser. C'est à cette aune que doit être apprécié le faible nombre de risques d'irrégularités soulignés par la Chambre.

La Ville a, dès qu'elle en a eu connaissance, tenu le plus grand compte des observations provisoires de la Chambre que je considère parfaitement fondées. Le rapport d'observations définitives souligne d'ailleurs que la Ville a très vite réagi en

entamant sans attendre les régularisations ou corrections qui lui avaient été opportunément suggérées (règlement intérieur, carnets de bord, ...)

La Chambre rappelle que, en application de l'article 34 de la loi du 11 octobre 2013, introduit par amendement parlementaire et codifié à l'article L.2123-18-1-1 CGCT, les communes doivent annuellement délibérer sur les véhicules mis à disposition de certains agents ou élus. Il est vrai que les services n'avaient pas identifié cette obligation nouvelle. L'alerte de la Chambre a donc été bienvenue et le Conseil municipal a voté, le 22 mars 2022, la délibération en cause et le fera désormais chaque année.

Je sais gré à la Chambre de ne pas avoir tenu grief à la Ville de cet oubli, la nouvelle obligation étant manifestement passée inaperçue à de nombreuses collectivités, si l'on en croit les différents ROD des CRC recensés par M. Slimani, magistrat de la CRC IDF, dans une étude publiée à la *Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*, à laquelle le rapport se réfère : sur les 33 communes ayant fait l'objet d'un ROD portant sur une période sous revue postérieure à 2013, 3 seulement (Beausoleil, Marmande, Aubenas) votaient annuellement une délibération en application de l'article L. 2123-18-1-1 CGCT.

En revanche, demeure un point sur lequel nous avons une différence d'appréciation juridique majeure : le remisage à domicile pour lequel la Chambre évoque, à tort, un « usage abusif ».

Tout d'abord, il est important de rappeler qu'il est ici question de 25 véhicules mis à disposition d'agents en raison des contraintes de leurs missions qui impliquent qu'ils aient à se rendre directement sur les lieux où des interventions leur commandent d'aller depuis leur domicile. Cela implique donc qu'ils soient autorisés à rentrer directement à leur domicile à la fin de leur journée de travail.

Il ne s'agit pour aucun d'entre eux d'avantage en nature ou de complément de rémunération, mais d'une contrainte permanente de service. C'est pour ce motif, d'ailleurs, que la loi de 2013 prévoit explicitement « la mise à disposition » de véhicule à certains agents pour utilité de service, mise à disposition qui, à l'évidence, emporte nécessairement autorisation de remisage au domicile de l'agent. Ce régime législatif est distinct des autorisations de remisages occasionnels, qui peuvent être délivrées, de manière dérogatoire, dans certains cas particuliers.

Par ailleurs, la Chambre prétend que la délibération adoptée le 25 mars 2022 autoriserait lesdits agents à utiliser les véhicules « *en tout lieu et à tout moment* », laissant entendre qu'elle leur permettrait d'en faire un usage privatif. C'est faire une lecture erronée de la délibération, qui précise explicitement qu'elle porte autorisation d'utiliser le véhicule de service pour le seul trajet domicile travail.

De plus, le Règlement intérieur relatif aux conditions d'utilisation des véhicules de service adopté lors du même conseil municipal et annexé à la délibération du 25 mars 2022 est parfaitement clair à cet égard. L'une et l'autre ayant été adressés à la Chambre, je m'étonne des doutes qu'elle formule.

Pour être concret, prenons l'exemple du DGA en charge du département espaces publics et proximité, mutualisé avec l'Agglomération sur de nombreuses

compétences. Chacune de ses journées est partagée entre la mairie, son bureau au centre technique municipal (Cité administrative 15, Place de l'Europe à Meaux), l'usine de production d'eau (à Nanteuil), la station d'assainissement (à Villenoy) et l'ensemble des chantiers en cours sur l'agglomération, ainsi que des allers-retours fréquents vers la ville préfecture. Afin d'être au plus vite sur chacun de ces sites le matin et d'éviter des trajets superflus pour récupérer son véhicule personnel en fin de journée avant de rejoindre son domicile, il est assurément plus opportun, efficace et de bonne utilisation des deniers publics, qu'il soit autorisé à remiser chez lui, le Peugeot Partner qui lui est affecté pour l'exercice de ses fonctions, d'autant qu'il n'est pas exclu qu'il puisse être amené à intervenir en urgence de nuit.

Par ailleurs, à la lecture du rapport, ne semble pas davantage fondée en droit une restriction de l'aire de stationnement des véhicules communaux au seul « ressort de la CAPM ». Nombres d'agents, d'autorité ou d'exécution, doivent, dans le cadre de leur mission, se déplacer dans tout le département, à Paris ou même dans les départements limitrophes.

Quant aux approvisionnements en carburant, la Chambre n'a pu relever que 11 cas (qu'elle avait précisément listés dans le rapport provisoire) pour lesquels un « achat mixte » aurait été effectué. C'est-à-dire qu'en trois ans, la Chambre n'a détecté, sur les milliers de pleins réalisés, que 11 cas dans lesquels une carte affectée à un véhicule, a été utilisée pour l'achat d'un carburant autre que celui dudit véhicule. Ces seuls 11 cas avaient tous leur explication : soit prêt d'une carte entre collègues à la suite d'un oubli, soit en ce qui concerne les services techniques et espaces verts, approvisionnement en diesel pour le véhicule, et en SP pour les engins (tondeuses, motoculture, etc.), la Chambre relevant d'ailleurs elle-même qu'aucun de ces cas ne met en lumière ou ne laisse supposer l'existence d'un système de fraude.

Je rappelle, comme le note la Chambre, que le nouveau contrat d'approvisionnement en carburant avec Total Mobility permet désormais d'opérer un contrôle très précis des utilisateurs.

b) Sur le véhicule de service mis à disposition du maire

La Chambre confirme, dans son rapport, que le maire peut disposer d'un véhicule de service, avec chauffeur. C'est une évidence, tout comme le fait que ce véhicule ne peut être utilisé à des fins personnelles.

Comme la majorité des maires de villes comparables à Meaux et mon prédécesseur avant 1995, j'ai recours à un chauffeur conduisant une voiture de la Ville.

Comme pour les autres véhicules de service, la Chambre a eu raison d'attirer l'attention sur le fait que cette mise à disposition aurait dû, en application de l'article L.2123-18-1-1 CGCT, faire l'objet d'une délibération spécifique. J'ai déjà expliqué que les services n'avaient pas identifié cette obligation issue de la loi du 11 octobre 2013 et qu'une délibération avait été adoptée lors du Conseil municipal du 25 mars 2022 et le serait désormais chaque année.

Cela étant dit et puisque l'objet de la loi fondant cette obligation est « la transparence de la vie publique », je tiens à rappeler que l'information selon laquelle je dispose d'un véhicule de service est, de longue date, connue de tous et, en particulier, de l'ensemble des élus de la commune qui en étaient informés ainsi que de son coût

global. J'ai toujours été parfaitement transparent sur cette question lors des débats municipaux, notamment au moment du vote du budget et le coût supporté par les finances de la commune a toujours été connu et identifiable. Encore récemment la presse (Le Canard Enchaîné du 5 janvier 2022 + le Parisien du 17 janvier 2022) a pu se faire l'écho du fait que l'opposition municipale était parfaitement au courant puisque sa tête de liste disait régulièrement que, bien que la pratique soit légale, il y aurait renoncé s'il avait été élu maire.

J'ajoute que l'article L. 2123-18-1-1 CGCT n'a pas créé ce droit en 2013 mais seulement clarifié les conditions dans lesquelles des véhicules communaux peuvent être mis à disposition d'élus ou d'agents.

J'en viens maintenant à l'utilisation qui peut être faite d'un tel véhicule.

Avant même la loi de 2013, en 2007, le Ministre de l'Intérieur répondant à une question parlementaire, après avoir rappelé qu'aucun élu local ne peut disposer d'un véhicule de fonction (c'est-à-dire pour une autorisation d'utilisation privative, durant les week-ends ou les congés par exemple, pour des trajets autres que ceux que nécessitent l'exercice du mandat), précisait² : « *rien ne s'oppose à ce que les exécutifs locaux fassent usage d'un véhicule de service dont la collectivité se serait dotée, conduit par eux-mêmes ou par un chauffeur, sous réserve que cela soit strictement justifié par l'exercice des fonctions communales.* »

Eclairant la portée de la loi de 2013, le ministère de l'Intérieur³ en 2017, après avoir rappelé que le texte de la loi, en reprenant la restriction d'un usage réservé à l'exercice des fonctions, n'autorisait toujours pas les élus à faire usage des véhicules mis à leur disposition comme des véhicules de fonction, rappelait les termes même de la réponse ministérielle de 2007 : « *rien ne s'oppose à ce que les exécutifs locaux fassent usage d'un véhicule de service dont la collectivité se serait dotée, conduit par eux-mêmes ou par un chauffeur.* »

Je me suis expliqué en détail sur cette utilisation dont la Chambre avait, au stade du rapport d'observations provisoires, relevé des traces à Paris.

J'ai en particulier pu éclairer la Chambre, qui avait manifestement cru que j'habitais à Meaux, en lui indiquant que, domicilié à Paris depuis plusieurs années, il était parfaitement logique en même temps que légal que ce véhicule soit utilisé très régulièrement pour effectuer de nombreux trajets Paris/Meaux/Paris.

Dans ce contexte, je ne comprends pas comment la Chambre peut écrire (p. 43) :

« le maire a justifié la prise en charge par la commune de ses trajets entre son domicile parisien et la mairie de Meaux, effectués au moyen d'un véhicule communal conduit par un agent communal, en arguant qu'il s'agirait de trajets professionnels.

Il n'a toutefois pas fait la démonstration que ces trajets, importants et répétés, étaient strictement justifiés par l'exercice de son mandat, comme l'exigent les textes. »

² RM Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales – QE n°01308 publiée au JO Sénat du 02.08.2007

³ RM Ministère de l'intérieur – QE n°18853 publiée au JO Sénat du 11.05.2017

Et je ne comprends pas davantage que, un peu plus loin dans le rapport (p. 47), elle puisse indiquer que la présence du véhicule qui m'est affecté à Paris « en milieu de journée » « laisse supposer que les déplacements du véhicule mis à disposition du maire ne sont pas limités aux seuls trajets entre son domicile et la mairie de Meaux ».

Je veux donc ici être parfaitement transparent et, afin de lever toute ambiguïté, détailler les éléments que j'ai présentés lors de mon audition devant la Chambre.

En premier lieu, et puisque la Chambre semble s'en étonner, il est bien évident que, indépendamment du trajet entre mon domicile et la mairie de Meaux, j'utilise le véhicule mis à ma disposition lorsque je me déplace en tant que maire de Meaux, que ce soit à Paris ou ailleurs.

J'ai décrit à la Chambre les multiples activités d'intérêt municipal rendant ma présence nécessaire en divers lieux de Paris comme de la région parisienne (ministères, hôtel de région, administrations centrales, Caisse des dépôts, Agence nationale de l'Habitat, Banque des Territoires, acteurs de la mobilité (IdF Mobilité, SNCF Réseaux, pôle Gares...), divers promoteurs immobiliers, groupes prestataires de service sur le territoire, etc.).

J'ai détaillé les jours de la semaine (vendredi, samedi et lundi) impérativement réservés aux réunions et rencontres à Meaux avec les services municipaux, les élus et surtout avec les Meldois.

J'ai parlé des autres jours de la semaine, dimanche inclus, qui exigent ma présence à Meaux ou dans le Pays de Meaux en fonction des circonstances si fréquentes dans la vie d'une commune de plus de 50 000 habitants. Je pense ici aux commémorations, visites officielles, événements culturels, compétitions sportives, premières de spectacles dans les théâtres municipaux, inaugurations, etc.

Et tout cela est sans compter les déplacements que je suis amené à faire en tant que président de la Communauté d'agglomérations du Pays de Meaux qui compte plus de 106 000 habitants et regroupe 26 communes.

S'y ajoutent les horaires à géométrie variable, les trajets imprévus commandés par l'urgence et aussi, lorsque je reste à Paris, la nécessité qu'une navette achemine les parapheurs et les dossiers, qu'en tant que maire je dois viser et signer urgemment.

La Chambre évoque aussi le risque d'une utilisation privative du véhicule en prétendant qu'il me servirait à me rendre sur le plateau d'émissions politiques (radio ou télé). Cette remarque de la Chambre est absolument incompréhensible : je rappelle que c'est toujours en tant que maire LR de Meaux que je suis invité et m'exprime, m'amenant, en tout état de cause, à ce que, ce faisant, je représente la Ville. Dois-je en outre rappeler qu'à chacune de mes interventions j'évoque et cite pour exemple la situation de la ville de Meaux. Ce point est facilement vérifiable.

Tout ainsi a été tiré au clair : mon domicile principal étant à Paris, mon mandat de maire supposant aussi que j'ai nombre de réunions et rendez-vous à Paris, il est parfaitement normal que des approvisionnements en essence, des frais de repas du chauffeur ou des FPS témoignent d'une présence à Paris du véhicule mis à ma disposition et tout aussi normal que puissent être relevé de nombreux déplacements depuis le 16^{ème} arrondissement, où je réside, vers Meaux et retour.

Rien non plus d'étonnant ou de suspect à ce que le véhicule mis à ma disposition par la Ville pour les besoins de mes fonctions de maire de Meaux puisse être localisé à Paris ... même « en milieu de journée ».

En outre, le rapport d'observations définitives fait état d'un élément qui ne figurait pas dans le rapport provisoire, et sur lequel je n'ai donc pas pu répondre, ce qui n'est pas très respectueux du contradictoire : la localisation de mon cabinet d'avocat. Je précise qu'il est situé à 15-20 minutes à pied de mon domicile, qu'exerçant une activité à majorité de conseil juridique, je n'ai que très occasionnellement besoin de me déplacer pour plaider et que lorsque je dois me déplacer tant en ce qui concerne mon activité professionnelle que pour mes activités d'agrément j'utilise mon véhicule personnel ou un VTC.

Par ailleurs, la chambre préconise que la délibération de l'article L.2123-18-1-1-CGCT précise explicitement que l'utilisation de ce véhicule soit strictement justifiée par l'exercice de son mandat.

Je réponds de la même façon que précédemment en ce qui concerne les véhicules de agents : la délibération est claire, elle encadre la mise à disposition de véhicules de service, ne pouvant être utilisés que lorsque le service le justifie, et en aucun cas elle n'autorise un autre usage, en particulier privatif. Il n'est point question de véhicules de fonction.

Prise au visa de l'article L.2123-18-1-1, considérant donc que cette mise à disposition est consentie exclusivement pour utilité de service et pour les trajets domicile-travail, la délibération ne peut autoriser le maire davantage que les agents à utiliser les véhicules municipaux à des fins personnelles.

Néanmoins, parce que je crois comprendre que la Chambre recommande que la mise à disposition dont je bénéficie fasse l'objet d'une délibération spécifique, sera mise à l'ordre du jour d'un prochain conseil municipal une délibération dédiée mentionnant expressément que le véhicule communal est mis à ma disposition pour l'exercice de mon mandat de maire. C'est une évidence qui découle de tout ce que l'on a pu écrire et démontrer. Mais puisque la Chambre le souhaite, il n'y aucune difficulté à le faire lors du prochain conseil.

Enfin, quant au coût (global) de ce véhicule, sur lequel le Conseil délibère tous les ans à l'occasion du vote du budget, encore une fois je l'assume. C'est celui d'un maire qui travaille en fait tous les jours pour sa Ville (il n'est pas un jour, même quand je ne suis pas en mairie où ce n'est pas le cas), y compris durant les trajets entre son domicile et Meaux, ce que permet un trajet avec chauffeur.

Dès lors, sur la « Recommandation régularité 3 : En application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, dont la portée a été précisée par la réponse ministérielle du 20 mai 2021, adopter une délibération annuelle sur la mise à disposition au bénéfice du maire d'un véhicule de service, fixant les conditions et modalités d'usage de ce véhicule pour les déplacements strictement justifiés par l'exercice de son mandat. »

Bien que l'on puisse considérer que la recommandation n'a plus lieu d'être compte tenu de la délibération du 25 mars 2022, une délibération spécifique indiquant que, application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, un véhicule de service est mis à disposition du maire pour l'exercice de son mandat sera soumise à un prochain conseil municipal et une délibération annuelle sera prise à l'avenir.

6 Les frais de représentation des élus

Sur ce sujet, qui est complexe autant que de nature à susciter la polémique, il importe d'être clair et de définir précisément les enjeux pour apprécier les risques identifiés par la Chambre et les décisions que j'ai prises afin qu'il n'en subsiste aucun.

En premier lieu, comme le rappelle la Chambre, le conseil municipal est compétent, en application de l'article L. 2123-19 CGCT, pour décider du versement de frais de représentation au maire de la commune sans que soit clairement défini le contenu ou encore les limites de la notion de « frais de représentation ».

Au sens commun du terme, les frais de représentation s'entendent comme des frais engagés dans le cadre d'une activité professionnelle. Il s'agit donc de frais inhérents à l'exercice d'une activité professionnelle, induits par ladite activité professionnelle et qui constituent une charge qui n'a pas lieu d'être supportée par l'intéressé sur ses deniers personnels.

Pour les élus locaux, comme pour les fonctionnaires d'Etat éligibles ou les salariés, les frais de représentation peuvent recouvrir des natures très diverses évidemment tributaires de la nature de l'activité les justifiant.

En droit, s'agissant des élus des collectivités territoriales, comme ne peut que le reconnaître d'ailleurs la Chambre, la notion de frais de représentation ne se trouve encadrée par aucune disposition légale ou réglementaire qui viendrait en fixer la liste, un plafond ou même seulement encadrer la substance ou le montant des dépenses en cause. D'ailleurs, répondant, le 2 mars 2017, à une question écrite lui demandant dans quelle mesure il serait envisageable que soient précisées les dépenses imputables aux indemnités pour frais de représentation des maires, le ministère de l'Intérieur rappelait que, « afin de compenser les sujétions et les responsabilités résultant de leur charge publique, les maires bénéficient d'un certain nombre de garanties et d'indemnités, au nombre desquelles le législateur a inscrit des indemnités pour frais de représentation. Cette allocation est, par principe, destinée à couvrir les dépenses engagées par le maire, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. Elle est distincte du remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux ou la participation à des réunions organisées en dehors de la commune ».

Et il ajoutait que « Les textes n'établissent pas une liste précise des dépenses qui lui sont affectées » et que « Si un référentiel de l'utilisation de l'indemnité représentative des frais de mandat a été établi par le Sénat, ce choix n'a pas été retenu par l'Assemblée nationale au motif qu'il ne saurait être exhaustif et constituerait une entrave à l'exercice du mandat. Dans ces conditions, le Gouvernement n'envisage pas d'établir par voie législative ou réglementaire une telle liste de dépenses ».

A Meaux, en 2002, le Conseil municipal a, en application de la loi, délibéré sur une indemnité forfaitaire de frais de représentation du maire (à l'époque M. Ange Anziani) de 1 000 euros par mois. Cette délibération était en vigueur jusqu'en janvier 2022, j'y reviendrai.

Par ailleurs, en second lieu, à Meaux, comme dans de nombreuses autres collectivités, plusieurs régies d'avances existent qui ont pour objet de régler de menus frais.

En particulier, il existe depuis 1995 une Régie des élus pouvant rembourser à ceux-ci certains frais engagés pour les besoins et à l'occasion de leurs mandats, parmi lesquels les frais de restauration.

Les dépenses de restauration sont aussi prises en charge par la Régie des élus lorsque ces dépenses sont exposées, notamment, pour l'organisation d'une réunion du maire avec ses adjoints et/ou les élus de la commune et/ou les collaborateurs de direction (DGS, DGA, Directeur) et/ou des personnes extérieures à la collectivité mais en lien direct ou indirect avec une action ou un projet municipal. Etant des déjeuners ou repas de travail, ces dépenses n'ont pas le caractère de frais de représentation, et d'ailleurs la Chambre ne l'argue pas.

La Régie des élus a fait l'objet, en 2019, d'un audit de la DDFiP (Direction départementale des finances publiques) qui a révélé que les différents régisseurs désignés pour la gérer n'avaient pas fait preuve d'assez de rigueur dans la procédure d'enregistrement comptable de ces dépenses. En tant qu'ordonnateur, je l'ai déploré et, dès les conclusions de cet audit connues, j'ai donné des instructions précises pour que la Régie soit reprise en main et toutes les recommandations formulées par la DDFiP concernant les procédures d'enregistrement des dépenses ont été mises en œuvre.

Dans ce cadre et compte tenu de la mauvaise tenue comptable de la Régie jusqu'en 2019, la Chambre rappelle que l'audit de la DDFiP avait pu relever des erreurs marginales de prise en charge qui n'en demeuraient pas moins exemptes de tout soupçon de fraude. Elle fait également mention de l'insécurité dans laquelle se trouvaient les élus puisque les régisseurs omettaient d'exiger la preuve de l'acquit libératoire et n'enregistraient pas les factures avec le nom des participants aux repas.

C'est donc le strict formalisme de la comptabilité publique qui n'était pas respecté, situation à laquelle il a été remédié grâce aux conclusions de l'audit de la DDFiP.

Mais, dans le cadre du contrôle qu'elle a mené, la Chambre s'est interrogée sur l'objet de la Régie des élus qui, depuis 1995 et sans que personne et en particulier pas la DDFiP l'ait relevé, mentionne, entre autres, le paiement des « frais de représentation ». C'est ça qui a créé une confusion.

En pratique, à Meaux, depuis très longtemps, il existait deux « compartiments » distincts :

- d'une part, l'indemnité forfaitaire, prévue depuis 2002, et qui a toujours été utilisée pour l'ensemble des dépenses de représentation, c'est-à-dire correspondant à l'incarnation de la Ville par le maire ;

- d'autre part, une Régie mise en place en 1995 pour le « paiement des frais de gestions et fournitures diverses », conçue comme un outil facilitant le travail des élus (je rappelle qu'en 1995 Internet n'existait pas et, par exemple, la Régie s'avérait fort utile pour différents frais postaux, de fax, d'agences de voyage ou acheter des ramettes de papier en urgence) y compris lorsque des déjeuners de travail sont organisés sur des projets précis.

Maintenant que la Chambre a attiré mon attention sur ce point, je conviens bien volontiers que la mention des « frais de représentation » dans l'objet de la Régie des élus est source de confusion (surtout à partir du moment où une indemnité forfaitaire de frais de représentation a été créée en 2002). Je ne peux que regretter qu'aucun des contrôles et audits menés depuis 1995 ne l'ai relevée.

Elle n'est surtout aucunement conforme à la réalité puisque, comme la Chambre elle-même le constate, hors de menues dépenses d'équipement ou de fonctionnement, la régie ne prend en charge que les frais des déjeuners de travail des élus principalement à Meaux et n'a en aucun cas pour objet réel de payer, en particulier, les frais de représentation du Maire.

Ayant en outre décelé des erreurs ponctuelles d'imputation comptable, la Chambre en déduit à juste titre un « risque de double prise en charge » des frais de représentation du maire.

J'ai pu m'en expliquer à l'occasion de l'audition que j'ai souhaité avoir devant le collège de la Chambre. Afin d'éviter d'ailleurs toute interprétation ou récupération polémique du présent rapport, je tiens à préciser un point majeur : la Chambre n'écrit jamais ni ne laisse penser à aucun moment que j'ai fait supporter mes frais de représentation – et *a fortiori* l'ensemble de ces frais – par la Régie des élus.

Ainsi, n'ont jamais été pris en charge par la Régie, à Paris comme ailleurs, les frais que j'ai engagés lors de rencontres fréquentes sur des enjeux meldois dépassant la simple administration territoriale avec le député de la circonscription, avec des élus du conseil départemental, des élus des territoires seine-et-marnais ou encore les acteurs impliqués dans le développement du GIP Roissy Meaux Aéroport en charge du développement économique du secteur aéronautique sur le territoire dont le maire de Meaux est le Président.

De même, la Régie n'a jamais supporté les frais de déjeuners ou rendez-vous avec les grands acteurs institutionnels de l'Habitat engagés à Meaux (la Caisse des Dépôts, ses filiales, l'Agence nationale de l'habitat, la Banque des Territoires), avec les acteurs de la mobilité (IdF Mobilité, SNCF Réseaux, pôle Gares...), avec tel membre de cabinet ministériel ou directeur/cadre d'administration centrale, avec la BNF en vue de la mutualisation des bibliothèques de la Ville et l'Agglomération, avec des promoteurs immobiliers, avec des patrons de groupes de services prestataires de service sur le territoire ou des acteurs économiques, non plus que les frais de restauration ou d'hébergement annexes aux déplacements que je suis appelé à faire pour intervenir, en tant que maire de Meaux, lors des colloques ou de congrès ou de repas avec des collègues maires de région parisienne ou de province en particulier pour des échanges d'expériences en matière de rénovation urbaine en tous domaines (urbanisme, mais aussi sécurité, culture, jeunesse, animation, etc.).

En définitive, ne restent que quelques dépenses dont l'interprétation est discutable et pour lesquelles la Chambre estime qu'elles ont été à tort prises en charge par la Régie des élus. Ainsi que je l'ai dit à la Chambre lors de mon audition, je ne partage pas son analyse et considère que les dépenses en cause sont légitimes. Pour autant, j'ai décidé de ne pas les discuter. Et j'ai décidé que des titres de recettes seront émis et que je les paierai.

Il est ici question de factures de restaurant à Paris en 2018 et 2019 que la Chambre a identifiées à l'occasion du contrôle des factures acquittées par la Régie (tableau n° 31 en page 55 du rapport ; par exemple, un déjeuner avec Lorant Deutsch, qui était bien « de travail » puisqu'il portait sur la mise en place d'un partenariat pour le spectacle historique de Meaux) ainsi que de quelques factures de 2020 et 2021 identifiées par les services à ma demande après que j'avais pris connaissance du rapport d'observations provisoires de la Chambre. Le montant total s'élève à 4 016 euros sur quatre ans.

J'ai indiqué à la Chambre, et je regrette que le rapport n'en porte pas trace, qu'il sera procédé à des vérifications sur l'ensemble de la comptabilité de la régie et sur toutes les pièces justificatives pour les années sur lesquelles la Chambre a émis des observations (2018 à 2021), sous le contrôle de la DDFiP, et donc, *in fine*, sous celui de la Chambre qui opère un contrôle juridictionnel des comptes du comptable public.

Cette méthode rigoureuse et transparente, à laquelle j'ai décidé de m'astreindre, rend sans objet l'interrogation de la Chambre (p. 52) quant au caractère exhaustif du montant de 4 016 €, que les services de la ville ont pu déterminer et qui n'est indiqué que pour donner la mesure toute relative de ce « risque de double prise en charge ».

Par ailleurs, afin de faire disparaître le « risque de double prise en charge » que la Chambre a pu identifier, j'ai pris la décision immédiate de supprimer l'indemnité forfaitaire de frais de représentation et la ligne correspondante a d'ores et déjà été supprimée du budget 2022. Je regrette d'ailleurs que la Chambre à laquelle je l'ai indiqué lors de mon audition n'ait pas jugé utile de le mentionner et fasse figurer dans la recommandation régularité qu'elle formule *in fine* la suppression de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation. Je proposerai à un prochain Conseil municipal de délibérer sur un plafond de dépenses pouvant être engagées à ce titre, et qui seront remboursées au réel.

Cette réforme permettra d'éviter à l'avenir toute discussion de périmètre relative à des dépenses qui toutes ont été engagées dans l'intérêt de la Ville et dont le rapport de la Chambre ne laisse jamais penser qu'elles présentaient un caractère privé.

Demeure cependant un point de désaccord avec la Chambre sur une question d'interprétation juridique.

La Chambre s'étonne que je n'aie pas conservé l'ensemble de additions acquittées à l'occasion des nombreuses rencontres ou déjeuners que j'ai menés dans l'exercice de mon mandat et qui ont, en conséquence, été réglées sur mon indemnité forfaitaire de frais de représentation. Surtout, elle paraît présenter cela comme un manquement à une règle. J'oppose à cette observation un désaccord qui mérite un vrai développement pour moi comme pour tous les élus qui sont dans la même situation en France.

En effet, en droit, aucun texte ni aucune jurisprudence (en particulier pas celle de 1942, citée par la Chambre en note de bas de page 99) n'impose au maire ou à aucun autre responsable public de conserver les justificatifs de toutes les dépenses de représentation qu'il engage. Au contraire, la logique de l'indemnisation forfaitaire des multiples frais de représentation qu'expose le maire actif d'une commune a pour conséquence, que le maire, pas plus qu'un des autres responsables publics concernés, n'a à justifier à l'euro près de l'engagement de telles dépenses et donc à conserver les preuves de l'engagement de frais de représentation.

Aucune obligation de cet ordre n'est imposée, comme en témoignent les arrêtés annuels des fonctionnaires d'Etat qui bénéficient du versement d'une indemnité forfaitaire pour frais de représentation.

Le versement sous la forme forfaitaire d'une telle indemnité préjuge qu'elle sera utilisée par le responsable public au regard des besoins que les missions de représentation inhérentes à la fonction supposent, sans d'ailleurs qu'aucun texte, y compris dans la fonction publique d'Etat, n'ait jamais entrepris de définir, réglementer ou préciser la nomenclature des-frais ainsi couverts.

Dès lors qu'aucun texte n'en fait juridiquement obligation, la Chambre ne peut considérer qu'il y aurait manquement. Cette ambiguïté ou imprécision des textes place d'ailleurs – je le dis au passage – tous les responsables publics et notamment les maires dans la même insécurité juridique.

Dans ce contexte, il ne me semble pas convenable que la Chambre paraisse instiller un doute.

Enfin, sur un plan de régularité comptable, la Chambre rappelle qu'il faut distinguer les frais de réception, imputés au compte 6257 des frais de représentation du maire dont l'imputation comptable est 6536, recommandation que la Ville mettra évidemment strictement en œuvre.

En conséquence, concernant la « Recommandation régularité 4 : A.- Mettre un terme au versement au maire d'une indemnité forfaitaire de 12 000 € pour frais de représentation. B.- Procéder aux régularisations nécessaires et émettre les titres de recettes sur le maire pour les factures déjà prises en charge par la régie des élus. C.- Imputer au compte 6536 les frais de représentation du maire remboursés par la régie des élus et non au compte 6257 « réceptions » :

A – La décision de supprimer l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation a déjà été prise par mes soins à la fin de l'année 2021 et la ligne budgétaire n'apparaît pas au budget 2022 ; un prochain Conseil municipal délibérera sur un plafond de dépenses pouvant être engagées à ce titre et qui seront remboursées au réel ;

B – Les titres de recettes sur le maire seront émis et les mesures de régularisation seront présentées au comptable public aux fins de contrôle lors du prochain audit que la DDFiP a annoncé à la Chambre et je rappelle que c'est moi qui l'ai proposé ;

C – L'imputation comptable des frais de représentation se fera systématiquement sur le compte 6536.

7 La crise sanitaire et les équipements communaux

Je sais gré à la Chambre d'avoir consacré des développements substantiels à ce qu'elle présente elle-même comme « une politique locale de santé ambitieuse et réactive » et, dans le contexte de la crise sanitaire, « la mobilisation efficace des équipements municipaux de santé ».

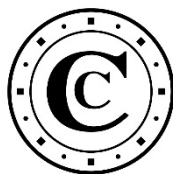
Il s'est agi pour moi, comme la Chambre l'a bien compris, d'une priorité. Et ce, alors même que la santé ne figure pas au rang des compétences obligatoires de la Ville.

Je saisis l'occasion pour rendre hommage à la mobilisation sans précédent qui a permis que Meaux soit un acteur majeur du dépistage et de la vaccination tout au long de la crise sanitaire. Cela n'a été rendu possible que par le dévouement exceptionnel de l'ensemble des acteurs de santé et bénévoles coordonnés de manière remarquable par l'adjoint au maire à la santé, le Docteur Christian Allard.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président en l'expression de mes sentiments fidèles et dévoués.



Jean-François COPÉ



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

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france