



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

## **COMMUNE DE PROVIN**

**Département du Nord**  
Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 9 janvier 2024.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
<b>1 UNE GESTION MANQUANT DE TRANSPARENCE.....</b>	<b>7</b>
1.1 La commune de Provin .....	7
1.2 Le manque d'information du conseil municipal .....	7
1.2.1 L'ancien maire ne rendait pas compte de ses décisions au conseil municipal.....	8
1.2.2 Des documents budgétaires incomplets.....	8
1.2.2.1 Le rapport sur les orientations budgétaires .....	8
1.2.2.2 Le budget primitif et le compte administratif .....	8
1.2.3 Les mandats spéciaux accordés aux élus .....	9
1.2.4 L'avantage accordé à un agent sans délibération du conseil municipal .....	11
1.3 La confusion entre l'action de la commune et ses partenaires.....	12
1.3.1 Le manque de transparence des relations financières avec le CCAS .....	12
1.3.1.1 Des dépenses non retracées dans les comptes de la commune .....	12
1.3.1.2 Des interventions pour le CCAS non formalisées.....	12
1.3.2 La confusion entretenue par l'association « Provin au cœur des associations ».....	13
1.3.3 La promotion du sport et l'association « Provin 2024 ».....	13
1.3.4 L'occupation irrégulière du domaine communal par « Sport Provin 2024 ».....	15
1.4 Des désordres dans la gestion budgétaire et patrimoniale .....	16
1.4.1 Une gestion budgétaire et comptable porteuse de risques juridique et financier.....	16
1.4.1.1 La procédure d'engagement non appliquée .....	16
1.4.1.2 L'absence de procédure d'attestation du service fait .....	17
1.4.2 Le manque de traçabilité dans la gestion patrimoniale .....	18
1.4.2.1 Le suivi défaillant des biens.....	18
1.4.2.2 Les véhicules .....	19
<b>2 DES IRRÉGULARITES DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>	<b>20</b>
2.1 Des anomalies coûteuses dans la gestion des ressources humaines .....	20
2.1.1 Un manque de transparence dans la gestion des emplois .....	20
2.1.2 Le recrutement irrégulier d'agents contractuels .....	21
2.1.3 Le non-respect de la durée légale de travail .....	22
2.1.3.1 L'octroi irrégulier de jours de congés.....	22
2.1.3.2 Les incertitudes sur la durée effective de travail.....	23
2.1.4 Des indemnités horaires pour travaux supplémentaires récurrentes.....	25
2.1.5 Les fragilités juridiques du régime indemnitaire .....	26
2.1.5.1 Un régime indemnitaire favorable à certains agents .....	26
2.1.5.2 Une prime annuelle de « 13 <sup>ème</sup> mois » illégale .....	28
2.1.6 L'exercice des fonctions d'élu par des agents territoriaux à clarifier .....	28
2.2 Des principes de la commande publique à conforter .....	30
2.2.1 Une absence d'organisation et de procédures pour la fonction achat.....	30
2.2.2 Le marché de la restauration scolaire : encourager le principe de libre accès à la commande publique.....	31

2.2.3	Le marché de construction du terrain synthétique : conforter les principes d'égalité de traitement et de transparence.....	32
2.2.4	L'absence de transparence pour les achats effectués sous le seuil de publicité.....	33
2.2.4.1	L'achat de mobilier.....	33
2.2.4.2	Les prestations d'électricité et la fourniture de matériels électriques.....	33
2.2.4.3	Les travaux de construction.....	34
2.2.4.4	L'entretien de la flotte automobile.....	35
2.2.4.5	Les abonnements téléphoniques et multimédia.....	35
2.2.4.6	Les achats de petits matériels divers.....	36
3	UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE A SURVEILLER.....	38
3.1	Une capacité d'autofinancement brute insuffisante.....	40
3.1.1	Des charges de gestion non maîtrisées.....	40
3.1.2	Des produits de gestion dynamisés par l'adhésion de la commune à la Métropole européenne de Lille.....	41
3.2	Les dépenses d'équipement : des choix et modalités de financement insuffisamment définis.....	42
3.2.1	Des dépenses affectées à la construction d'équipements sportifs.....	42
3.2.2	L'acquisition de biens immobiliers.....	43
3.2.3	Le renouvellement des biens existants.....	44
3.2.4	Un financement propre insuffisant nécessitant d'emprunter.....	44
3.3	Un endettement non maîtrisé.....	45
3.4	Le fonds de roulement, source de financement non pérenne.....	45

## SYNTHÈSE

La commune de Provin, membre de la métropole européenne de Lille depuis 2020, compte environ 4 500 habitants et dispose d'un budget de fonctionnement de l'ordre de 3,4 M€.

Le contrôle de la chambre a relevé des désordres dans l'administration de la collectivité ne permettant pas d'assurer une gestion régulière et efficace des deniers publics.

La gestion communale, tout d'abord, manque de transparence. L'information donnée au conseil municipal est insuffisante et ne lui permet pas d'apprécier la situation financière réelle. Les relations avec le centre communal d'action sociale et certaines associations sont confuses.

Des irrégularités coûteuses ont été constatées dans la gestion des ressources humaines. Alors que la durée légale du travail n'est pas respectée, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires sont payées sans être justifiées ou au-delà des plafonds réglementaires, tandis qu'un 13<sup>ème</sup> mois est versé sans fondement juridique.

Des entorses aux principes de libre accès des entreprises à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et transparence des procédures sont relevées. Pourtant, ces principes s'appliquent à tous les achats, dès le premier euro. Faute d'un processus « achat » clairement défini, l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ne sont pas garanties.

De même, l'organisation actuelle de la gestion budgétaire et comptable présente des risques d'ordre juridique et financier. Par exemple, des dépenses sont engagées par le directeur général des services au-delà de la délégation qu'il a reçue, et des prestations sont payées, avant que le service, attesté comme fait par l'ancien maire, n'ait été réalisé. De plus, des remboursements ont été accordés à des élus pour des frais qui ne sont pas directement utiles au fonctionnement de l'administration communale.

Des mesures doivent donc être prises pour garantir le bon emploi de l'argent public. Le nouvel exécutif, élu en avril 2023, doit s'y atteler sans délai et rendre compte à l'assemblée délibérante de la gestion des affaires communales en toute transparence.

Ces manquements ont participé à la dégradation de la situation financière de la commune, qui apparaît désormais préoccupante. En 2022, son endettement a atteint 46 années de capacité annuelle d'autofinancement (CAF) brute, niveau auquel la solvabilité financière n'est plus assurée. Cette altération résulte d'une épargne brute structurellement insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette et investir. Elle provient aussi d'investissements et de leur financement mal définis.

En 2021, Provin a, en effet, acquis une propriété immobilière sans en avoir défini, au préalable, l'utilisation. En 2022, elle a supporté des dépenses en vue de la construction d'une nouvelle salle de musculation (estimées à 1 M€), opération aujourd'hui abandonnée. Elle a, enfin, emprunté 1,3 M€ pour financer des opérations mal définies. Ces dernières ont entraîné des coûts budgétaires, sans qu'aucun service ne soit offert aux citoyens.

L'équipe municipale désormais en place doit bâtir un nouveau projet communal, dont la mise en œuvre s'appuiera sur un plan pluriannuel d'investissement et une stratégie pluriannuelle de financement formalisés, adaptés aux moyens et besoins de la collectivité.

## RECOMMANDATIONS

*(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)*

### Rappel au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 1</b> : renforcer l'information financière des élus, conformément aux articles D. 2312-3 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.			X	9
<b>Rappel au droit n° 2</b> : rembourser les frais de mission des élus, conformément aux articles L. 2123-18, L. 2123-18-1, R. 2123-22-1 et R. 2123-22-2 du code général des collectivités territoriales.			X	11
<b>Rappel au droit n° 3</b> : mettre en place la comptabilité d'engagement, conformément aux articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du code général des collectivités territoriales.			X	17
<b>Rappel au droit n° 4</b> : respecter les conditions de recrutement des agents contractuels définies par le code général de la fonction publique.			X	22
<b>Rappel au droit n° 5</b> : respecter la durée annuelle légale de 1 607 heures pour un agent à temps plein, conformément aux articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique.			X	24
<b>Rappel au droit n° 6</b> : subordonner le paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires à leur réalisation effective, conformément au décret n° 2022-60 du 14 janvier 2022.			X	26
<b>Rappel au droit n° 7</b> : cesser le versement de la prime annuelle de fin d'année, dépourvue de tout fondement juridique.			X	28
<b>Rappel au droit n° 8</b> : respecter les règles et principes encadrant la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures), conformément à l'article L. 3 du code de la commande publique.			X	36

### Recommandation (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation unique :</b> élaborer un guide interne de la commande publique précisant notamment les règles pour les achats inférieurs au seuil de publicité, et celles pour les marchés passés en procédure adaptée.			X	36

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Provin (Nord) pour les exercices 2018 et suivants a été ouvert par lettre du président de la chambre du 25 avril 2023, adressée à M. Kwami Agbegna, maire depuis le 21 avril 2023.

Son prédécesseur, M. Joffrey Zbierski, qui a occupé les fonctions de maire de 2018 jusqu'à sa démission, le 3 mars 2023, a été avisé le même jour, tout comme Mme Marie Anselyn, qui lui avait succédé jusqu'à l'élection de M. Agbegna.

Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés dans les locaux de la mairie de Provin, le 31 août 2023, successivement avec MM. Agbegna, Zbierski, et Mme Anselyn.

Les travaux de la chambre ont porté sur la fiabilité des comptes, la trajectoire financière, le fonctionnement de l'administration, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

La chambre, dans sa séance du 14 septembre 2023, a arrêté ses observations provisoires qu'elle a adressées au maire en fonction et à son prédécesseur et, sous forme d'extraits, à des tiers mis en cause. Les destinataires ont bénéficié d'un délai d'un mois pour répondre. Aucun n'a demandé à être entendu.

Après, avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 9 janvier 2024, a arrêté les observations définitives suivantes.

# 1 UNE GESTION MANQUANT DE TRANSPARENCE

## 1.1 La commune de Provin

La commune de Provin (Nord) est membre de la métropole européenne de Lille (MEL) depuis mars 2020, du fait de l'intégration à cette dernière de la communauté de communes de la Haute-Deûle dont elle était adhérente.

Elle compte 4 532 habitants<sup>1</sup> sur un territoire de 3,4 km<sup>2</sup>. Sa population a augmenté de 7,4 % depuis 2014. Ses indicateurs socio-économiques, plus favorables que ceux du département et de la région, ne présentent pas de fragilité.

Maire de Provin de mars 2014 à mars 2023, M. Zbierski conduisait, lors des élections de 2020, la seule liste soumise au suffrage des électeurs.

Condamné par le tribunal correctionnel de Lille pour abus de confiance dans des affaires ne concernant pas la commune, il a fait appel de la décision. Sa démission, acceptée par le préfet le 3 mars 2023, a précédé celle des autres membres du conseil municipal, à l'exception de Mme Anselyn, qui a remplacé le maire, à compter du 4 mars 2023, dans la plénitude de ses fonctions<sup>2</sup>.

M. Kwami Agbegna a été élu maire le 21 avril 2023.

## 1.2 Le manque d'information du conseil municipal

Le conseil municipal comprend 27 membres (dont huit adjoints et cinq conseillers délégués). De 2018 à 2023, il s'est réuni régulièrement et a adopté son règlement intérieur. La chambre :

- invite le maire à préciser les domaines d'intervention consentis à ses adjoints dans le cadre de délégations de fonctions<sup>3</sup> rédigées en des termes trop généraux ;
- observe que les indemnités octroyées en 2020 et 2023 par le conseil municipal au titre de l'exercice des fonctions de maire et d'adjoints n'appellent aucune observation.

Elle considère en outre que l'information donnée aux élus est insuffisante.

---

<sup>1</sup> Source : INSEE, populations légale, population totale 2020.

<sup>2</sup> Article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>3</sup> Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

### 1.2.1 L'ancien maire ne rendait pas compte de ses décisions au conseil municipal

Le conseil municipal règle les affaires de la commune par ses délibérations<sup>4</sup>, préparées et exécutées par le maire.

Comme le prévoit le code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>5</sup>, le conseil a délégué une partie de ses attributions à ce dernier. Le champ de cette délégation est large et, depuis 2022, sans aucune limite quant au montant des marchés publics qu'il peut souscrire.

Pourtant, contrairement à l'article L. 2122-23 du CGCT, et comme en attestent les procès-verbaux des séances, le maire ne rend pas compte de décisions prises dans ce cadre<sup>6</sup> au conseil municipal, privé ainsi d'une information complète.

### 1.2.2 Des documents budgétaires incomplets

#### 1.2.2.1 Le rapport sur les orientations budgétaires

Le conseil municipal débat annuellement sur les orientations budgétaires de la commune, sur la base d'un rapport ne comprenant pas toutes les informations requises<sup>7</sup>.

À titre d'illustration, les hypothèses retenues pour construire le budget ne sont pas présentées, jusqu'en 2022, en matière de programmation d'investissement. La création d'une salle de musculation est évoquée pour la première fois en 2023, alors même que l'ancien maire avait déjà engagé des dépenses. Aucune information n'est fournie sur l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute, de l'épargne nette et de l'endettement, à la fin de chaque exercice.

Les élus ne disposent donc pas d'une information suffisante sur l'état des finances de la commune, alors que sa trajectoire financière s'est notablement dégradée en 2022 (cf. *infra*).

#### 1.2.2.2 Le budget primitif et le compte administratif

Des états sont annexés aux budget primitif et compte administratif, afin d'informer les élus et citoyens sur la situation financière de la commune. Ces états, dont la liste est fixée par l'article R. 2313-3 du CGCT, font partie intégrante du budget.

Or, les documents budgétaires de la commune de Provin ne sont pas accompagnés de toutes les informations requises, comme par exemple :

---

<sup>4</sup> Article L. 2121-29 du CGCT.

<sup>5</sup> Article L. 2122-22 du CGCT.

<sup>6</sup> Les décisions du maire doivent être signées et, comme les délibérations, inscrites chronologiquement dans un recueil des actes administratifs (articles L. 2122-29 et R. 2121-10 du CGCT).

<sup>7</sup> Articles L. 2312-1 du CGCT et D. 2312-3 du CGCT.

- depuis 2020, l'annexe portant sur l'état du personnel, qui ne comporte pas d'information sur les agents contractuels. L'assemblée n'est donc pas en mesure d'apprécier le nombre d'agents, la nature des contrats (à durée déterminée ou indéterminée), le fondement juridique de l'emploi par référence aux cas autorisés par le code général de la fonction publique, et le coût global de leur rémunération. De plus, les informations concernant les agents titulaires sont erronées : les créations de postes délibérées par le conseil municipal en cours d'exercice, de 2018 à 2022, ne sont pas prises en compte<sup>8</sup> ;
- la liste des « concours attribués à des tiers » (subventions), qui n'est pas annexée pour l'exercice 2021, et les prestations en nature qui ne sont jamais valorisées.

La chambre rappelle donc à la commune l'obligation de mettre à la disposition des élus et des citoyens toutes les informations financières prévues par la réglementation.

**Rappel au droit n° 1 : renforcer l'information financière des élus, conformément aux articles D. 2312-3 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien maire indique que « toutes les décisions qui ne nécessitaient pas de délibération étaient prises en réunion de groupe et en réunion de bureau » et qu'« une réunion de groupe dédiée aux finances était organisée systématiquement avant le vote du budget ».

La chambre rappelle, d'une part, que ni le CGCT, ni le règlement intérieur du conseil municipal ne prévoient l'installation d'un bureau municipal et, d'autre part, que le maire doit rendre compte des décisions prises au titre de sa délégation à chacune des réunions de l'assemblée délibérante, permettant ainsi aux élus et aux citoyens de disposer d'une information complète.

### 1.2.3 Les mandats spéciaux accordés aux élus

#### Les frais remboursables aux élus locaux

Les élus peuvent se faire rembourser les frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune en qualité (article L. 2123-18-1 du CGCT). L'article R. 2123-22-2 du même code en fixe les modalités d'application et renvoie au décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006<sup>9</sup> et à l'arrêté du 3 juillet 2006<sup>10</sup>.

Ils peuvent aussi se faire rembourser les dépenses engagées à l'occasion d'un mandat spécial, accordé par délibération du conseil municipal (article L. 2123-18 du CGCT). Selon le Conseil d'État<sup>11</sup>, le mandat spécial englobe « toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse ». Les modalités de remboursement doivent être prévues dans la délibération.

<sup>8</sup> Par exemple, en 2022 l'assemblée délibérante a créé trois postes supplémentaires d'adjoints administratifs, non repris dans l'état portant sur les emplois budgétaires annexé au compte administratif.

<sup>9</sup> Fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels de l'État.

<sup>10</sup> Fixant les taux des indemnités kilométriques prévues à l'article 10 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

<sup>11</sup> Conseil État, 24 mars 1950, Sieur Maurice.

De 2020 à 2022, 31 800 € ont été remboursés aux élus pour leurs frais de missions, dont 92,6 % à l'ancien maire (22 700 €) et à la conseillère déléguée aux commerces (6 700 €).

Les modalités de remboursement de ces frais appellent les observations suivantes :

- l'ancien maire s'est fait rembourser, en 2020, 17 675 €, dont 7 340 € pour des déplacements effectués de 2016 à 2019, ce qui enfreint le principe d'annualité budgétaire ;
- les états de frais renseignés par les deux élus précités ne comportent pas les mentions requises<sup>12</sup>, permettant de justifier et calculer le montant de la dépense :
  - ils n'indiquent pas le motif de déplacement ;
  - ils ne mentionnent pas le mode de transport, le véhicule, sa puissance fiscale, la distance parcourue, l'itinéraire, l'heure de départ et de retour, ce qui ne permet pas de rembourser les frais sur la base du tarif de transport public de voyageurs le plus avantageux ;
  - ils ne sont pas signés et ne précisent pas les modalités de calcul des remboursements effectués. Seul le mandat signé de l'ancien maire fait référence au taux kilométrique. La commune se référait, jusque fin 2021, au barème fiscal, plus favorable<sup>13</sup> mais irrégulier, des frais professionnels des salariés optant pour le régime des frais déductibles. En décembre 2021, le conseil municipal a fixé des modalités conformes à la réglementation ;
- les mandats spéciaux accordés aux deux élus appellent les observations suivantes :
  - en novembre 2020, l'ancien maire a bénéficié d'un mandat spécial de trois mois pour lui permettre d'aller à la rencontre des maires du département, à l'occasion du renouvellement du conseil d'administration de l'association des maires du Nord (qu'il a présidé entre 2021 et début 2023). La chambre estime que, en l'absence de lien direct avec les affaires communales, le montant remboursé par la collectivité (4 848 €<sup>14</sup>) n'est pas justifié ;
  - une conseillère municipale a bénéficié, en 2021, d'un mandat spécial de deux ans pour lui permettre d'œuvrer à la création, à Provin, d'une maison de l'environnement. De 2021 à 2022, elle a parcouru 600 km par mois en moyenne, dans le Nord et le Pas-de-Calais. Elle a bénéficié de 6 700 € de remboursements, soit 300 € par mois en moyenne, calculés selon le barème fiscal irrégulier précité, et non la délibération de décembre 2021.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, celle-ci indique avoir mis en place diverses actions dans la commune en lien avec le sujet et précise avoir régulièrement informé l'ancien maire de l'avancement de ses démarches. Cependant, aucun procès-verbal ne permet de s'assurer que le conseil municipal l'a également été.

En conclusion, la chambre constate que l'objet et les modalités du remboursement de frais aux élus sur la période sont le plus souvent irréguliers. Elle rappelle à la commune son obligation de se conformer aux articles L. 2123-18 et R. 2123-22-1 du CGCT pour les mandats spéciaux, et L. 2123-18-1 et R. 2123-22-2 quand les élus représentent la commune ès qualité.

---

<sup>12</sup> Annexe A de l'article D. 1617-19 du CGCT.

<sup>13</sup> L'ancien maire a bénéficié, jusqu'en mai 2021, de remboursements calculés pour un véhicule de 7 CV, à un taux 0,60 € au lieu de 0,46 € par kilomètre, et la conseillère déléguée, à un taux de 0,57 € au lieu de 0,37 €.

<sup>14</sup> Correspondant à 8 148 km parcourus pour la période d'octobre à décembre 2020.

**Rappel au droit n° 2 : rembourser les frais de mission des élus, conformément aux articles L. 2123-18, L. 2123-18-1, R. 2123-22-1 et R. 2123-22-2 du code général des collectivités territoriales.**

#### 1.2.4 L'avantage accordé à un agent sans délibération du conseil municipal

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<sup>15</sup>. Or, l'ancien maire, qui n'en avait pas le pouvoir, a mis un véhicule à la disposition du responsable des affaires générales.

L'agent a été autorisé à utiliser le véhicule pour ses trajets « domicile-travail » et à le remettre à son domicile en fin de semaine, ce que l'ancien maire justifie dans sa décision par « l'existence d'un parc de véhicules conséquent » et des fonctions le rendant mobilisable, tous les jours et à toute heure.

Si la jurisprudence<sup>16</sup> autorise, dans certains cas, l'usage d'un véhicule de service pour effectuer des trajets entre le domicile et le lieu de travail, les règles appliquées par l'URSSAF<sup>17</sup> pour distinguer cet usage d'un avantage en nature<sup>18</sup> prévoient que :

- l'employeur doit démontrer qu'il est nécessaire à l'activité professionnelle, ce qui lui est en l'espèce impossible en l'absence de carnet de bord permettant de justifier les déplacements professionnels réellement effectués par l'agent ;
- la mise à disposition permanente que représente la possibilité de remettre le véhicule à domicile en fin de semaine est caractéristique d'un avantage en nature.

En l'espèce, la chambre considère que les modalités de mise à disposition du véhicule (pour un montant total de 6 750 € en 2022<sup>19</sup>) sont irrégulières et que le conseil municipal doit délibérer sur les modalités d'usage du véhicule.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique que le conseil municipal a délibéré, le 21 septembre 2023, pour fixer la liste des emplois et fonctions justifiant la mise à disposition d'un véhicule de service et les modalités de remisage au domicile des agents concernés, ce qui – selon lui – aurait permis de régulariser la situation.

La chambre rappelle que cet acte n'a pas de portée rétroactive. De surcroît, elle constate que les conditions définies ne permettent toujours pas de distinguer l'usage du véhicule de service d'un avantage en nature.

<sup>15</sup> Article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

<sup>16</sup> Voir, notamment, Cass. civ. soc. n° 14-29.548 du 6 juillet 2016, *M. X... c/ société Gueudet*.

<sup>17</sup> Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales.

<sup>18</sup> La fourniture par l'employeur à ses salariés d'un bien ou service constitue un avantage en nature, qui doit figurer sur le bulletin de paie pour être soumis au paiement de cotisations sociales.

<sup>19</sup> 5 500 € de location et 1 250 € de carburant.

## 1.3 La confusion entre l'action de la commune et ses partenaires

### 1.3.1 Le manque de transparence des relations financières avec le CCAS

Les missions d'un centre communal d'action sociale (CCAS) – établissement public à caractère administratif – sont définies par l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles. Présidé par le maire, il est doté de la personnalité juridique et de son propre budget.

La chambre constate des confusions dans l'affectation des dépenses entre la commune et du CCAS de Provin, entraînant des paiements irréguliers. Elle rappelle que le budget de chaque entité doit respecter les principes d'unité et de spécialité<sup>20</sup>.

#### 1.3.1.1 Des dépenses non retracées dans les comptes de la commune

Des dépenses (y compris des subventions) qui devaient être supportées par la commune ont été prises en charge sur le budget du CCAS.

Par exemple, le CCAS a financé :

- en 2018, l'installation du wifi (1 800 €) de la « Cave ô Jeunes », structure gérée par la commune, et l'entretien de véhicules communaux (3 900 €) ;
- en 2019, l'achat d'un véhicule pour ramasser les déjection canines (19 900 €) et d'un autre de manutention (27 000 €), alors que la propreté urbaine et la maintenance sont une compétence communale ;
- en 2020, une subvention à une association pour promouvoir les Jeux olympiques (15 000 €) ;
- en 2021, l'installation de la climatisation dans le bureau du service comptabilité de la commune (9 900 €).

De nombreuses factures, initialement libellées au nom de la commune, sont corrigées manuellement pour permettre leur prise en charge par le CCAS. L'ancien ordonnateur a donc délibérément enfreint les règles relatives à l'exécution des dépenses.

La chambre relève que ces pratiques irrégulières faussent les comptes des deux entités, privent les organes délibérants de leurs prérogatives, et enfreignent le principe de spécialité du CCAS.

Elle demande qu'il y soit mis fin.

#### 1.3.1.2 Des interventions pour le CCAS non formalisées

Des agents communaux participent à la gestion du CCAS. Ils interviennent dans le domaine financier, les ressources humaines, le transport des personnes âgées et la gestion de l'épicerie sociale, ouverte entre 2017 et 2020.

---

<sup>20</sup> Le principe d'unité impose que toutes les dépenses et les recettes soient inscrites dans un seul budget, tandis que le principe de spécialité requiert que chaque crédit budgétaire soit affecté à une destination précise.

La réglementation<sup>21</sup> prescrit, dans ce cas, la rédaction d'une convention bilatérale définissant les missions des agents concernés et les modalités de remboursement de leur rémunération. Au cas d'espèce, il n'existe aucun décompte du temps de travail des agents œuvrant pour le compte du CCAS, donc aucun remboursement.

La chambre invite la commune à formaliser ses relations avec le CCAS.

### **1.3.2 La confusion entretenue par l'association « Provin au cœur des associations »**

En 2014, l'ancien maire a créé l'association « Provin au cœur des associations ». Aucune subvention ne lui a été versée par la commune de 2018 à 2022. Elle est notamment financée par le reversement de 10 % de leurs indemnités de fonction par des élus communaux.

La chambre relève que cette pratique et la communication qui en résulte sont susceptibles de créer une confusion avec l'action de la commune, car :

- l'association apporte un soutien matériel, humain ou financier aux associations provinoises, ce que la commune fait également ;
- son siège est situé dans les locaux de la mairie et elle est administrée par des agents communaux<sup>22</sup> ;
- jusqu'en 2020 – selon l'ancien maire, dans sa réponse à la chambre – le bureau décidait des aides accordées, sans qu'il soit précisé s'il s'agissait du bureau municipal ou de l'association. Dans les deux cas, cette instance n'a pas d'existence juridique. Ce mode d'attribution n'est donc pas transparent et contribue à entretenir la confusion entre le rôle d'élu local et de dirigeant associatif. Après 2020, l'ancien maire assure seul la gestion de l'association.

Celle-ci a été dissoute en septembre 2023.

### **1.3.3 La promotion du sport et l'association « Provin 2024 »**

Le sport est au cœur du projet politique de l'ancien maire. À ce titre, il a souhaité que la commune profite de l'élan donné par l'accueil en France des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, autour d'un projet dénommé « Provin 2024 ».

Pour définir ce projet, il a commandé, auprès d'un cabinet de conseil recruté par ses soins, deux prestations, pour un coût total de 19 800 €<sup>23</sup>.

La chambre constate l'absence de transparence dans les modalités d'attribution des marchés correspondants. Elle n'a pu se faire communiquer le cahier des charges définissant la mission attendue, ni obtenir la confirmation de sa diffusion à d'autres candidats potentiels. Les offres et devis reçus (notamment du candidat retenu) ne lui ont pas non plus été transmis.

---

<sup>21</sup> Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif à la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

<sup>22</sup> Deux agents du service comptabilité en sont les président et trésorier, et l'ancien maire, le secrétaire.

<sup>23</sup> En 2018, un audit pour un montant de 7 800 € et, en 2020, la recherche de sponsors, personnalités et subventions, pour un montant de 12 000 €.

La commune n'a pas été en mesure de s'assurer de la conformité de la prestation réalisée à la commande passée, pas plus que du respect des principes généraux de la commande publique (cf. *infra*). Pourtant, l'ancien maire a retenu pour ce marché public une société, ni spécialisée dans l'audit ou le conseil, ni acteur généraliste dans le domaine sportif<sup>24</sup>.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la gérante du cabinet précise que les compétences et références de la société en matière d'« événementiel sportif » justifiaient le choix de l'ancien maire de lui confier « une mission de conseil et de formation pour la préparation de l'événement sportif Provin 2024 ».

La chambre observe que l'expérience du consultant dans les domaines du sponsoring et du marketing est principalement liée aux sports mécaniques, conformément à l'objet social de la société. Sur le fond, elle constate que le prestataire a remis un rapport se limitant à une présentation générale du développement du sport en France et recensant sommairement les équipements de la commune. Ce livrable n'a pas été présenté au conseil municipal, qui n'a jamais délibéré sur la définition du projet « Provin 2024 ».

Dans le cadre de Provin 2024, la commune a acheté 80 places, pour un montant de 6 450 €<sup>25</sup>, permettant d'assister à un gala de boxe. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien maire indique que 30 Provanois tirés au sort ont assisté à cette manifestation. La chambre observe que l'affectation des autres places achetées n'est pas connue.

Par ailleurs, l'ancien maire a créé, en février 2019, une association « Provin 2024 », dont le siège est fixé à son domicile et le bureau est composé de deux membres<sup>26</sup>, laquelle est – selon lui – totalement indépendante du projet sportif municipal du même nom.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien maire et le président de l'association précisent que cette dernière « n'a jamais bénéficié de fonds publics et n'est jamais intervenue dans le cadre municipal ».

La chambre observe que l'association a notamment pour objet la découverte du sport de haut niveau, ce que fait également la commune en permettant à la population de rencontrer un ancien champion olympique et d'assister à un gala de boxe.

---

<sup>24</sup> Elle a pour objet : toutes actions de conseils, formations, études, proposition, enquêtes, publicité, communication, sponsoring, organisations d'évènements, relations publiques, éditions écrites, éditions audiovisuelle, éditions informatiques, services et prestations de services, audits en stratégie d'entreprises, organisation, politiques commerciales et marketing ou autres, pour des personnes physiques ou morales des entreprises, des associations ou des organismes publics ; l'organisation et la co-organisation, la gestion et la co-gestion de structures destinées à permettre à des personnes physiques ou morales, des entreprises, des associations ou des organismes publics de pratiquer ou de promouvoir des sports mécaniques avec toutes les actions ou opérations de sponsoring, publicité, communication, relations publiques en relation.

<sup>25</sup> 50 billets de catégorie 1 (au prix unitaire de 50 €) et 30 places dans le carré or (au prix unitaire de 145 €).

<sup>26</sup> À sa création, l'ancien maire en était le président, et un agent communal, le vice-président. Elle est aujourd'hui rebaptisée « Sport Access », et désormais présidée par le fils de l'ancien maire.

### 1.3.4 L'occupation irrégulière du domaine communal par « Sport Provin 2024 »

En 2020, le CCAS a versé une subvention de 15 000 € à l'association « Sport Provin 2024 », pour lui permettre de promouvoir les Jeux Olympiques auprès du plus grand nombre. Pour la chambre, cette opération, qui relevait du champ de compétence de la commune, participe une nouvelle fois à la confusion des rôles de chacun.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les dirigeants associatifs indiquent que l'aide financière perçue a permis la construction d'un local destiné à accueillir des vestiaires et un club house. La chambre note cependant que cet usage n'est pas conforme aux termes de la délibération prise par l'établissement public.

De surcroît, la collectivité a facilité le développement de l'association en la laissant construire, sur son domaine, un terrain de type « FIVE couvert »<sup>27</sup>, sans autorisation formelle.

Cette mise à disposition du domaine communal appelle les observations suivantes :

- tout d'abord, la commune a produit pour seule justification un projet de convention accordant l'utilisation d'installations à titre gratuit à la société civile immobilière « SCI Association sport Provin 2024 »<sup>28</sup>. Or, cette convention n'a jamais été signée, et la création du terrain de football n'a pas été faite par la commune mais par l'entité précitée ;
- ensuite, le conseil municipal n'a pas été consulté en amont de la construction des installations. Il a délibéré *a posteriori*, fin 2022, pour régulariser la situation et autoriser le maire à signer un bail emphytéotique<sup>29</sup> d'une durée de 30 ans avec la SCI. Cette dernière serait ainsi autorisée à y faire des aménagements, pour un montant estimé à 120 000 € HT ;
- enfin, le notaire chargé de la préparation des actes nécessaires, a sollicité la production du permis de construire accordé par la commune et indiqué que l'opération envisagée, faute de précision sur sa nature, pourrait nécessiter la conclusion d'un marché de travaux. La demande de permis de construire a néanmoins été déposée, en avril 2023, par une personne physique et non morale (la SCI ou l'association « Sport Provin 2024 »).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association précitée indique que, suite à l'obtention du permis de construire en novembre 2023, le transfert de propriété de la personne physique vers la SCI serait en cours, ce qui de son point de vue permettrait de finaliser la rédaction du bail avec le notaire et la mairie.

À ce jour, deux terrains de football à cinq et un espace vestiaire dans une structure modulaire sont déjà édifiés. Ces installations sont alimentées, sans attestation de conformité, en eau et électricité à partir de la salle des sports communale. Réalisées avec des matériaux d'occasion, elles sont susceptibles de représenter un danger pour les usagers. À titre d'illustration, le toit de la structure s'est déjà envolé et certaines poutres sont mal fixées.

En conclusion, la chambre estime que, faute d'avoir clarifié le régime de propriété et de responsabilité des aménagements réalisés sur le patrimoine communal, la responsabilité du maire pourrait être engagée en cas d'accident.

<sup>27</sup> Terrain de football pratiqué à deux équipes de cinq joueurs, aux dimensions de 15 mètres sur 25.

<sup>28</sup> L'association et la SCI ont les mêmes dirigeants.

<sup>29</sup> Contrat de longue durée (jusqu'à 99 ans) qui lie un locataire (qui, en échange d'un prix de location plus bas que celui du marché, doit effectuer des travaux pour augmenter la valeur du bien) à un propriétaire, et au terme duquel le bien revient en pleine propriété à ce dernier.

## 1.4 Des désordres dans la gestion budgétaire et patrimoniale

### 1.4.1 Une gestion budgétaire et comptable porteuse de risques juridique et financier

Les finances et les ressources humaines sont gérées par un service commun, composé de trois personnes, dont la répartition des missions n'est pas clairement établie. Aucun règlement financier ni aucune note de service n'encadrent le cycle de la dépense.

#### 1.4.1.1 La procédure d'engagement non appliquée

L'ancien maire a autorisé le directeur général des services à signer des engagements inférieurs à 3 000 €, portés à 5 000 € après décembre 2022. Or, de 2020 à 2022, ce dernier a pourtant signé 20 bons de commande et des devis au-delà de cette limite, pour un montant total de 138 600 €.

Le responsable des affaires générales dispose des mêmes prérogatives. Cependant, depuis 2023, il engage juridiquement des dépenses sans consulter les crédits disponibles sur le logiciel de comptabilité, ni procéder au moindre enregistrement, risquant ainsi le dépassement des crédits inscrits au budget.

Selon les services communaux, l'engagement comptable précède la signature des bons de commande. Or, ce principe n'est pas respecté pour toutes les dépenses de fonctionnement.

La commune procède en effet à des engagements anticipés par fournisseur, pour la quasi-totalité des charges à caractère général, sur la base de la consommation de crédits de l'exercice précédent.

Comme l'indique en réponse l'ordonnateur, ce procédé n'est pas interdit mais la chambre rappelle qu'il est limité aux dépenses dont la réalisation est certaine ou quasi certaine<sup>30</sup>. Or, la pratique actuelle, globale et systématique en début d'année, ne permet pas d'obtenir le résultat attendu d'une comptabilité d'engagement, à savoir connaître à tout moment le solde de crédits disponibles au regard du budget adopté par le conseil municipal et des engagements juridiques en cours. De surcroît, elle ne facilite ni la computation fiable des engagements, ni le rattachement des charges à l'exercice, requis pour les communes de plus de 3 500 habitants<sup>31</sup>.

Des factures d'un montant de 30 500 €<sup>32</sup> ont ainsi été payées en 2023, alors qu'elles relevaient de l'exercice précédent. Le déficit de fonctionnement de l'exercice 2022 atteint donc en réalité 271 364 €, alors que son montant inscrit au compte administratif est de 240 887 €.

En section d'investissement, la procédure d'engagement est respectée, mais des anomalies sont néanmoins relevées dans la reprise des restes à réaliser<sup>33</sup>. Dans son avis budgétaire du 6 juin 2023, la chambre a corrigé les restes à réaliser de l'exercice 2022, tant en dépenses qu'en recettes. Le contrôle opéré sur les exercices 2018 à 2021 confirme cette mauvaise pratique, sans que celle-ci porte substantiellement atteinte au résultat de l'exercice.

---

<sup>30</sup> Instruction budgétaire et comptable M14, applicable aux communes.

<sup>31</sup> Obligation rappelée par la chambre à la commune dans l'avis budgétaire n° 2023-0075 du 6 juin 2023.

<sup>32</sup> Réparation de véhicule pour 7 500 €, location annuelle des décors de Noël de 2022 pour 22 978 € et entretien de la voirie 3 013 €, comme mentionné dans l'avis budgétaire n° 2023-0075 du 6 juin 2023.

<sup>33</sup> Cf. article R. 2311-11 du CGCT.

Face à ces constats, la chambre rappelle à la commune son obligation de tenir la comptabilité d'engagement prévue aux articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du CGCT, et détaillée dans l'arrêté du 26 avril 1996<sup>34</sup>.

**Rappel au droit n° 3 : mettre en place la comptabilité d'engagement, conformément aux articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du code général des collectivités territoriales.**

#### 1.4.1.2 L'absence de procédure d'attestation du service fait

L'agent affecté à la comptabilité effectue toutes les opérations de liquidation<sup>35</sup>. Aucune démarche de contrôle interne ne permet de s'assurer de la fiabilité des actes en résultant.

La chambre constate que :

- les fournisseurs déposent majoritairement leurs factures sur le portail Chorus<sup>36</sup> ;
- celles reçues sous format papier ne sont pas enregistrées dans un ordre chronologique, si bien que la date de réception faisant courir le délai de paiement n'est pas clairement établie ;
- les factures ne sont jamais rapprochées du bon de commande émis ;
- aucun agent n'atteste formellement de la conformité des livraisons ou prestations<sup>37</sup>.

Cette mauvaise organisation rend possible la prise en charge de dépenses indues.

À titre d'illustration, en signant certains mandats, l'ancien maire a attesté du service fait<sup>38</sup>, alors même qu'aucune prestation n'avait été réalisée :

- en juin 2022 (8 600 €), à l'occasion de la création d'une porte-fenêtre sur un bâtiment communal, alors que le prestataire a produit concomitamment le devis et la facture (le 9 juin 2022), et que l'ancien maire a signé le mandat attestant du service fait trois jours ouvrés plus tard, ces travaux ayant, en fait, été effectués début 2023 ;
- en décembre 2022 (7 500 €), au titre de réparations sur un véhicule utilitaire de la mairie, alors qu'aucune panne n'avait été identifiée par les services techniques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien maire indique avoir « *autorisé le paiement anticipé de factures pour accompagner parfois les entreprises qui en avaient besoin* ». La chambre rappelle à cet égard que seules les conditions contractuelles peuvent permettre le paiement d'avances, et que la pratique décrite n'est pas conforme aux règles de la commande et de la comptabilité publiques.

---

<sup>34</sup> Relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour l'application des articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du CGCT.

<sup>35</sup> La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle comporte deux opérations : la constatation du service fait et la liquidation proprement dite.

<sup>36</sup> Solution mutualisée de facturation dématérialisée mise en place pour les fournisseurs de la sphère publique.

<sup>37</sup> Acte par lequel l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation effectuée (article 31 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique).

<sup>38</sup> Article D. 1617-23 du CGCT.

Enfin, les trois agents chargés de la comptabilité municipale disposent des identifiants permettant au maire d'accéder au système d'information financier de la commune. Cette pratique constitue une faille de sécurité majeure.

En conclusion, d'importantes lacunes sont constatées dans l'organisation de la chaîne de la dépense, faisant peser un risque juridique et financier sur la commune. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien maire indique n'être ni en charge des procédures d'engagement, ni des attestations de service fait. Or, les articles L. 2342-1 et L. 2342-2 du CGCT disposent qu'il est seul responsable de la comptabilité d'engagement et de l'émission des mandats.

La chambre recommande d'élaborer un règlement financier<sup>39</sup> clarifiant l'organisation et les étapes de la chaîne de la dépense, pour assurer la traçabilité des opérations.

## **1.4.2 Le manque de traçabilité dans la gestion patrimoniale**

### **1.4.2.1 Le suivi défaillant des biens**

L'inventaire des biens de la commune (17,8 M€) présente un écart global peu significatif avec l'état de l'actif du comptable public (17,6 M€).

Toutefois, un écart de 2 M€ est relevé aux comptes 21 « immobilisations corporelles » et 24 « immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition ». De même, la commune recense six véhicules (92 300 €), alors que le comptable en dénombre douze (142 000 €), les cessions ne lui ayant pas été signalées.

La chambre invite donc la commune à se rapprocher du comptable public pour mettre en concordance son inventaire et l'état de l'actif.

De surcroît, le suivi du patrimoine s'avère perfectible. Par exemple, la commune a fait l'acquisition, de 2018 à 2022, de téléphones portables (15 800 €), dont quatre iPhone (1 000 € l'unité) en 2021 et une montre connectée (700 €) en 2018. Elle ne dispose d'aucune information sur la mise à disposition de ces biens. Lors de leur renouvellement, les anciens matériels ne sont pas remis à la commune, si bien qu'ils ne peuvent pas être cédés ou détruits pour être sortis de l'inventaire.

Sur la même période, la collectivité a acheté du matériel informatique (77 300 €), pour la plupart destiné aux écoles. Ces achats comprennent également une quinzaine d'ordinateurs portables (25 700 €) et de tablettes tactiles (2 000 €) dont l'affectation n'est pas connue. En 2021, le service communication, bien que ne figurant pas sur l'organigramme communiqué à la chambre, s'est vu attribuer un ordinateur d'une valeur de 1 500 €.

La chambre relève donc un manque de traçabilité des biens, qui atteste à nouveau d'un manque de transparence dans la gestion des affaires communales. Elle invite la collectivité à définir une procédure de suivi appropriée et formalisée.

---

<sup>39</sup> L'élaboration d'un règlement budgétaire et financier est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, en application du tome 2 de l'instruction budgétaire et comptable M57. La mise en œuvre du nouveau référentiel doit être généralisée au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

#### 1.4.2.2 Les véhicules

La commune est propriétaire de cinq véhicules affectés aux services techniques et à la police municipale. Elle en loue un supplémentaire pour le responsable des affaires générales (cf. *supra*). Les conditions de leur utilisation ne sont pas encadrées. Il n'existe pas de note de service, pas de planning de réservation, pas de carnet de bord.

Ce manque de suivi est également relevé dans l'utilisation des cartes d'approvisionnement en carburant. La commune dispose de quatre cartes, dont trois affectées aux services techniques, au policier municipal et au responsable des affaires générales.

La dernière n'est pas attribuée nominativement. De 2021 à 2022, son usage correspond à une dépense de 4 260 € de carburant. De janvier à mars 2022, elle n'a pas été utilisée, et a été substituée par une nouvelle carte dont l'utilisateur n'est toujours pas connu.

La chambre invite à un meilleur suivi de l'utilisation des véhicules et des cartes d'approvisionnement en carburant, afin d'en assurer une gestion plus transparente.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune de Provin, membre de la Métropole européenne de Lille, compte environ 4 500 habitants. Son conseil municipal a été renouvelé en 2023, pour faire suite à la démission du maire et de la quasi-totalité des élus.*

*La gestion communale manque de transparence.*

*Le conseil municipal ne dispose pas de toutes les informations lui permettant d'exercer le contrôle de l'exécutif :*

- *il n'est pas informé des décisions prises par le maire dans le cadre de sa délégation ;*
- *le manque de complétude des documents budgétaires mis à sa disposition ne lui permet pas d'apprécier l'état des finances de la commune ;*
- *il a accordé des mandats spéciaux à des élus pour leur permettre d'engager des frais de mission qui ne sont pas directement dans l'intérêt des affaires communales.*

*Une grande confusion est également observée dans les relations que la commune entretient avec son centre communal d'action sociale et certaines associations. Ainsi, certaines dépenses qui relèvent de la commune ne sont pas retracées dans ses comptes. Une clarification du rôle de chaque entité est requise.*

*Enfin, d'importantes lacunes sont relevées dans la gestion budgétaire et des biens de la commune. La chaîne de la dépense n'est pas sécurisée : la comptabilité d'engagement est mal tenue et certaines dépenses sont mandatées sans que la prestation ait été réalisée.*

*Afin de remédier à ces constats, la chambre recommande notamment de :*

- *renforcer l'information financière des élus ;*
  - *rembourser les frais de mission des élus conformément aux règles en vigueur ;*
  - *mettre en place une comptabilité d'engagement.*
-

## **2 DES IRRÉGULARITES DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA COMMANDE PUBLIQUE**

### **2.1 Des anomalies coûteuses dans la gestion des ressources humaines**

Les contrôles effectués par la chambre ont révélé de nombreux manquements dans la gestion des ressources humaines qui exigent une profonde réorganisation pour en assurer la régularité mais également l'efficacité des dépenses engagées.

#### **2.1.1 Un manque de transparence dans la gestion des emplois**

De 2018 à 2022, les emplois budgétaires sont passés de 34,82 à 38,82 équivalents temps plein travaillés (ETPT)<sup>40</sup>.

Sur la période, le conseil municipal a pris cinq délibérations pour créer des postes, mais le tableau des effectifs joint aux documents budgétaires<sup>41</sup> n'a jamais été mis à jour en conséquence. Il est donc privé d'une vision d'ensemble des emplois occupés et vacants, ce qui caractérise le manque de transparence évoqué *supra*.

De surcroît, ces délibérations ne comportent pas toutes les informations requises par la loi<sup>42</sup>, notamment s'agissant du recours à un agent contractuel<sup>43</sup>.

La chambre invite le maire à présenter au conseil municipal un tableau actualisé des effectifs par filière et grade, en précisant systématiquement si le poste est occupé ou non.

Au regard des constats relatés ci-dessus, il n'est pas possible de connaître avec certitude les effectifs de la commune.

Selon l'état du personnel, les agents titulaires représentent 37,72 ETPT fin 2022 (soit 3,3 de plus qu'en 2018). Cependant, aucune information sur les agents contractuels n'est disponible. L'organigramme des services communaux recense, au 1<sup>er</sup> mai 2023, 53 postes, dont 47 agents présents (parmi ces derniers, six contractuels), alors que le tableau des effectifs actualisé au 13 juin 2023 compte 54 postes, dont 44 agents présents.

La connaissance précise des emplois et des effectifs est une condition nécessaire au pilotage des ressources humaines : la commune de Provin n'en dispose pas actuellement.

---

<sup>40</sup> Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux agents présents, corrigés de leur quotité de travail (temps plein ou partiel).

<sup>41</sup> Selon l'annexe C1 du budget primitif et C1-1 du compte administratif.

<sup>42</sup> Article L. 313-1 du code général de la fonction publique.

<sup>43</sup> Motif, nature des fonctions, niveaux de recrutement et de rémunération.

### 2.1.2 Le recrutement irrégulier d'agents contractuels

Le maire est chargé de « *la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale* »<sup>44</sup>. Ces emplois sont normalement occupés par des fonctionnaires<sup>45</sup>, mais le recrutement d'agents contractuels est autorisé afin de pourvoir :

- des emplois non permanents, pour faire face à des surcroûts temporaires ou saisonniers d'activité<sup>46</sup> ;
- des emplois permanents, sous certaines conditions<sup>47</sup>.

De 2018 à 2022, l'ancien maire a embauché, en moyenne, 34 agents contractuels par an. La plupart d'entre eux occupaient des emplois non permanents et ont été recrutés pour faire face à un surcroût temporaire ou saisonnier d'activité.

Certains de ces recrutements ont été irréguliers. Sur la période, les agents travaillant pour l'animation de la cantine ou la « Cave ô Jeunes » ont bénéficié de contrats successifs de très courte durée (quelques jours ou quelques heures), parfois entrecoupés d'une courte période de vacance d'emplois. De 2018 à juin 2023, 11 agents ont effectué mensuellement quelques heures sur une période pouvant aller jusqu'à 35 mois consécutifs.

Cette pratique appelle les observations suivantes :

- elle est contraire à la réglementation. Quatre agents, recrutés pour satisfaire un accroissement saisonnier d'activité et renouvelés mensuellement pour de courtes durées, sont aujourd'hui dans l'organigramme communal, ce qui tend à caractériser un besoin permanent. Or, la jurisprudence reconnaît que le recours successif à des contrats à durée déterminée s'apparente en réalité à un besoin permanent<sup>48</sup>.

La chambre invite donc la commune à justifier du besoin saisonnier ou de soumettre au conseil municipal la création d'emplois permanents.

La discontinuité des contrats empêche, de surcroût, la comptabilisation des agents dans les effectifs, ce qui prive la commune de la constitution d'un comité social territorial<sup>49</sup>, pourtant obligatoire pour une collectivité employant au moins 50 agents<sup>50</sup>. Les interruptions de contrats empêchent la mise en place des instances de dialogue social<sup>51</sup> :

- le renouvellement constant des contrats entraîne un surcroût d'activité inutile pour le service gestionnaire. Toutefois, en l'espèce, les agents recrutés pour satisfaire un accroissement saisonnier d'activité ne signent pas de contrat<sup>52</sup> ;

---

<sup>44</sup> Article L. 415-1 du code précité.

<sup>45</sup> Article L. 311-1 du code précité.

<sup>46</sup> Article L. 332-23 du code précité.

<sup>47</sup> Article L. 332-13 du code précité.

<sup>48</sup> Cf., par exemple, CAA Nantes, n° 21NTT03287 du 15 novembre 2022.

<sup>49</sup> Cette instance consultative, née de la fusion des comités techniques et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail aborde des questions d'ordre collectif touchant le personnel.

<sup>50</sup> Article L. 251-5 du code général de la fonction publique.

<sup>51</sup> Articles 4 et 31 du décret n° 2021-571 du 10 mai 2021 relatif aux comités sociaux territoriaux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

<sup>52</sup> Ils sont recrutés par arrêté du maire, qui ne précise pas les conditions d'emploi et se contente de faire référence à une délibération de 2017 pour fixer la rémunération de l'agent.

- la chambre rappelle à cet égard que tous les agents contractuels doivent bénéficier de contrats dûment rédigés<sup>53</sup> ;
- certains contrats d'agents sur emploi permanent visent le bon fondement juridique, mais évoquent également un accroissement temporaire d'activité. Le motif de recrutement ne figure donc pas de manière explicite dans le contrat, ce qui est contraire à la réglementation. De 2018 à juin 2023, huit agents contractuels ont été titularisés dans des conditions qui n'appellent pas d'observation, sauf dans un cas, où l'agent a été titularisé en tant qu'adjoint technique après avoir travaillé seulement un mois.

En conclusion, la chambre rappelle à la commune son obligation de se conformer à la loi pour le recrutement d'agents contractuels.

**Rappel au droit n° 4 : respecter les conditions de recrutement des agents contractuels définies par le code général de la fonction publique.**

### 2.1.3 Le non-respect de la durée légale de travail

L'article L. 611-2 du code général de la fonction publique précise que les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail sont fixées par la collectivité, dans la limite applicable aux agents de l'État, soit 1 607 heures par an.

Le conseil municipal de Provin a délibéré, le 28 septembre 2022, pour abroger sa délibération du 12 décembre 2001 et se conformer à la loi. Cependant, la durée légale de travail n'est, dans les faits, pas respectée.

#### 2.1.3.1 L'octroi irrégulier de jours de congés

Les agents bénéficient d'un régime de congés plus favorable que celui prévu par la réglementation<sup>54</sup> (25 jours de congés légaux et deux jours de fractionnement). Cinq à six jours supplémentaires<sup>55</sup> leurs sont en effet octroyés, de façon irrégulière.

Le conseil municipal n'a pas délibéré sur ces jours de congés supplémentaires accordés par l'ancien maire, sans fondement juridique. Ils représentent, en moyenne, 1 100 heures non travaillées, détaillées dans le tableau suivant :

---

<sup>53</sup> Article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

<sup>54</sup> Décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

<sup>55</sup> Dont deux à trois à jours pour faire les « ponts » lors des jours fériés.

Tableau n° 1 : Analyse des effets des jours de congés indus

		2023	2022	2021	Moy.
Jours calendaires	a	365	365	365	365
Samedis et dimanches	b	104	104	104	104
Nombre de jours annuels accordés par la collectivité	c	31	30	30	30
Jours fériés (hors samedis et dimanches)	d	8	6	7	7
Jours de fractionnement	e	2	2	2	2
Nombre de jours travaillés	f=a-b-c-d-e	220	223	222	222
Écart en nombre de jours travaillés (226 jours)	g=226-f	6	3	4	4
Écart en nombre d'heures	h=g*7	42	21	28	30
Différence avec la durée légale du travail	i=1607-h	1 565	1 586	1 579	1 577
Effectif pris en compte (ETPT au 31/12/N-1) <sup>56</sup>	k	37,72	35,08	35,08	36
Volumes d'heures perdues	l=k*i	1 584	737	982	1 101

Source : chambre régionale des comptes.

En conclusion, en bénéficiant de jours de congés irréguliers, les agents ne respectent pas la durée légale annuelle de 1 607 heures de travail.

### 2.1.3.2 Les incertitudes sur la durée effective de travail

Dans l'organisation actuelle, le respect de la durée du temps de travail des agents n'est pas garanti.

La commune n'a pas adopté de règlement intérieur fixant l'organisation et le fonctionnement des services (horaires et amplitude d'ouverture des services, modalités de dépôt des congés, de récupération, etc.). À l'exception de rares mentions sur les fiches de postes, le planning de travail des agents n'est pas formalisé.

Il n'existe pas non plus de décompte automatisé du temps de travail. La comptabilisation des heures et des congés par le service des ressources humaines (RH) n'est pas opérante, si bien que des incertitudes demeurent sur la durée effective de travail.

Les agents renseignent individuellement les jours et heures de travail effectués et les congés pris sur une fiche navette, qui n'est pas toujours visée par le supérieur hiérarchique. Pour leur part, le directeur général des services et le responsable des affaires générales ne formalisent pas de demande de congés écrite.

Le service RH convertit les jours de congés en heures travaillées. Il applique un crédit de sept ou huit heures, selon les cas, alors qu'à Provin une journée de travail équivaut à 7,2 heures<sup>57</sup>. Or, le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 prévoit que les congés des fonctionnaires territoriaux sont comptabilisés en nombre de jours ouvrés.

<sup>56</sup> Annexe « État des personnels », non renseignée en 2020.

<sup>57</sup> Sur la base de cinq jours à temps plein pour 36 heures hebdomadaires.

La réglementation fixe la durée hebdomadaire de travail à 35 heures. L'agent qui la dépasse bénéficie de jours de réduction du temps de travail (RTT)<sup>58</sup>.

Le conseil municipal de Provin a retenu une durée hebdomadaire de 36 heures, si bien que les agents bénéficient en théorie de six jours RTT. Or, plusieurs agents des services administratifs à temps plein travaillent 40 heures par semaine (voire davantage), soit quatre heures de plus que la durée fixée par la commune, sans bénéfice de jours RTT supplémentaires. La collectivité a mis en place une organisation du travail ne respectant pas la durée hebdomadaire de travail de 36 heures qu'elle a elle-même fixée.

Les heures effectuées au-delà de 36 heures et qui pourraient être converties en jours RTT sont, le plus souvent, indemnisées. Or, la délibération du 28 septembre 2022 encourage à leur récupération pendant les périodes de faible activité, ce qui est rarement fait. La commune n'annualise pas le temps de travail pour tenir compte des spécificités et la saisonnalité des missions des agents, si bien qu'ils bénéficient mensuellement d'heures supplémentaires.

Compte tenu de ces carences, la chambre ne peut attester que tous les agents bénéficient bien des six jours RTT qui leurs sont dus. Certains se les font indemniser en heures supplémentaires, ce qui est irrégulier. Selon la réglementation<sup>59</sup>, les heures supplémentaires sont celles effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail, c'est-à-dire après prise en compte des RTT.

En conclusion, la chambre observe une confusion dans le décompte du temps de travail, causée par l'octroi de jours de congés irréguliers et l'organisation actuelle. Elle rappelle donc à la commune son obligation de respecter la durée légale annuelle de 1 607 heures.

**Rappel au droit n° 5 : respecter la durée annuelle légale de 1 607 heures pour un agent à temps plein, conformément aux articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique attendre la décision du Conseil d'État pour « *acter la réduction des jours de congés et respecter ainsi la réglementation* ».

La chambre rappelle que sur saisine de la haute juridiction administrative, le Conseil constitutionnel a jugé constitutionnelle<sup>60</sup>, le 29 juillet 2022, l'obligation pour toutes les collectivités locales de fixer le temps de travail de leurs agents publics à 1 607 heures, et ce faisant, de mettre fin aux régimes dérogatoires existants. Elle rappelle donc à la commune l'obligation de se conformer sans plus de délai à la réglementation.

<sup>58</sup> 39 heures par semaine correspondent à un travail journalier de 7,8 heures.  $1607/7,8 = 206$  jours. 228 jours de travail ouvré en moyenne – 206 jours = 22 jours de RTT.

<sup>59</sup> Article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

<sup>60</sup> Décision n° 2022-1006 QPC.

### 2.1.4 Des indemnités horaires pour travaux supplémentaires récurrentes

#### Les heures supplémentaires

Le décret n° 2022-60 du 14 janvier 2022 fixe les conditions d'octroi d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut accorder à des agents titulaires et non titulaires exerçant à temps complet des IHTS. Il s'agit d'heures effectuées à la demande du chef de service dépassant les bornes horaires définies par le cycle de travail, dans la limite de 25 heures mensuelles. Il peut être dérogé à ce contingent pour des circonstances exceptionnelles et pour une période limitée, sur décision du chef de service.

Les heures supplémentaires sont indemnisées en appliquant une majoration de 25 % pour les 14 premières heures et de 27 % pour les suivantes. Elles sont encore majorées si elles sont effectuées de nuit, le dimanche ou un jour férié. L'assemblée délibérante peut privilégier d'accorder un repos pour compenser ce surcroît de travail.

Cette faculté d'accorder des IHTS est conditionnée à la mise en œuvre, sauf exceptions, de moyens de contrôle automatisés du temps de travail.

Les heures supplémentaires ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu ni aux cotisations sociales salariales, dans la limite de 7 500 € d'assiette par an (pour 2022).

Le conseil municipal a délibéré, en 2021 et 2022, dans des termes conformes à la réglementation pour accorder des IHTS aux agents.

De 2018 à 2022, 3 100 heures supplémentaires<sup>61</sup> sont, en moyenne, indemnisées chaque année, pour un montant annuel moyen de 52 057 €. Si, en 2020 et 2021, les mesures de confinement liées à la crise sanitaire ont freiné cette pratique, une augmentation sensible est observée en 2022, comme le montre le tableau ci-après :

**Tableau n° 2 : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires**

	2018	2019	2020	2021	2022	Janvier à mai 2023
Nombre (heures)	3 037	2 913	2 918	2 998	3 619	1 308
Montant (€)	45 818	47 173	48 457	52 719	66 120	24 605

Source : chambre régionale des comptes, à partir des fichiers de paie.

En 2022, 26 agents ont perçu des IHTS, soit plus des deux tiers des agents permanents à temps complet.

Contrairement aux termes de la délibération précitée fixant le temps de travail dans la commune, la récupération des heures n'est pas effectuée sur les périodes de faible activité. Des agents bénéficient, chaque mois, d'un volume identique d'IHTS, conséquent et parfois supérieur au plafond réglementaire de 25 heures mensuelles. L'un déclare régulièrement 60 heures supplémentaires par mois, sans aucune autorisation de son chef de service permettant de déroger pour une période limitée au plafond de 25 heures.

<sup>61</sup> Dont le paiement de jours de RTT non pris

Ce procédé s'apparente au versement de compléments de rémunération aux agents. La pratique est favorable, tant à la commune qu'aux agents, les heures supplémentaires étant exonérées de cotisations sociales et salariales, et non soumises à l'impôt sur le revenu.

De surcroît, en l'absence de contrôle automatisé et de visa systématique du chef de service des plannings, la réalité des heures réellement exercées ne peut être attestée. Ces lacunes ont manifestement conduit la commune à verser indument des indemnités.

La commune décompte huit heures de travail pour un jour férié, ce qui correspond à une semaine de 40 heures. Elle applique ce forfait sur certains jours de congés dits « isolés »<sup>62</sup>, alors qu'elle devrait comptabiliser 7,2 heures. Par exemple, en 2023 elle a irrégulièrement accordé un jour de congé supplémentaire pour faire le pont de l'Ascension et comptabilisé 16 heures de travail pour les deux journées chômées, si bien que les agents qui ont travaillé 3 jours, soit 24 heures, ont déclaré 40 heures de travail. Ils ont ainsi été indument indemnisés de 5 heures supplémentaires.

En conclusion, la chambre demande à ce qu'il soit mis fin aux heures supplémentaires accordées forfaitairement et rappelle l'obligation de respecter la réglementation pour le versement des IHTS.

**Rappel au droit n° 6 : subordonner le paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires à leur réalisation effective, conformément au décret n° 2022-60 du 14 janvier 2022.**

## 2.1.5 Les fragilités juridiques du régime indemnitaire

Les agents bénéficient d'une rémunération de base, en référence à leur grade et cadre d'emploi, et d'un complément fixé par la collectivité. À Provin, ce dernier comprend un régime indemnitaire et une prime annuelle.

### 2.1.5.1 Un régime indemnitaire favorable à certains agents

#### **Le régime indemnitaire des agents territoriaux**

Selon le principe de parité fixé à l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique, les organes délibérants des collectivités territoriales doivent fixer leurs régimes indemnitaires dans la limite de ceux accordés aux agents de l'État.

Le conseil municipal doit donc, pour chaque cadre d'emploi, fixer le régime indemnitaire conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État.

Ce régime se compose de deux primes : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), destinée à valoriser l'exercice des fonctions, et un complément indemnitaire annuel (CIA), qui peut être accordé en fonction de l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

<sup>62</sup> Selon la terminologie de la commune. Ce sont des jours de congés ne s'inscrivant pas dans une longue période d'indisponibilité, comme les congés estivaux.

La commune a instauré le RIFSEEP, qui se substitue aux primes créées en 2016.

Les agents titulaires bénéficient de l'IFSE, à l'exception du policier municipal<sup>63</sup>. En 2022, 41 agents ont perçu 184 000 €, soit 50 % de plus qu'en 2018. Plus de la moitié de cette enveloppe se concentre sur cinq agents (deux de catégorie A et trois de catégorie C).

Le conseil municipal a classé les emplois par groupe et retenu les plafonds maximaux des arrêtés ministériels. Ce choix, régulier, appelle les observations suivantes :

- la délibération ne se réfère pas aux critères professionnels prévus par la réglementation : encadrement, technicité, expertise, expérience, sujétions particulières ;
- la décision prise s'avère onéreuse pour la commune puisque, faute de critères clairement définis, les cinq agents précités disposent d'un régime indemnitaire fixé à son plafond ;
- de 2018 à 2022, neuf agents ont vu leur IFSE augmenter significativement, sans justification au regard des dispositions du décret précité. L'indemnité peut être réexaminée en cas de changement de fonctions ou tous les quatre ans, au vu de l'expérience acquise.

Or, un agent de la commune a bénéficié, dès la première année, de l'indemnité plafond au regard de ses nouvelles missions, sans tenir compte d'un temps d'appropriation des savoir-faire de ses nouvelles fonctions. Pour d'autres, les fiches de poste ou les comptes-rendus d'entretien professionnel (quand ils existent) n'évoquent ni un changement de fonction ni une acquisition d'expérience justifiant ces progressions.

Pour le CIA, le conseil municipal a également retenu les plafonds maximaux. En 2022, 41 agents ont bénéficié d'un CIA, pour un montant total de 31 300 €. Les cinq agents précités bénéficient, une nouvelle fois, du montant maximum prévu.

À de rares exceptions, de 2018 à 2022, les agents perçoivent chaque année le même montant, confirmant qu'il n'est pas tenu compte de leur performance, qui devrait être appréciée lors de l'entretien annuel d'évaluation. La chambre observe que la commune n'a pas mis en place une organisation permettant à chaque agent de bénéficier de cet entretien professionnel, prescrit par la réglementation<sup>64</sup>. Or, celui-ci est utile pour évaluer les résultats enregistrés par les agents, arrêter leur régime indemnitaire, et définir leurs objectifs<sup>65</sup>.

En conclusion, la chambre relève que les modalités de versement du RIFSEEP actuellement appliquées par la commune ne sont pas transparentes et bénéficient en priorité à un nombre limité d'agents. Elle l'invite à revoir l'ensemble du dispositif.

---

<sup>63</sup> En l'absence de correspondance de grade avec la fonction publique de l'État, l'agent perçoit l'indemnité spéciale de fonction et astreinte des agents de police, dans des conditions qui n'appellent pas d'observation.

<sup>64</sup> Décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014.

<sup>65</sup> Circulaire du 6 août 2010 relative à l'entretien professionnel dans les collectivités territoriales.

### 2.1.5.2 Une prime annuelle de « 13<sup>ème</sup> mois » illégale

#### **Le maintien des avantages acquis**

L'article 714-11 du code général de la fonction publique<sup>66</sup> permet le maintien d'avantages acquis avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Un avantage collectivement acquis peut être une prime ayant le caractère de complément de rémunération. Elle est cumulable avec le RIFSEEP.

La commune octroie à ses agents une prime annuelle dite de 13<sup>ème</sup> mois qu'elle estime due au titre des avantages collectivement acquis. En 2022, 40 agents en ont bénéficié, pour un montant total de 75 700 €.

Elle justifie l'existence de cette prime par une délibération du conseil municipal de 1968. Or, ce texte n'a pas été approuvé par le préfet, qui soulignait l'irrégularité de la prime. La délibération de 1968 n'est donc jamais entrée en vigueur, ce qui fait que la prime est dépourvue de tout fondement juridique.

Par une délibération du 10 mai 1994, le conseil municipal a toutefois souhaité confirmer le principe de la prime annuelle. Or, cette décision prise postérieurement à 1984 ne saurait ni créer un droit pour les agents, ni instituer un mécanisme d'indexation.

La chambre relève donc le caractère illégal de cette prime et demande à la commune d'en cesser le versement.

**Rappel au droit n° 7 : cesser le versement de la prime annuelle de fin d'année, dépourvue de tout fondement juridique.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire souligne que la délibération de 1994 n'a pas été contestée par la préfecture et soutient « *qu'il y a aujourd'hui prescription pour remettre en cause le versement de ladite prime annuelle* ».

La chambre confirme que cette délibération est illégale, car prise postérieurement à 1984 et intégrant des mesures de revalorisation qui n'existaient pas antérieurement. Or, conformément à l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, la collectivité est tenue d'abroger un acte réglementaire irrégulier. Elle rappelle, au surplus, que les montants considérés peuvent être intégrés dans le régime indemnitaire des agents.

### 2.1.6 L'exercice des fonctions d'élu par des agents territoriaux à clarifier

Le directeur général des services et le responsable des affaires générales sont respectivement maires de communes de 10 700 et 2 100 habitants, proches de Provin.

Le CGCT permet, sous certaines conditions, à des agents territoriaux d'exercer leurs mandats électoraux.

---

<sup>66</sup> Applicable au 1<sup>er</sup> mars 2022. Avant cette date : article 111, 3<sup>ème</sup> alinéa, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

### **Exercice des fonctions d' élu local**

Un élu local bénéficie de droit d'une autorisation d'absence pour lui permettre de participer aux séances du conseil ou aux réunions de commissions ou des assemblées délibérantes d'organismes où il représente sa commune. Cependant, l'employeur n'est pas tenu de considérer cette absence comme un temps de travail, et donc de rémunérer l'agent (article L. 2123-1 du CGCT).

Il bénéficie également d'un crédit d'heures forfaitaire et trimestriel<sup>67</sup> pour lui permettre de disposer du temps nécessaire à l'administration de sa commune. Ce temps d'absence n'est pas payé (article L. 2123-2 du même code).

La loi n° 2019-1467 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit que l'élu bénéficie d'un entretien individuel avec son employeur pour fixer les modalités d'exercice de son mandat.

Les modalités d'exercice des fonctions électives ont été fixées oralement entre l'ancien maire et le directeur général des services et le responsable des affaires générales. La chambre n'a pas été destinataire de comptes-rendus d'entretien ou de conventions permettant d'assurer la traçabilité des décisions prises.

Les agents concernés ne bénéficient pas d'autorisations d'absence formalisées pour participer aux séances d'organismes où ils représentent leur commune.

Ils s'absentent en moyenne deux demi-journées par semaine pour administrer leur commune. Ce temps est inférieur au forfait accordé de droit et non rémunéré. Les deux agents bénéficient de l'intégralité de leur traitement, ce qu'ils justifient par un temps de travail supérieur à 35 heures hebdomadaire en raison de missions réalisées en dehors des horaires d'ouverture au public de la mairie (matin, soirée, weekend).

La chambre souligne qu'en l'état de l'organisation de la commune, le respect du temps de travail de ces deux agents ne peut être assuré. De plus, le code général de la fonction publique précise que le directeur général des services dirige tous les services, dont il coordonne l'organisation, ce qui nécessite une disponibilité permanente. Enfin, s'agissant du responsable des affaires générales, la décision signée par l'ancien maire précise que cette fonction suppose d'être mobilisable à toute heure.

---

<sup>67</sup> 140 heures par trimestre pour les maires des communes d'au moins 10 000 habitants et 122 heures 30 par trimestre pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants.

## 2.2 Des principes de la commande publique à conforter

### Les principes de la commande publique

Les acheteurs publics doivent respecter les trois principes à valeur constitutionnelle de la commande publique :

- principe de liberté d'accès : tout prestataire a le droit de postuler à l'attribution d'un marché, afin de favoriser une parfaite mise en concurrence ; la publicité y contribue notamment ;
- principe d'égalité de traitement : tous les candidats disposent des mêmes chances pour la formulation de leurs offres, soumises aux mêmes conditions d'analyse ;
- principe de transparence : corollaire des principes précités, il a pour but de garantir l'absence de favoritisme et d'arbitraire de la part du pouvoir adjudicateur.

Ils s'appliquent dès le premier euro. L'acheteur public doit documenter ses achats pour pouvoir justifier qu'ils ont été respectés, et répondre à toute demande d'information ou contestation. Pour les achats effectués sous le seuil de publicité, l'acheteur doit veiller à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin et ne pas contracter systématiquement avec le même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

Ces principes, rappelés à l'article L. 3 du code de la commande publique, permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

### 2.2.1 Une absence d'organisation et de procédures pour la fonction achat

La commune n'a pas formalisé de note de service ou de guide des procédures encadrant les modalités d'achat. Elle ne dispose pas de service spécifique ou d'agent affecté à cette fonction. Le responsable des affaires générales n'est pas chargé d'organiser le processus achat. Il intervient uniquement dans la passation des marchés en procédure adaptée (cf. *infra*).

Plusieurs acteurs interviennent sans que leur rôle soit clairement défini. Les agents des services techniques gèrent directement les achats peu coûteux nécessaires à leur activité. Les agents administratifs commandent les fournitures de bureau après validation du directeur général des services. L'ancien maire effectuait lui-même directement des achats.

La commune ne pratique pas le « sourcing », activité visant à rechercher en amont des fournisseurs et à mesurer leur capacité à répondre à ses besoins (coût, délai, qualité)<sup>68</sup>.

Elle indique que des devis sont sollicités préalablement aux achats de fournitures et prestations supérieures à 3 000 €. Faute d'archivage des propositions des entreprises sollicitées, cette pratique n'a pas pu être vérifiée. Le contrôle<sup>69</sup> de la chambre fait apparaître que plusieurs commandes ont été passées sans que la commune ne se soit assurée de disposer d'une offre économiquement favorable.

<sup>68</sup> Article R. 2111-1 du code de la commande publique.

<sup>69</sup> Sur les 129 factures (2018 à 2022) examinées, seules 23 étaient accompagnées du devis du prestataire retenu. Aucune n'a donné lieu à comparatif de prix entre différents prestataires.

### **Échantillon du contrôle**

La chambre a contrôlé le respect des principes de la commande publique, à partir d'un échantillon d'achats effectués entre 2018 et 2022.

Sur cette période, la commune a passé sept marchés en procédure adaptée<sup>70</sup>. Le contrôle a porté sur les modalités de passation des deux plus importants sur le plan financier.

Le premier concerne la fourniture, la confection et le service des repas scolaires (0,15 M€ par an en moyenne). Le deuxième, porte sur la construction du terrain de football synthétique (1,2 M€), la principale opération de travaux de la période.

L'examen a aussi porté sur les modalités retenues pour les achats effectués auprès de huit prestataires récurrents de la commune représentant 0,7 M€ de dépenses.

Après analyse, la chambre relève que la régularité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ne sont pas correctement assurées. Au regard des dysfonctionnements exposés ci-dessous, elle demande à la commune d'organiser et formaliser son processus achat, afin de respecter les principes fondamentaux de la commande publique et d'assurer une utilisation efficiente des deniers publics.

#### **2.2.2 Le marché de la restauration scolaire : encourager le principe de libre accès à la commande publique**

En 2020, la commune a lancé une procédure adaptée pour renouveler, pour trois ans, le marché portant sur l'exploitation et la gestion du restaurant scolaire. Elle s'est fait assister d'un cabinet spécialisé (10 800 € TTC) choisi sans consultation d'autres entreprises.

Les délais proposés pour chacune des phases de la passation du marché de la restauration scolaire n'ont pas favorisé le libre accès à la commande publique.

L'avis d'appel à concurrence a été publié le 9 juillet 2020, pour une attribution de marché prévue le 4 septembre suivant. Ce délai n'apparaît pas suffisant pour permettre à un nouvel attributaire de mettre en place une organisation adaptée et garantir une qualité de service acceptable. Il a favorisé le prestataire en place. Les mesures de confinement liées à la crise sanitaire peuvent toutefois expliquer en partie le défaut d'anticipation de la commune dans la passation de ce marché. Lors de son renouvellement, la collectivité a lancé la procédure en juin 2023 pour, à nouveau, une attribution en septembre, ce qui apparaît à peine plus favorable.

Le délai entre la publicité et le dépôt des offres, inférieur à un mois, n'a pas favorisé l'émergence d'autres candidatures. Dans les procédures adaptées, l'acheteur est libre de fixer ce délai en tenant compte de la complexité du marché et du temps nécessaire aux opérateurs pour préparer leurs offres<sup>71</sup>. Sans que cela soit impératif, il est possible de s'inspirer du délai de 35 jours appliqué dans les procédures formalisées.

En définitive, seul le prestataire déjà en place a présenté une offre.

<sup>70</sup> Article L. 2123-1 du code de la commande publique.

<sup>71</sup> Article R. 2151-1 du code de la commande publique.

En outre, la commune ne dispose pas du rapport d'analyse de l'unique offre, ne s'est pas assurée que la proposition réponde aux conditions techniques et que les prix soient conformes à ses estimations, ce qui constitue un axe d'amélioration possible pour mieux garantir la transparence des procédures.

### **2.2.3 Le marché de construction du terrain synthétique : conforter les principes d'égalité de traitement et de transparence**

En 2020, la commune a décidé de la construction et de l'éclairage d'un terrain de football synthétique. Elle a fait appel à une maîtrise d'œuvre (MOE)<sup>72</sup>. Si le coût de cette prestation (19 950 € HT) la dispensait de publicité, la collectivité ne s'est toutefois pas assurée de disposer d'une offre pertinente en sollicitant plusieurs propositions.

L'intervention de ce prestataire appelle deux observations.

En premier lieu, il a été recruté pour exercer la mission de base d'une MOE. À ce titre, il doit réaliser les études d'avant-projet, qui ont notamment pour objet de permettre l'établissement des dossiers à déposer en vue de l'obtention du permis de construire nécessaire à l'opération<sup>73</sup>. Cette démarche était donc comprise dans le coût de la mission. Or, la commune a payé 3 900 € HT supplémentaires (4 680 € TTC) pour cette prestation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la MOE indique que sa mission ne prévoyait pas la préparation du dossier, mais demandait de fournir toutes les informations au maître d'ouvrage pour le faire. Or, dans le cas d'espèce, la chambre note que la mission de MOE englobait une assistance au maître d'ouvrage et des prestations complémentaires consistant en l'élaboration de plans nécessaires pour déposer le dossier. Toutefois, selon les documents produits à la chambre, la commune n'a pas demandé de permis de construire.

En second lieu, l'avis de mise en concurrence du marché de travaux a été publié le 15 mai 2020, soit 25 jours après le recrutement de la MOE. Selon le prestataire, c'est son expérience et son expertise qui lui ont permis de rédiger l'avant-projet et le projet dans ce délai. Cependant, ce dernier paraît à la chambre rapide pour permettre au maître d'ouvrage de prendre (ou de confirmer) sa décision de réaliser le projet, d'en arrêter définitivement le programme et d'en déterminer les moyens nécessaires, notamment financiers.

Le contrôle de la passation des marchés de travaux<sup>74</sup> n'a donc pas démontré d'irrégularité. Cependant, afin de concourir à une plus grande transparence des procédures, la chambre invite la commune à renforcer l'information des soumissionnaires sur les critères de jugement des offres.

---

<sup>72</sup> Article L. 2431-1 du code de la commande publique.

<sup>73</sup> Article R. 2431-26 du code de la commande publique.

<sup>74</sup> La chambre n'a pas contrôlé l'exécution des marchés.

## 2.2.4 L'absence de transparence pour les achats effectués sous le seuil de publicité

Les principes de la commande publique s'appliquent dès le premier euro, y compris pour les achats non soumis à une mise en concurrence formalisée en raison de leur montant.

### Les achats sans publicité ni mise en concurrence

En vertu de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique, la commune peut faire des achats ou passer un marché sans publicité pour des prestations dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € HT<sup>75</sup>. Elle doit choisir une offre pertinente, faire une bonne utilisation des deniers publics et s'abstenir de contracter systématiquement avec le même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

Plusieurs mesures dérogatoires ont été introduites à partir de la période de la crise sanitaire. Afin de simplifier les procédures de passation, le décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020 a dispensé les acheteurs publics de procéder à une mise en concurrence formalisée pour les marchés de travaux dont le montant est inférieur à 70 000 € jusqu'au 10 juillet 2021. La loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a porté ce seuil à 100 000 € HT et prorogé cette disposition jusqu'au 31 décembre 2022. Enfin, le décret n° 2022-1683 du 28 décembre 2022 a prolongé ces conditions jusqu'au 31 décembre 2024.

De 2018 à 2022, la chambre constate que la commune a effectué des achats de matériels informatiques et de téléphonie, des travaux de toiture, de charpente, de rénovation de menuiseries et d'électricité. Alors qu'il existait une pluralité d'offres susceptibles de répondre à ses besoins, elle a toujours fait appel aux mêmes fournisseurs, sans s'assurer au préalable que l'offre proposée était la plus pertinente, sinon économiquement la plus avantageuse.

#### 2.2.4.1 L'achat de mobilier

En 2020 et 2021, l'ancien maire a personnellement choisi de renouveler le mobilier de son bureau (13 333 € HT) et de la salle du conseil municipal (20 833 € HT) soit au total 34 166 € HT<sup>76</sup>. En réponse aux observations provisoires de la chambre, il indique avoir consulté plusieurs fournisseurs sans toutefois justifier des offres émises par ces derniers.

#### 2.2.4.2 Les prestations d'électricité et la fourniture de matériels électriques

Depuis 2020, la commune a commandé à la même entreprise 265 600€ HT<sup>77</sup> de prestations, ainsi que de matériels et fournitures électriques. Certaines de ces dépenses ont été réalisées dans le cadre du marché relatif à la construction du terrain synthétique.

Les achats « hors marchés » (107 440 € HT) appellent les remarques suivantes.

<sup>75</sup> Selon la version en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Avant le 31 décembre 2019, le seuil était de 25 000 € HT.

<sup>76</sup> Soit des achats de 16 000 € et 25 000 € TTC, soit un total de 41 000 € TTC.

<sup>77</sup> Soit 318 700 € TTC.

En premier lieu, pour le remplacement des luminaires de la salle des sports et de la salle des fêtes, d'un montant respectif de 23 235 € et 13 617 € HT, fin 2020, la commune dispose du seul devis du prestataire et ne justifie d'aucune démarche auprès de tiers pour faire jouer la concurrence. En mai 2021, elle a accepté un devis complémentaire de 4 400 € HT pour le remplacement de câbles, à la suite du changement de luminaires.

Ces prestations sont homogènes, en raison de leurs caractéristiques propres<sup>78</sup>. Leur valeur devait donc être appréciée globalement pour s'assurer des règles de publicité. Elles s'élèvent à 44 252 € HT, montant inférieur au seuil de publicité en vigueur à l'époque. La commune aurait cependant dû solliciter d'autres devis, ce qu'elle ne peut justifier.

En second lieu, elle fait appel à ce prestataire pour les illuminations de fin d'année. Pour les festivités de 2020, l'ancien maire a accepté un devis de 19 148 € HT<sup>79</sup> pour l'achat de décors lumineux. Pour 2021, il a procédé aux mêmes achats, pour un montant identique, sans solliciter un nouveau devis. Dans les deux cas, la commune a réglé les factures en investissement, sur les exercices 2021 et 2022. Pour les fêtes de fin d'année 2022, elle a, cette fois-ci, loué un matériel identique pour le même montant, cette fois-ci imputé en section de fonctionnement. Ce choix n'apparaît pas cohérent au regard des investissements effectués les deux années précédentes, pour un montant total de 38 286 € HT. Lors du contrôle, la commune n'a pas été en mesure de présenter le lieu de stockage de ce matériel dans ses locaux.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le dirigeant de l'entreprise d'électricité indique que, sur demande de la commune, il a produit un devis et des factures d'achat, alors qu'il était initialement envisagé de louer les décors. La chambre observe toutefois que la facture des festivités de 2022 mentionne la location de matériels. Elle est donc erronée et n'aurait pas dû être prise en charge par la commune.

En conclusion, la chambre observe que la nature des opérations réalisées avec cette entreprise doit être clarifiée.

#### 2.2.4.3 Les travaux de construction

De 2019 à 2021, des travaux de réfection de toitures et d'étanchéité (90 430 € HT)<sup>80</sup> ont été réalisés par une entreprise située dans la commune.

En février 2021, l'ancien maire l'a requise à nouveau, cette fois-ci pour refaire la toiture de l'école du Petit Quinquin (46 580 € HT). Ce montant est certes inférieur au seuil de publicité applicable à l'époque, mais la commune ne justifie d'aucune démarche pour solliciter d'autres devis. Elle dispose uniquement du devis établi en 2019 par le prestataire. La chambre observe qu'elle a dû supporter une majoration sur le coût des matériaux, l'opération s'étant élevée en définitive à 51 142 € HT, soit 61 370 € TTC.

De 2019 à 2022, une autre entreprise spécialisée dans le bâtiment a réalisé des prestations au profit de la commune, pour 69 730 € HT<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Article R. 2121-6 du code de la commande publique.

<sup>79</sup> Soit 22 978 € TTC.

<sup>80</sup> Soit 108 500 € TTC.

<sup>81</sup> Soit 79 255 € TTC.

Elle a remplacé les menuiseries du stade et de la mairie, en 2020 et 2021. Ces travaux, relevant d'une même unité technique, s'élèvent à 40 248 € HT, ce qui aurait dû inciter la commune à solliciter plusieurs devis. Or, elle ne dispose que de celui du prestataire retenu.

En juin 2022, la commune a réglé une facture de 7 800 € HT<sup>82</sup> pour la création d'une porte-fenêtre dans un bâtiment communal. Or, cette prestation a été réalisée en 2023.

Enfin une troisième société est intervenue à quatre reprises, de 2018 à 2020, pour des travaux sur des bâtiments d'un montant de 53 700 € HT. Pour ces prestations, la commune ne s'est pas assurée que l'offre émise répondait de manière satisfaisante à ses besoins, en s'abstenant de solliciter d'autres devis.

#### 2.2.4.4 L'entretien de la flotte automobile

De 2018 à 2022, la commune a systématiquement confié l'entretien de sa flotte de véhicules à la même entreprise, pour un montant total de 27 360 € HT<sup>83</sup>. Aucune des 61 interventions réalisées n'a été précédée d'un devis. La collectivité n'a pas sollicité les garagistes du secteur pour connaître leurs coûts de main d'œuvre et disposer ainsi de plusieurs offres concurrentes.

Sur la même période, elle a effectué dans ce garage toutes les réparations sur un de ses véhicules utilitaires, pour un montant total de 6 000 € HT<sup>84</sup>. Fin 2022, elle a sollicité une autre entreprise pour réaliser 6 250 € HT<sup>85</sup> de réparations supplémentaires sur le même véhicule. Faute de carnet de bord, la chambre n'a pas été en mesure de s'assurer qu'une défaillance technique avait été identifiée préalablement par les services techniques, ce qui pose la question de la nature de cette prestation et du choix de recourir à un nouveau prestataire.

En 2020, la commune a acheté à un garage situé dans une commune limitrophe un véhicule électrique (21 700 € HT<sup>86</sup>), sans demander de devis à d'autres entreprises.

En conclusion, pour ces exemples, la commune n'est pas en mesure de justifier que l'offre retenue était la moins onéreuse. Les dysfonctionnements relevés, y compris dans les marchés formalisés, illustrent le fait que les principes de la commande publique ne sont pas respectés et que la bonne utilisation des deniers publics n'est pas assurée.

#### 2.2.4.5 Les abonnements téléphoniques et multimédia

La commune a souscrit, de 2018 à 2022, cinq forfaits téléphoniques, dont un au profit de l'ancien maire. Pourtant, en 2020, elle a remboursé à ce dernier 1 216 € pour des abonnements reprenant l'adresse de son domicile personnel entre avril 2019 et mars 2020. Ce montant comprenait également des services annexes<sup>87</sup> non directement liés à la gestion des affaires communales.

---

<sup>82</sup> Soit 8 580 € TTC.

<sup>83</sup> Soit 32 830 € TTC.

<sup>84</sup> Soit 7 200 € TTC.

<sup>85</sup> Soit 7 500 € TTC.

<sup>86</sup> Soit 26 040 € TTC.

<sup>87</sup> Achats multimédias, souscription d'un « pass évasion » pour communiquer depuis l'étranger (en septembre 2019), souscription à l'offre « Iznéo famille by FNAC » (accès à des bandes dessinées numériques).

De mai 2020 à février 2022, la commune s'est abonnée à Canal Plus (avec le bouquet « sport »), pour un montant total de 1 113 €. Faute de contrat fourni par la commune, l'usage de ce service n'est pas connu. Cependant, la chambre observe que cet abonnement est adossé au numéro de téléphone de l'ancien maire.

Ce dernier soutient que ces abonnements sportifs permettaient la diffusion de rencontres sportives dans son bureau de la mairie, équipé d'un écran géant.

#### 2.2.4.6 Les achats de petits matériels divers

De 2018 à 2022, la commune a procédé à des achats de téléphonie et d'accessoires (21 400 € HT<sup>88</sup>) au sein de la même enseigne de grande distribution d'électroménager, sans effectuer de mise en concurrence. Certains achats apparaissent sans lien avec le fonctionnement de l'administration communale comme, par exemple, une licence du logiciel Microsoft Office famille et étudiant, une montre Apple Watch, des écouteurs AirPods, une tondeuse à cheveux.

Au cours de la même période, elle a acheté à cette même enseigne 35 cartes cadeaux (2 900 € HT<sup>89</sup>), sans que leur usage n'ait pu être justifié.

\*

Au regard des constats qui précèdent, la chambre rappelle l'obligation de se conformer aux règles de la commande publique et recommande, compte tenu des nombreux dysfonctionnements constatés, l'élaboration d'un guide interne de l'achat.

**Rappel au droit n° 8 : respecter les règles et principes encadrant la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures), conformément à l'article L. 3 du code de la commande publique.**

**Recommandation unique : élaborer un guide interne de la commande publique précisant notamment les règles pour les achats inférieurs au seuil de publicité, et celles pour les marchés passés en procédure adaptée.**

---

<sup>88</sup> Soit 25 700 € TTC.

<sup>89</sup> Soit 3 500 € TTC.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La gestion des ressources humaines et de la commande publique communales est marquée par des irrégularités ou un manque de rigueur dans leur mise en œuvre, ce qui ne garantit pas d'une gestion efficiente des deniers publics.*

*La chambre n'a pas pu établir avec certitude le nombre d'agents de la commune, notamment les contractuels, dont le recrutement s'est parfois opéré en contradiction avec la réglementation en vigueur.*

*La durée légale du travail n'est pas respectée. Le personnel communal bénéficie de jours de congés supplémentaires irrégulièrement accordés par l'ancien maire. Les modalités de décompte des congés, des jours de RTT et des horaires de travail ne garantissent pas le respect de la durée annuelle de 1 607 heures. Certains agents perçoivent, au surplus, d'importantes indemnités horaires pour travaux supplémentaires, pas toujours justifiées. Enfin, les agents communaux bénéficient d'un régime indemnitaire dont les modalités de mise en œuvre ne sont pas transparentes, et une prime, dite « de 13<sup>ème</sup> mois », illégale.*

*Ces carences pèsent sur les finances communales.*

*Des lacunes sont également observées dans la mise en œuvre de la commande publique. Les principes fondamentaux de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ne sont pas toujours respectés. En définitive, faute d'un processus achat clairement défini au sein de la commune, l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ne sont pas garanties.*

*La commune doit sans délai corriger ces anomalies coûteuses pour les deniers publics. À cette fin, la chambre lui recommande de :*

- *recruter les agents contractuels conformément aux conditions légales applicables ;*
  - *respecter la durée annuelle légale de travail ;*
  - *revoir les modalités d'octroi des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ;*
  - *cesser le versement de la prime annuelle de fin d'année ;*
  - *respecter les règles et principes encadrant la commande publique ;*
  - *élaborer un guide interne de la commande publique.*
-

### 3 UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE A SURVEILLER

#### **La fiabilité des comptes**

La fiabilité des comptes garantit l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité<sup>90</sup>. Le contrôle de la chambre a pour objet de s'assurer que le conseil municipal et l'exécutif bénéficient de documents fiables leur permettant d'orienter la politique mise en œuvre.

#### **Préalable méthodologique**

Le tableau portant sur l'évolution de la situation financière de la commune, présenté ci-après, a fait l'objet de retraitements afin de neutraliser les effets de la mauvaise comptabilisation d'une recette. En 2022, la commune a enregistré dans ses comptes une baisse de 223 916 € de son attribution de compensation en raison d'un trop-perçu en 2020 et 2021. Le retraitement a ainsi conduit à minorer les produits de gestion de 111 958 € en 2020 et 2021 et à les majorer de 223 916 € en 2022.

---

<sup>90</sup> Article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Tableau n° 3 : Présentation synthétique de la situation financière entre 2018 et 2022

	En €	2018	2019	2020	2021	2022
<b>1</b>	<b>Produits de gestion retraités</b>	<b>2 790 774</b>	<b>2 952 034</b>	<b>3 286 288</b>	<b>3 549 514</b>	<b>3 595 097</b>
2	Dont ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 251 916	1 324 903	1 366 130	1 434 418	1 541 125
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État retraités	250 906	258 810	652 572	760 190	689 380
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	913 389	931 626	947 629	994 463	913 346
<b>6</b>	<b>Charges de gestion</b>	<b>2 787 110</b>	<b>2 730 323</b>	<b>2 798 421</b>	<b>3 106 741</b>	<b>3 479 631</b>
7	Dont charges à caractère général	647 808	617 485	746 653	981 925	1 142 465
8	Dont charges nettes de personnel (y compris atténuations de charges)	1 676 106	1 665 523	1 663 237	1 745 811	1 927 982
9	Dont subventions de fonctionnement aux associations et autres pers. de droit privé	55 880	56 161	57 203	51 650	87 911
10	Résultat de gestion	3 664	221 711	599 824	554 731	- 108 450
11	Résultat financier	- 32 311	- 27 315	- 8 519	- 49 167	- 40 582
12	Résultat exceptionnel (hors cessions)	- 3 866	5 596	- 5 178	17 358	1 746
<b>15</b>	<b>Capacité autofinancement brute retraitée</b>	<b>- 32 513</b>	<b>199 992</b>	<b>474 170</b>	<b>410 963</b>	<b>76 630</b>
16	Annuité en capital de la dette	176 652	181 545	156 961	154 410	196 725
<b>17</b>	<b>Capacité d'autofinancement nette retraitée (=15-16)</b>	<b>- 209 166</b>	<b>18 447</b>	<b>317 209</b>	<b>256 553</b>	<b>- 120 094</b>
18	Recettes d'investissement hors emprunt (y compris cessions)	401 270	462 853	312 537	820 384	272 209
19	Financement propre disponible (=17+18)	192 105	481 299	741 704	1 188 895	- 71 801
20	Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	662 109	376 983	1 414 953	1 333 311	380 307
21	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	600 000	960 000	500 000
22	Encours de dette du budget principal au 31/12	2 011 747	1 830 202	2 492 953	3 283 894	3 572 520
23	Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP) retraitée		9,2	5,3	8	46,6

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs.

### 3.1 Une capacité d'autofinancement brute insuffisante

La capacité d'autofinancement (CAF) brute<sup>91</sup> de la commune est faible, et insuffisante pour lui permettre de rembourser l'annuité en capital de sa dette en 2018 et 2022.

En 2022, elle s'est très fortement dégradée, pour s'élever à 76 630 €, en raison de la hausse significative des charges (+ 12 %), les produits étant globalement stables (+ 1 %). Elle représente à peine 2 % de ses produits de gestion<sup>92</sup>. Cette évolution est en rupture avec la tendance observée les deux exercices précédents. En effet, la commune a bénéficié, depuis 2020 et son adhésion à la métropole européenne de Lille (MEL), de produits de fiscalité dynamiques lui permettant de compenser la hausse de ses charges.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire explique que la dégradation de la CAF en 2022 est liée au « *surcoût énergétique* » et à « *l'inflation sur les charges courantes* ».

Pour sa part, la chambre observe que la CAF brute est structurellement fragile. Cependant, des leviers existent. Les dysfonctionnements relevés en matière de gestion des ressources humaines et dans l'organisation du processus achat ont nécessairement affecté le niveau des charges communales.

#### 3.1.1 Des charges de gestion non maîtrisées

En 2022, les charges de gestion atteignent 3,5 M€, soit un quart de plus qu'en 2018.

Une partie de la hausse est imputable à la reprise de compétences par la commune lors de son adhésion à la MEL<sup>93</sup>. À l'inverse, l'intercommunalité prend désormais à sa charge la contribution au service départemental d'incendie et de secours (123 445 €).

L'augmentation s'explique surtout par la croissance des dépenses de personnel. Elles ont augmenté de 15 % depuis 2020, pour atteindre 1,9 M€, ce qui représente 55 % des charges de gestion. La reprise des compétences précitées et la hausse du point d'indice du traitement des agents territoriaux (+ 3,5 %), en juillet 2022, expliquent, en partie seulement, cette évolution. L'augmentation de la rémunération du personnel titulaire (1,2 M€ en 2022 hors charges) est surtout liée au régime indemnitaire et aux heures supplémentaires accordées. Ces compléments de rémunération atteignent 306 600 € en 2022, soit un quart de plus qu'en 2019 (+ 61 000 €). De plus, en 2022, la rémunération des agents contractuels a augmenté de 20 % (+ 40 000 €), en rupture avec la tendance baissière observée depuis 2018.

---

<sup>91</sup> La CAF brute correspond à l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits et les charges de gestion) augmenté du résultat financier et des produits et charges exceptionnels réels.

<sup>92</sup> Le niveau raisonnable de la CAF brute s'élève à 15 % des produits de gestion.

<sup>93</sup> En particulier, la gestion de la bibliothèque, l'entretien des espaces verts, l'organisation des classes de neige ou l'éclairage public, pour un coût en fonctionnement estimé à 273 718 € en 2020.

D'autres postes de dépenses sont en hausse, notamment les charges à caractère général, qui ont quasiment doublé depuis 2018 pour atteindre 1,1 M€. Elles comprennent les frais énergétiques et d'électricité, qui ont quintuplé depuis 2018, pour atteindre 345 700 € en 2022, sous l'effet de la reprise de la compétence de chauffage des bâtiments communaux, de l'inflation et de l'extension du patrimoine communal (cf. *infra*). Les prestations de services (notamment la restauration scolaire) ont triplé en 2022, pour s'élever à 257 000 €, soit + 38 % par rapport à l'année précédente. Les dépenses de fêtes et cérémonies sont en hausse de 30 % depuis 2019 (elles étaient moindres en 2020 et 2021, du fait de la crise sanitaire, qui a restreint l'organisation de manifestations).

La progression des charges en 2022 s'explique enfin par la croissance d'un tiers des subventions versées aux associations (+ 36 300 €) et au CCAS (+ 15 000 €). Celle versée à ce dernier atteint désormais 105 000 € (contre 70 000 € en 2018). Cette progression est à rapporter aux dépenses qu'il a supporté pour le compte de la commune (cf. *supra*).

### **3.1.2 Des produits de gestion dynamisés par l'adhésion de la commune à la Métropole européenne de Lille**

En 2022, les produits de gestion s'élèvent à 3,6 M€, soit + 28 % depuis 2018.

L'adhésion à la MEL explique ce dynamisme. L'attribution de compensation (AC)<sup>94</sup> est passée de 164 277 € à 318 050 €<sup>95</sup>, pour tenir compte des compétences reprises par la commune. La hausse est surtout liée à la dotation de solidarité communautaire<sup>96</sup> (286 359 €), qu'elle ne percevait pas auparavant.

Les ressources fiscales sont également dynamiques. En 2022, elles s'élèvent à 1,5 M€, soit 43 % des produits de gestion. Elles ont progressé de 23 % depuis 2018, en raison de la revalorisation des bases fiscales, les taux de fiscalité locale étant inchangés.

La dotation globale de fonctionnement (913 300 €) est stable, tout comme les autres participations de l'État, de la caisse d'allocations familiales et des autres collectivités.

Les ressources tirées de l'exploitation des services communaux s'élèvent, en 2022, à 218 100 €, soit 20 % de moins qu'en 2018 (la crise sanitaire ayant affecté la fréquentation en 2020 et 2021).

En conclusion, la chambre observe que la maîtrise des charges constitue le principal levier dont dispose la commune pour restaurer sa CAF brute. À défaut, celle-ci serait contrainte de procéder à une revalorisation des tarifs des services payés par les usagers et des recettes fiscales en mettant à contribution les contribuables provinois.

---

<sup>94</sup> L'article 1609 nonies C du CGI prévoit un mécanisme d'attribution de compensation (AC) qui a pour objet de garantir la neutralité budgétaire lors des transferts de compétence.

<sup>95</sup> L'attribution de compensation s'élève à 442 410 €, minorée de 124 360 € correspondant aux compétences reprises par la MEL, dont la contribution au SDIS.

<sup>96</sup> L'article L. 5211-28-4 du CGCT précise que les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon sont tenues d'instituer, au bénéfice de leurs communes membres, une dotation de solidarité communautaire visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre ces communes.

### 3.2 Les dépenses d'équipement : des choix et modalités de financement insuffisamment définis

De 2018 à 2022, les dépenses d'équipement se sont élevées à 4,2 M€, soit en moyenne 833 500 € par an. Elles se concentrent surtout sur les exercices 2020 et 2021.

Les principales opérations réalisées sont reprises dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 4 : Principales dépenses d'équipement entre 2018 et 2022**

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Terrain synthétique de football		27 744	1 147 041			1 174 785
Achat terrain et maisons		114 080	62 400	768 840		945 320
Travaux de l'église <sup>97</sup>	324 849	10 317				335 166
Travaux bâtiments communaux	52 493	36 321	16 470	148 787	18 458	272 529
Travaux École Charles Vion				50 180	163 540	213 720
Aménagements contour de l'église	200 230	2 609				202 839
Acquisitions de divers matériels	34 895	30 307	31 380	24 767	44 073	165 422
Acquisition vidéo		89 699				89 699
Création d'un parking		48 416				48 416
Éclairage des salles			47 821			47 821
Création salle de musculation					19 872	19 872
<b>Total</b>	<b>612 467</b>	<b>359 493</b>	<b>1 305 112</b>	<b>992 574</b>	<b>245 943</b>	<b>3 515 589</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs.

#### 3.2.1 Des dépenses affectées à la construction d'équipements sportifs

La création d'un terrain synthétique (1,2 M€) constitue la principale opération réalisée de 2018 à 2022.

Pour la financer, la commune a emprunté 0,6 M€ en 2020. Le prêt a été consenti sur une durée de 25 ans, alors que la durée moyenne d'utilisation d'un terrain synthétique est de l'ordre de 15 à 20 ans.

L'ancien maire prévoyait de poursuivre ses investissements dans le domaine sportif, notamment en projetant la construction d'une salle de musculation.

<sup>97</sup> Opération engagée avant 2018 et achevée en 2019, pour un montant de 1,6 M€.

### **La construction d'une salle de musculation, un projet qui interroge**

L'association Bodyform, présidée par un conseiller municipal, propose une activité de « musculation ». Avant la crise sanitaire, en 2019, elle comptait 154 adhérents dont 40 % habitaient Provin. Son activité s'est arrêtée en 2021, en raison de la désaffection d'adhérents à la fin de la crise et de la fermeture, pour des raisons de sécurité, de l'espace occupé dans la maison des associations. Bien qu'il s'agisse d'une activité privée, la commune a payé 4 900 € TTC pour déménager le matériel de musculation, qu'elle stocke désormais dans ses locaux.

Sans analyse préalable des besoins relatifs à l'aménagement de locaux adaptés au projet associatif, l'ancien maire a décidé de construire une salle, pour un montant estimé à 1 M€<sup>98</sup>.

Il a recruté, sans mise en concurrence, une assistance à maîtrise d'ouvrage et engagé irrégulièrement plusieurs prestataires, pour un montant de 82 750 € HT<sup>99</sup>. En septembre 2023, la commune a déjà payé la moitié de cette somme (43 560€ HT, soit 52 270 € TTC).

En décembre 2022, le conseil municipal l'a autorisé à emprunter 0,5 M€. Cependant, le coût global d'investissement, le financement et les modalités de gestion de la future salle, qui s'inscrivent dans un champ concurrentiel, n'ont pas été exposés au conseil municipal. L'ancien maire justifie l'emprunt précoce en raison des taux pratiqués à cette période. La chambre observe que, sans cette recette, la section d'investissement présenterait à la clôture de l'exercice 2022 un déficit de 196 800 €<sup>100</sup>.

Début 2023, l'ancien maire a néanmoins lancé la procédure adaptée de marché pour les travaux. Lors de l'entretien de fin d'instruction, le nouveau maire a indiqué que celle-ci avait été abandonnée pour motif d'intérêt général. La chambre n'a pas examiné les fondements juridiques de cette décision. Le nouvel exécutif envisage désormais de redimensionner le projet et de réaménager à cette fin des locaux existants dans la commune. Il indique vouloir soumettre une délibération en ce sens au conseil municipal.

En conclusion, cette opération, mal calibrée au regard des besoins et des possibilités financières de la commune, constitue un exemple d'investissement mal défini au départ.

### **3.2.2 L'acquisition de biens immobiliers**

Sur la période, la commune a étendu son patrimoine en achetant des biens immobiliers. Dans les trois cas présentés ci-après, la délibération prise par le conseil municipal pour autoriser les acquisitions ne précise pas leur intérêt pour la commune.

En 2019, la collectivité a acheté un terrain à bâtir de 767 m<sup>2</sup> (107 256 €) afin, selon l'ancien maire, d'éviter la construction d'un immeuble dans un secteur résidentiel. Une parcelle de 103 m<sup>2</sup> a été revendue pour 2 060 € en 2021, soit une perte de valeur d'environ 12 000 €.

En 2020, elle a acquis une maison à usage d'habitation sur un terrain de 1 089 m<sup>2</sup>, pour 60 000 € afin, selon l'ancien maire, de construire un parking dans le cadre de la réhabilitation du cœur de ville. L'accord initial avec le propriétaire portait sur la somme de 50 000 €. La délibération du conseil municipal n'évoque pas les motifs de la revalorisation du prix. Ce bien, délabré, n'a pas été sécurisé par la commune. De ce fait, lors de la tempête Eunice de 2022, un administré a subi des dégradations, obligeant la commune à l'indemniser (2 500 €).

<sup>98</sup> Rapport sur les orientations budgétaires 2023.

<sup>99</sup> Soit 99 300 € TTC.

<sup>100</sup> Le résultat cumulé de la section d'investissement est excédentaire de 303 261 € (voir avis budgétaire n° 2023-0075 du 6 juin 2023).

En avril 2021, elle a acheté un bâtiment (la « maison Delfairière ») sur une surface de près 2 600 m<sup>2</sup>, afin d'éviter, selon l'ancien maire, la construction d'un immeuble collectif. L'acquisition s'est faite au prix de 750 000 €, soit 2,7 % de plus que l'estimation du service évaluation de la direction régionale des finances publiques (730 000 €).

Pour cette acquisition, la commune a supporté les frais annexes suivants : frais d'acte de vente (8 900 €) et honoraires d'une agence immobilière (22 000 €). Or, la délibération du conseil municipal évoque une proposition faite par le vendeur directement à la commune, sans intervention d'un tiers. L'ancien maire justifie du recours à « *un professionnel de l'immobilier pour garantir cet achat* » mais « *regrette de ne pas avoir conclu avec ce dernier de compromis de vente* ». La commune a également réglé 9 940 € de frais d'études pour la réhabilitation du bâtiment auprès d'un cabinet de conseil spécialisé. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ce dernier indique avoir restitué sa réflexion uniquement par oral auprès de l'ancien maire, lequel n'a pas tenu informé l'assemblée délibérante.

Au total, cette acquisition aura donc coûté 790 840 €. La commune l'a financée en souscrivant, en 2021, un emprunt d'un montant de 800 000 €. Elle rembourse annuellement 36 800 € dont 8 500 € de charges financières, pour un bien dont elle n'a toujours défini l'usage.

En novembre 2022, soit à peine un an après son acquisition, le conseil municipal décidait de revendre la maison et une surface de 1 600 m<sup>2</sup> de terrain au prix de 660 000 €. À ce jour, aucune proposition n'a permis d'envisager une vente au prix escompté.

Le maire élu en 2023 envisage désormais de créer sur ce patrimoine une crèche, des logements, et une voie de circulation piétonnière pour relier la rue principale et l'école. Toutefois, au moment du contrôle de la chambre, aucune étude n'avait été engagée pour cette opération, qui reste donc à préciser.

En définitive, la chambre observe que la commune s'est engagée dans une politique d'extension de son patrimoine sans avoir défini d'objectifs ou de stratégie foncière. En procédant ainsi, et en ayant emprunté à cette fin, elle se prive de moyens financiers pour renouveler le patrimoine existant.

### **3.2.3 Le renouvellement des biens existants**

De 2018 à 2022, la commune a consacré environ 534 000 € à l'entretien de son patrimoine, soit presque moitié moins que pour ses acquisitions. Elle a notamment réalisé des travaux sur divers bâtiments communaux (272 500 €) et sur l'école Charles Vion (213 700 €). Elle a également renouvelé l'éclairage des salles des sports et des fêtes (47 800 €).

Elle a aussi procédé à l'acquisition de matériel de vidéosurveillance et informatique, et des meubles.

### **3.2.4 Un financement propre insuffisant nécessitant d'emprunter**

Sur la période 2018 à 2022, la commune dispose d'un financement propre de 2,5 M€, couvrant 61 % des dépenses d'équipement (4,2 M€). Celui-ci est surtout composé des subventions reçues (942 400 €), des produits du fonds de compensation de la TVA (714 000 €), et d'autres taxes affectées à l'investissement (296 400 €).

En raison d'une épargne brute faible et après déduction des annuités en capital de la dette, l'autofinancement net s'est en effet élevé à 263 000 € sur la période, soit en moyenne à 52 600 € par an, ce qui est insuffisant pour conduire sa politique d'investissement.

Cependant, la collectivité a disposé de recettes d'investissement en cédant des biens pour 316 377 €.

De 2018 à 2022, alors que son besoin de financement s'est élevé à 1,7 M€, la commune a emprunté 2,1 M€<sup>101</sup>, dont 0,5 M€, par anticipation, pour la construction de la salle de musculation évoquée *supra*.

### 3.3 Un endettement non maîtrisé

De 2018 à 2022, la commune a remboursé 0,87 M€ de capital et s'est endettée de 1,2 M€.

Au 31 décembre 2022, son encours de dette s'élève à 3,57 M€.

L'augmentation de sa dette et la dégradation de la CAF brute ont porté sa capacité de désendettement<sup>102</sup> à plus de 46 années en 2022, ce qui la place dans une situation délicate.

Ce niveau préoccupant avait déjà été approché en 2018, en raison de charges supérieures aux produits de gestion. Comme sur les exercices 2019 à 2020, la commune devra maintenir une capacité de désendettement inférieure à 12 ans<sup>103</sup> pour préserver sa solvabilité financière. Pour cela, la restauration de sa CAF brute s'impose.

### 3.4 Le fonds de roulement, source de financement non pérenne

Cette situation critique est néanmoins atténuée en raison d'un fonds de roulement<sup>104</sup> élevé (1,4 M€) correspondant à 146 jours de charges courantes. De 2018 à 2022, il a été multiplié par 2,5 (+ 0,85 M€ environ).

Deux raisons expliquent cette hausse plus rapide des ressources que des emplois :

- de 2018 à 2022, tout en affectant 0,52 M€ au financement des investissements, la commune a augmenté ses excédents de fonctionnement reportés de 0,56 M€, qui atteignent 1,3 M€ ; cette situation favorable s'est surtout concentrée sur les exercices 2020 et 2021 ; en 2022, la tendance s'inverse, puisqu'en fonctionnement, l'exercice est déficitaire de 0,24 M€ ;

<sup>101</sup> 0,6 M€ en 2020 pour financer le terrain synthétique, 0,96 M€ en 2021 pour financer les travaux de l'école et l'acquisition de la maison « Delfairière », et 0,5 M€ en 2022 pour la construction de la salle de musculation.

<sup>102</sup> Ce ratio permet d'apprécier le nombre d'années qui seraient nécessaires à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Un seuil de dix à douze années est considéré comme critique.

<sup>103</sup> Cf. article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

<sup>104</sup> Le fonds de roulement est la différence entre les ressources à plus d'un an (dotations/réserves, subventions, emprunts) et les emplois stables (investissements réalisés et en cours). Il est destiné à financer, dans un premier temps, les investissements et les biens durables.

- en 2022, la commune a augmenté son endettement, en souscrivant un emprunt de 0,5 M€, supérieur à ses besoins réels de financement, abondant ainsi le fonds de roulement.

En définitive, la commune dispose sur son fonds de roulement de marges de manœuvre, estimées à 1,1 M€<sup>105</sup>, pour financer ses investissements. Cependant, ce levier n'est pas pérenne. Elle doit, en parallèle, maîtriser sa CAF brute pour augmenter ses ressources propres d'investissement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire estime qu'en 2023 la capacité d'autofinancement nette serait supérieure à 300 000 €.

La chambre constate que cette prévision n'est pas assise sur une prospective financière permettant d'identifier les mesures prises pour restaurer durablement la capacité d'autofinancement brute ou réduire l'annuité en capital des emprunts. Elle ne peut donc pas assurer la fiabilité de cette prévision et porter une appréciation sur la restauration durable de la situation financière de la commune. Elle invite cette dernière à se doter d'une stratégie pluriannuelle de financement.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La trajectoire financière de la commune est préoccupante. Elle s'est significativement détériorée en 2022. Sa solvabilité financière, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement qui atteint 46 années, n'est plus assurée.*

*En 2022, sa capacité d'autofinancement brute est insuffisante pour lui permettre de rembourser l'annuité en capital de la dette.*

*Cette altération provient aussi de l'absence de définition d'une stratégie d'investissement et de son financement. En 2021 et 2022, la commune a emprunté 0,8 M€, puis 0,5 M€, pour financer respectivement l'achat d'un bien immobilier dont l'utilisation n'est pas définie et la construction d'une salle de musculation, opération désormais remise en cause par le nouveau maire.*

*La restauration de sa capacité d'autofinancement brute passe notamment par une plus grande maîtrise des charges de gestion. Elle est nécessaire pour pouvoir élaborer une politique d'investissement, qui reste à définir par l'assemblée délibérante.*

*Par ailleurs, un meilleur pilotage de la gestion des ressources humaines et de la commande publique sera susceptible de dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires.*

*La chambre invite la commune, après avoir rétabli la sincérité de ses comptes, à bâtir un projet communal qui devra se décliner sous la forme d'un plan pluriannuel d'investissement et d'une stratégie pluriannuelle de financement, adaptés à ses moyens et besoins.*

---

\*

\* \*

---

<sup>105</sup> Permettant la couverture de 30 jours de charges courantes.



# RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE PROVIN

(Département du Nord)

Exercices 2018 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Joffrey Zbierski, ancien maire de la commune de Provin.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

*« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».*



**Chambre régionale des comptes Hauts-de-France**

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse méil. : [hautsdefrance@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>