Chambre régionale des comptes
Hauts-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE SAINT-POL-SUR-TERNOISE
(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 7 juillet 2021.

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex ■ Téléphone : 03 21 50 75 00 ■ www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 2
RECOMMANDATIONS* 3
INTRODUCTION 5
1 UNE GOUVERNANCE ENTACHEE DE GRAVES MANQUEMENTS 6
1.1 Un conseil municipal privé, pour partie, de ses prérogatives 6
1.1.1 L'instauration d'un système de délibérations non adoptées 6
1.1.2 Un défaut d'information du conseil municipal dans un contexte d'encadrement insuffisant des pouvoirs délégués au maire 9
1.2 Une gestion des affaires communales dont le contrôle doit être revu 9
1.2.1 Une large délégation au directeur général des services non contrôlée 9
1.2.2 Des décisions non régulières aux conséquences financières importantes 11
2 DES MANQUEMENTS IMPORTANTS DANS LA GESTION DE LA COMMUNE 13
2.1 Des manquements dans la gestion budgétaire et comptable 13
2.1.1 Une organisation interne déficiente 13
2.1.2 Des engagements juridiques non traduits comptablement 14
2.1.3 Des risques pris dans la gestion budgétaire et comptable aux conséquences graves pour la collectivité 16
2.2 Des manquements dans la gestion des achats et des marchés publics 18
2.2.1 L'organisation de la fonction « achat » à clarifier 18
2.2.2 Des procédures de commande publique non transparentes 18
2.3 Des manquements réitérés dans la gestion des ressources humaines 21
2.3.1 Le temps de travail effectif des agents non contrôlé 21
2.3.2 Les fragilités juridiques du régime indemnitaire 22
2.3.3 Des interventions non régulières d'agents municipaux pour le centre communal d'action sociale 24
2.3.4 La nomination non régulière d'un agent sur un emploi permanent 26
2.3.5 Les conditions non régulières d'attribution du logement de fonction à l'ancien directeur général des services et les avantages indus qu'il en a retirés 27
3 UNE SOLVABILITE FINANCIERE QUI RESTE SATISFAISANTE 31
3.1 Une trajectoire financière en voie de restauration 31
3.1.1 La capacité d'autofinancement se restaure mais demeure fragile 32
3.1.2 Une stratégie d'investissement à construire 33
3.1.3 Un endettement maîtrisé 34
3.2 Une information financière à améliorer 35
3.2.1 Le rapport d'orientations budgétaires s'inscrit dans une approche essentiellement rétrospective 35
3.2.2 La présentation incomplète des documents budgétaires 36
ANNEXE. LISTE DES DELIBERATIONS NON APPROUVEES 38

SYNTHÈSE

La commune de Saint-Pol-sur-Ternoise (Pas-de-Calais) compte 4 970 habitants. Elle appartient à la communauté de communes du Ternois, dont elle est la ville-centre. En 2020, son budget est de l'ordre de 6 M€.

Fin 2020, la collectivité présente une solvabilité financière satisfaisante, avec une capacité de désendettement de 7,4 ans. Pour s'assurer de la soutenabilité de son plan d'investissement, qui demeure à construire, elle devra élaborer une prospective financière lui permettant de préserver son niveau d'épargne et s'inscrire ainsi dans une trajectoire financière solide.

Entre 2015 et 2020, le conseil municipal a été privé de ses prérogatives en raison de la mise en place d'un système de décisions irrégulières reposant notamment sur trente-quatre délibérations non votées. Celui-ci s'est accompagné de graves manquements dans la gestion administrative de la commune laquelle n'était pas sous contrôle.

Une telle pratique l'a également exposée à des risques financiers, comme l'illustre la souscription d'une ligne de trésorerie de 600 000 € décidée par le directeur général des services alors en fonctions, ou encore la découverte d'un détournement de fonds par un agent de 10 600 €.

De même, l'assemblée délibérante a été privée, en partie, de son pouvoir de décision en matière de marchés publics. Ainsi, la réhabilitation de l'école maternelle Pignon, pour un coût de 3,5 M€ TTC, a été engagée sans l'autorisation formelle du conseil municipal.

De graves lacunes ont également été relevées dans la gestion des ressources humaines. Certains agents ont ainsi bénéficié d'avancements sur la base de délibérations non adoptées par le conseil municipal, ce qui a généré un coût pour la commune de 179 000 € et a été également à l'origine de primes et indemnités fixées irrégulièrement.

RECOMMANDATIONS*

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

Rappels au droit (régularité) – 1/2

	Totalement mis en œuvre	*Mise en œuvre en cours*	*Mise en œuvre incomplète*	*Non mis en œuvre*	*Page*
Rappel au droit n° 1 : s'assurer que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune, au sens de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.				X	8
Rappel au droit n° 2 : tenir la comptabilité d'engagement prévue aux articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du code général des collectivités territoriales.		X			15
Rappel au droit n° 3 : redéfinir une politique indemnitaire conforme aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et aux conditions d'octroi des avantages collectivement acquis avant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.				X	24
Rappel au droit n° 4 : définir des conditions d'intervention d'agents municipaux au profit du centre communal d'action sociale conformes aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux et avec celles du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.				X	26

*** Voir notice de lecture en bas de page.**

NOTICE DE LECTURE SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

Rappels au droit (régularité) – 2/2

	Totalement mis en œuvre	*Mise en œuvre en cours*	*Mise en œuvre incomplète*	*Non mis en œuvre*	*Page*
Rappel au droit n° 5 : accorder des concessions de logement, conformément aux dispositions des articles R. 2124-64 à D. 2124-75-1 du code général de la propriété des personnes publiques.				X	29
Rappel au droit n° 6 : renforcer l'information de l'assemblée délibérante et du citoyen en se conformant aux dispositions des articles L. 2313-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.				X	36

Recommandations (performance)

	Totalement mise en œuvre	*Mise en œuvre en cours*	*Mise en œuvre incomplète*	*Non mise en œuvre*	*Page*
Recommandation n° 1 : sécuriser le circuit des dépenses et des recettes par la mise en place d'une procédure formalisée et un dispositif de contrôle.				X	17
Recommandation n° 2 : définir une procédure et une organisation permettant le suivi et le contrôle du temps de travail des agents.				X	22

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Pol-sur-Ternoise (Pas-de-Calais) pour les années 2015 et suivantes a été ouvert par courrier du président de la chambre du 2 octobre 2020, adressé à M. Benoît Demagny, maire et ordonnateur en fonctions depuis le 28 mai 2020. Son prédécesseur, M. Maurice Louf, en a été avisé par lettre du 26 octobre 2020.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu séparément le 1er mars 2021 avec chaque ordonnateur.

Le contrôle a porté sur la gouvernance, le fonctionnement de l'administration municipale et l'analyse de la trajectoire financière. Il a été conduit parallèlement à celui du centre communal d'action sociale, qui fait l'objet d'un rapport d'observations distinct.

Les défauts d'archivage des pièces nécessaires ont, malgré les efforts de l'ordonnateur en fonctions et de ses services, constitué des obstacles à la bonne instruction. Aussi, le présent rapport ne prétend pas dresser une description exhaustive des défaillances repérées dans la gestion de la commune de Saint-Pol-sur-Ternoise.

La chambre, dans sa séance du 11 mars 2021, a arrêté des observations provisoires transmises au maire et à son prédécesseur. Des extraits ont également été adressés à des tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses obtenues et entendu à sa demande, en application de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières, l'ancien directeur général des services, la chambre, dans sa séance du 7 juillet 2021, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes se déroule depuis octobre 2020 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi n° 2021-160 du 15 février 2021. De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière de la commune pour les exercices 2021 et suivants.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a cherché à en apprécier l'effet dès 2020.

1 UNE GOUVERNANCE ENTACHEE DE GRAVES MANQUEMENTS

1.1 Un conseil municipal privé, pour partie, de ses prérogatives

1.1.1 L'instauration d'un système de délibérations non adoptées

Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Les modalités de son fonctionnement sont définies aux articles L. 2121-10 et suivants du même code.

La convocation du conseil municipal indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations. Pour les communes de plus de 3 500 habitants, elle est accompagnée d'une note explicative portant sur les affaires soumises à délibération.

Les délibérations doivent être signées par tous les membres présents à la séance ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer (article L. 2121-23 du CGCT). Celles adoptées doivent être inscrites sur un registre dont le contenu est précisé à l'article R. 2121-9 du même code.

Un procès-verbal reprend les faits et décisions prises par le conseil municipal. Il peut se confondre avec le compte-rendu de la séance qui, en vertu de l'article L. 2121-25 du CGCT, doit être affiché sous huit jours.

Les délibérations, ou les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal, sont, sous réserves des exceptions prévues pour certains actes, soumises à une obligation de transmission au représentant de l'État dans le département, qui est l'une des conditions de leur caractère exécutoire (article L. 2131-1 du CGCT).

Le maire constitue l'organe exécutif. Il se doit ainsi d'exécuter les décisions du conseil municipal. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions à ses adjoints.

L'article L. 2122-22 du CGCT dispose que le maire peut recevoir délégation du conseil municipal dans un certain nombre de domaines. L'article L. 2122-23 en fixe les conditions de mise en œuvre. Les décisions prises par le maire à ce titre obéissent aux mêmes règles que les délibérations et doivent être reprises au registre. Il lui appartient d'en rendre compte à chaque réunion du conseil municipal.

Enfin, en cas d'empêchement du maire, les décisions relatives aux matières déléguées doivent être prises par le conseil municipal. En effet, ces compétences ne peuvent être subdéléguées.

Entre le 30 mars 2016 et le 19 décembre 2019, 34 délibérations qui ont servi au règlement des affaires communales (cf. annexe) n'ont pas été débattues et approuvées par le conseil municipal. Ces actes ont en revanche été signés, à l'exception d'un d'entre eux, par le maire, ou par le premier adjoint, ou par le deuxième adjoint élus à cette période ou encore par le directeur général des services de l'époque.

Dans sa réponse, ce dernier indique avoir été contraint « d'utiliser le système des délibérations rattachées » pour pallier l'insuffisante fréquence des réunions du conseil municipal, ce qui pour la chambre constitue une pratique irrégulière.

Le caractère litigieux et illégal de ces délibérations est établi par les éléments suivants :

- leurs projets n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour des conseils municipaux. La note d'explication adressée aux élus en amont de la réunion ne les évoque pas[1]. Les délibérations litigieuses ne sont pas mentionnées dans les procès-verbaux repris au registre[2]. Elles n'ont pas de lien avec les sujets débattus[3]. Lorsque, dans de rares cas, ce point est débattu, les termes du procès-verbal ne concordent pas avec ceux de la délibération;
- certaines comportent un numéro d'enregistrement déjà attribué à une autre délibération, ou une référence qui ne s'inscrit pas dans la continuité des autres actes ;
- elles n'ont pas toutes été transmises au préfet, celles-ci n'ayant donc pas de caractère exécutoire.

Dans sa réponse, l'ancien maire évoque à plusieurs reprises « une transcription erronée des débats ». La chambre rappelle que, conformément au règlement intérieur du conseil municipal, le procès-verbal a été approuvé et qu'il n'a fait l'objet d'aucune rectification, ce qui confirme la non-adoption des délibérations.

Celles-ci concernent, principalement, les finances et le personnel. Dans ces domaines, elles portent des atteintes graves aux prérogatives du conseil municipal :

- face aux difficultés financières de la commune, l'ancien directeur général des services a contracté une ligne de trésorerie de 600 000 € en 2019, sur la base d'une « fausse » délibération signée par ses soins. Or, la délégation consentie par le conseil municipal au maire précédent (cf. *infra)* était plafonnée à 150 000 €. Il a donc fait prendre à la commune un risque financier trois plus important que celui autorisé. L'emprunt a été utilisé à hauteur de 400 000 €, qui ont été remboursés en 2020 et ont occasionné 4 200 € de frais financiers ;

  Dans sa réponse, l'ancien directeur général des services (DGS) explique avoir « d'urgence signé cette délibération » pour permettre le paiement d'entreprises. La chambre ne conteste pas l'intérêt de souscrire une ligne de trésorerie, mais observe que le conseil municipal ne l'a pas décidé.

- des travaux ont été engagés et payés sans approbation formelle du conseil municipal. Ainsi, pour l'opération de réhabilitation de l'école maternelle Pignon, dont le coût s'est élevé à 3,5 M€ TTC, si l'exécutif a régulièrement informé le conseil municipal de son avancée, ce dernier n'a, en réalité, pas adopté de délibération approuvant le projet et autorisant le maire à « *signer toutes les pièces afférentes à ce dossier ».* Celui-ci ne pouvait donc pas les signer. Au titre de sa délégation (cf. *infra*), il aurait dû, en tout état de cause, informer l'assemblée

---

[1] CE, *Demoiselle Richert*, 29 septembre 1982 nº 17176, CE, *Commune de Divonne-les-Bains*, 8 juin 2011, nº 327515.

[2] Il a pu être jugée inexistante une délibération du conseil municipal en raison de l'absence de mentions sur le compte rendu de la séance et de divergences importantes entre celui-ci et la délibération transmise au contrôle de légalité (CAA Marseille, 30 juin 2013 nº 12MA04073).

[3] Le maire peut faire délibérer le conseil municipal sur des faits ou documents postérieurs aux convocations, mais ils doivent être en lien avec l'ordre du jour (CE, *Fusy,* 19 mars 1991 nº 76036).

délibérante de ses décisions d'attribution de marchés, ce qu'il n'a pas fait. D'autres exemples illustrent ces irrégularités : la mise en œuvre de travaux de sécurisation de la rue de la paix ou l'adhésion à la convention proposée par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Pas-de-Calais ;

- en matière de gestion du personnel, des manquements ont également été relevés. Treize délibérations ont modifié le tableau budgétaire des emplois communaux, ou n'ont pas respecté la décision du conseil municipal. L'ancien maire a, ainsi, pu, de sa seule initiative, supprimer des postes, nommer des agents et procéder à des avancements de grade. Selon les estimations de la commune, ces promotions représenteraient, depuis 2016, un coût de 179 000 €.

En réponse, les anciens maire et DGS estiment qu'il ne s'agit pas « de dépenses indues », puisqu'elles sont accordées à l'agent pour tenir compte de son ancienneté et de sa réussite à un concours. Telle n'est pas la position de la chambre qui ne conteste pas le bien-fondé des promotions accordées mais les conditions de leurs mises en œuvre. Elle rappelle que l'autorité territoriale est libre de promouvoir les fonctionnaires bénéficiant d'un avancement de grade[4] et que celui-ci peut être prononcé uniquement sur un emploi existant. Si aucun poste budgétaire n'est disponible, il y a lieu de supprimer l'emploi initial et de créer un nouvel emploi, ce qui impose une délibération du conseil municipal. En définitive, les changements de grade des emplois créés n'ayant pas été approuvés par l'assemblée délibérante, ces dépenses sont intervenues à l'issue d'une procédure irrégulière.

L'ensemble de ces actes litigieux ont pu être rendus possibles par le fait que les conseillers municipaux ne signent pas les délibérations et ne contrôlent pas la bonne tenue du registre qu'ils émargent, ce qui leur incombe pourtant[5]. Un rapprochement du contenu des délibérations et du registre qui les rassemble aurait permis de relever les incohérences.

La chambre rappelle que la stricte application des dispositions conjuguées des articles L. 2121-23 et R. 2121-9 du CGCT doit permettre d'assurer la réalité des décisions prises par le conseil municipal. Elle rappelle également que ce dernier doit, au titre de l'article L. 2121-29 du même code, régler par ses délibérations les affaires de la commune, ce qui n'a pas été le cas entre 2016 et 2019.

Rappel au droit nº 1 : s'assurer que le conseil municipal règle par délibérations les affaires de la commune, au sens de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.

[4] CE 20 janvier 1988, nº 68435.
[5] Tribunal administratif de Strasbourg, 5 novembre 1993, Ville de Drusenheim-Matherm.

1.1.2 Un défaut d'information du conseil municipal dans un contexte d'encadrement insuffisant des pouvoirs délégués au maire

En 2014, le conseil municipal de Saint-Pol-sur-Ternoise a accordé une large délégation au maire pour tous les sujets énoncés à l'article L. 2122-22 du CGCT, ce qui est toujours le cas depuis son renouvellement en 2020. Sans encadrement précis, celui-ci dispose du pouvoir d'engager les dépenses dans le plafond des crédits votés, d'attribuer les marchés ou de contracter des emprunts, à l'exception toutefois de la ligne de trésorerie (cf. *supra*).

Ce contexte a favorisé la gestion anormale décrite précédemment, et ce d'autant que l'ancien maire ne fournissait pas l'information nécessaire et que les instances internes ne fonctionnaient pas normalement.

Ainsi, en 2014, le conseil municipal a adopté, lors de son installation, un règlement intérieur prévoyant la constitution de neuf commissions permanentes, chargées de préparer les projets de délibérations et de formuler des avis. La chambre a constaté qu'aucun élément probant attestait de leur bon fonctionnement et qu'aucune de ces commissions ne traitait des affaires financières.

Au surplus, la commune n'a pas fourni de pièces attestant de la convocation des membres de la commission d'appel d'offres et n'a pas transmis de procès-verbaux. Dans l'opération évoquée *supra* de réhabilitation de l'école en 2015 et 2016, la commission ne s'est pas réunie. Cette dernière n'est certes pas, au sens de l'article L. 1414-2 du CGCT, obligatoire pour les marchés passés en procédure adaptée, mais la chambre recommande de la consulter pour ceux exerçant une influence significative sur la situation financière de la collectivité.

Compte-tenu des irrégularités et dysfonctionnements constatés, les conditions d'exercice des délégations accordées au maire devraient être précisées et mieux encadrées.

1.2 Une gestion des affaires communales dont le contrôle doit être revu

1.2.1 Une large délégation au directeur général des services non contrôlée

L'article L. 2122-19 du CGCT dispose que le maire peut, sous sa surveillance et responsabilité, donner délégation de signature à certains fonctionnaires territoriaux, uniquement pour ses compétences propres. Ces derniers ne peuvent signer des actes relatifs aux compétences déléguées au maire par le conseil municipal que si la délibération mentionnée à l'article L. 2122-22 du code précité en a prévu la possibilité.

Depuis 2014, le maire a donné de larges délégations de signature en son absence au DGS, tout en déléguant aussi ses fonctions et sa signature à plusieurs adjoints pour assurer « la bonne marche de l'administration communale ».

Toutefois, ces derniers n'ont pu que marginalement signer des actes en lieu et place du maire, le directeur général ayant exercé ce pouvoir, souvent même en dehors de toute absence du maire.

Ainsi, jusqu'en 2020, la première adjointe pouvait en théorie signer les mandats de paiement et les titres de recettes. Toutefois, seul le directeur général des services les a signés et ce alors que le maire de l'époque était présent, ce qu'il confirme dans sa réponse en précisant, d'une part, avoir été l'unique personne en mairie à utiliser une clef électronique et, d'autre part, avoir agi ainsi pour « accélérer la chaîne comptable ».

Cependant, l'article L. 2341-1 du code général des collectivités territoriales prévoit expressément que « *le maire peut seul émettre des mandats* ». Ce dernier était supposé avoir visé tous ces éléments sur support papier. Dans la pratique, la chambre a pu constater que ce n'est pas le cas. Des contrôles sur les bordereaux de mandats du 1er semestre 2019 montrent qu'un tiers d'entre eux avaient été signés par l'ancien DGS.

Ces agissements contreviennent aux dispositions de l'article 10 du décret nº 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable, qui prévoit que le maire ne peut déléguer sa signature et se faire suppléer qu'en cas d'absence et d'empêchement. Ainsi, en signant de manière électronique tous les bordereaux et de façon manuscrite certains d'entre eux, l'ancien DGS a exercé irrégulièrement les pouvoirs dévolus au seul ordonnateur.

Des faits similaires ont été relevés dans d'autres aspects de la gestion financière, dont celui déjà évoqué pour le contrat relatif à la ligne de trésorerie. Au cas d'espèce, l'ancien directeur général a outrepassé ses prérogatives en signant ce document et en engageant financièrement la commune au-delà du plafond arrêté par son conseil municipal.

Dans le domaine des marchés publics, il a signé en 2018 les contrats et devis relatifs aux prestations informatiques et télécommunication (cf. *infra*), ce qui n'était rigoureusement pas possible. En effet, les décisions concernant les marchés publics relèvent des compétences que le conseil municipal a déléguées[6] au maire. Toutefois, celui-ci ne pouvait pas subdéléguer sa signature au directeur général, faute d'une mention explicite dans la délibération de cette possibilité[7]. Dans le domaine de la gestion des personnels, des agissements identiques sont relevés et donnent lieu à des développements *infra*. Enfin, ce fonctionnaire ne pouvait pas attester de l'approbation des délibérations, qui est de la compétence exclusive des membres du conseil municipal (cf. *supra*).

Tous ces agissements ont pu prospérer, dans la mesure où le maire n'a pas contrôlé l'usage de sa délégation, ce qui n'est plus le cas depuis 2021, le champ de celle-ci ayant été significativement restreint.

La chambre rappelle, à cette occasion, que l'article L. 2122-18 du CGCT précise que « *le maire est seul chargé de l'administration* », ce qui lui confère l'aptitude juridique à diriger l'ensemble des services communaux. Elle souligne également qu'aux termes des dispositions de l'article nº 2 du décret nº 87-1101 du 30 décembre 1987[8], « *le directeur général est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation* ».

---

6 Conformément au 4° de l'article L. 2122-22 du CGCT.

7 Cour administrative d'appel de Nancy, 1ère chambre, du 7 août 2003, 98NC01059.

8 Décret portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Jusqu'en 2020, la définition de conditions plus restrictives à l'action du DGS aurait sans nul doute permis au maire d'exercer sa surveillance. Il aurait pu, par exemple, fixer des seuils et limiter ainsi la capacité de ce fonctionnaire à signer tous les bordereaux de mandats ou des pièces de marchés.

1.2.2 Des décisions non régulières aux conséquences financières importantes

Malgré les difficultés rencontrées pour se procurer toutes les pièces nécessaires, la chambre évalue les conséquences financières des décisions litigieuses à 323 000 € pour la période 2015 à 2020.

Tableau n° 1 : Évaluation des incidences financières des décisions irrégulières entre 2015 et 2020

Actes	Objet	Estimation financière (en €)
Délibération	Modification du tableau des effectifs	179 000
Délibération	souscription d'une ligne de trésorerie de 600 000 €	4 200
Contrat	Marché de prestations informatiques sans mise en concurrence	92 800
Délibération	Indemnités accessoires irrégulières (1)	37 180
État de frais de mission	Déplacements non justifiés	9 820
	Total (2)	323 000

Source : chambre régionale des comptes à partir des pièces identifiées lors du contrôle.

(1) Cf. rapport d'observations du centre communal d'action sociale.

(2) Ce montant ne prend pas en compte l'opération de réhabilitation de l'école Pignon évaluée à 3,5 M€ TTC. En effet, si l'absence de délibération fragilise juridiquement le déroulement de l'opération, l'assemblée délibérante a régulièrement été informée.

Le directeur général des services de l'époque est concerné par l'établissement de certaines de ces décisions, soit en les ayant signées, soit en n'ayant pas contrôlé l'action de ses collaborateurs.

Dans sa réponse, il indique avoir « toujours agi en parfaite cohésion avec l'ancien maire et sous ses ordres » ou en faisant confiance à ceux-ci, même s'il reconnaît avoir une certaine part de responsabilité dans leurs défaillances. Dans les circonstances de l'espèce, la chambre rappelle qu'en vertu des dispositions de l'article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, il aurait pu considérer n'être pas lié par son devoir d'obéissance hiérarchique et ne pas avoir à signer certains actes[9]. Au surplus, en tant que chef de service, selon l'article 25 de la même loi, il lui appartient de veiller à ce que les agents placés sous sa responsabilité exercent leurs fonctions avec *« dignité, impartialité, intégralité et probité »*.

[9] Article 28 : « *Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés* ».

La chambre constate également que l'ancien DGS a tiré un profit personnel des décisions prises. Elle évalue ces avantages indus à près de 64 000 €.

En premier lieu, l'intéressé, tout comme d'autres fonctionnaires municipaux, ne pouvait pas bénéficier des indemnités accordées au titre d'activités accessoires, qui se sont élevées le concernant à 37 068 € (charges sociales comprises) pour les missions exercées au sein du centre communal d'action sociale (cf. point 2.3.3).

En deuxième lieu, en ne respectant pas les conditions d'attribution de son logement de fonction (cf. point 2.3.5), il a bénéficié d'avantages estimés à 24 600 €. Enfin, il s'est octroyé 2 280 € de remboursements pour des missions non justifiées, en présentant sur un même état de frais des déplacements effectués sur les quatre dernières années. Ce procédé rendait difficile le contrôle de l'administration et était source d'erreurs comme, par exemple, le double paiement de frais engagés. Cette pratique était d'autant plus aisée à mettre en place qu'il signait lui-même les bordereaux et mandats.

En réponse, l'ancien directeur fait valoir que le remboursement de ses frais professionnels était économiquement plus favorable à la commune que la mise à disposition d'un véhicule de fonction auquel il pouvait prétendre. Pour la chambre, cela ne justifie en rien les anomalies relevées dans la gestion de ces dépenses. Aussi, un encadrement plus strict des délégations et un contrôle plus étroit de leur usage par le maire auraient permis d'éviter ces dérives.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2015 et 2019, la gouvernance de la commune a connu de graves entorses aux dispositions légales et réglementaires. Le conseil municipal a, pour partie, été privé de ses prérogatives. Un système de « fausses délibérations » et d'actes irréguliers a été mis en place. Trente-quatre d'entre elles inscrites au registre n'ont, en réalité, pas été approuvées par l'assemblée délibérante.

Les commissions permanentes prévues au règlement intérieur n'ont pas été suffisamment sollicitées. De même, la commission d'appel d'offres n'a pas été conduite à se prononcer sur d'importants marchés publics, comme celui de la réhabilitation de l'école de la commune.

Cette situation révèle une gestion des affaires communales qui n'était pas sous contrôle. De surcroît, les décisions prises, notamment en matière de gestion de personnel, ont exposé la collectivité à des risques juridiques et financiers. La chambre évalue leur coût à 323 000 € pour la période 2015 à 2020.

2 DES MANQUEMENTS IMPORTANTS DANS LA GESTION DE LA COMMUNE

Les dysfonctionnements relevés dans la gouvernance de la collectivité ont entraîné d'importants désordres, à la fois dans sa gestion budgétaire et comptable, dans le respect des principes la commande publique et dans la gestion de son personnel. Ceux-ci ont eu des conséquences financières et ont permis la survenance de détournements de fonds.

2.1 Des manquements dans la gestion budgétaire et comptable

2.1.1 Une organisation interne déficiente

La commune dispose d'un service « comptabilité, finances et marchés publics », composé de trois agents. D'autres personnes, cependant, sans que la collectivité ait été en mesure d'en dresser la liste, interviennent sur la chaîne de la dépense. Ainsi, au cours du contrôle, il a été observé que six agents ont accès à toutes les fonctionnalités du logiciel financier, la responsable du service disposant de leurs mots de passe. Cette situation ne permet pas de retracer exhaustivement les opérations et de les contrôler efficacement. Elle fait prendre des risques à la collectivité, par exemple, de double paiement de facture ou de paiement à de mauvais fournisseurs.

Pour sécuriser le circuit de la dépense, une réorganisation s'impose, afin d'identifier les agents disposant des droits d'accès au système d'information, le périmètre de leurs habilitations, les personnes chargées de la validation des opérations, ainsi que les contrôles et leur fréquence.

Après avoir engagé la dépense et à la réception de la facture, la phase de liquidation correspond à la certification du service fait et à la détermination du montant à régler. Dans la collectivité, ces opérations sont effectuées par les mêmes agents, sans qu'aucun contrôle ou une supervision par les supérieurs hiérarchiques ait été mis en place, ce qui aurait permis de corriger d'éventuelles erreurs et de sécuriser les dépenses.

Le service fait est rarement constaté. En effet, très peu de mentions sur un document spécifique ou sur la facture ont été relevées. Cette tâche est régulièrement effectuée par le service des finances lors du mandatement, sans que celui-ci puisse s'assurer de son effectivité.

L'article D. 1617-23 du CGCT prévoit que la signature manuscrite ou électronique sur le bordereau de mandats vaut certification du service fait. Aussi, la chambre rappelle à la commune que certifier « le service fait » sur un bordereau, sans avoir vérifié au préalable sa réalité et sa conformité à la commande, constitue une infraction aux règles d'exécution de la dépense énoncées à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières. Son auteur s'expose aux termes de l'article D. 1617-23 du CGCT à une amende prononcée par la Cour de discipline budgétaire et financière[10].

---

[10] CDBF – 22 juin 1992 – Loing et CDBF – 18juin 1997 – Vilain.

À leur réception, les factures doivent être payées dans un délai de 30 jours[11]. Au cas d'espèce, les contrôles ont mis en évidence que celles déposées électroniquement sur le portail « Chorus » sont bien datées[12]. Tel n'est pas systématiquement le cas de celles sous format papier, ce qui ne permet pas de s'assurer du respect des délais de paiement, d'autant que la constatation de l'engagement comptable peut être concomitante à l'émission du mandat. Aussi, entre 2015 et 2019, le délai moyen de paiement de huit jours de la collectivité n'est pas représentatif de la réalité des faits.

Pour s'assurer de la fiabilité des opérations sur la chaîne de la dépense et du respect de ses obligations en matière de délais de paiement, la collectivité doit généraliser la dématérialisation et l'enregistrement de toutes les factures, et activer le module d'attestation du service fait de son système d'information.

En matière de recettes, les comptes présentaient, fin 2019, un volume de 103 063 € de créances non recouvrées au titre de la tarification de la restauration scolaire. Elles sont, pour certaines, anciennes (depuis 2010) et de faible montant. Cette situation découle d'une mauvaise organisation dans la commande des repas, quant à leur facturation et à leur recouvrement. La chambre recommande, dans un premier temps, d'apurer ce compte mais aussi de réfléchir à une réorganisation de la restauration scolaire, afin de mettre en place un système sécurisé.

2.1.2 Des engagements juridiques non traduits comptablement

La comptabilité d'engagement des dépenses

Selon l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales, « *le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses* ». L'arrêté d'application du 26 avril 1996 précise que « *l'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique* ».

Selon l'article D. 2342-10 du même code : « *Les opérations d'engagement, d'ordonnancement [de mandatement] et de liquidation des dépenses sont consignées dans la comptabilité administrative, selon les modalités fixées par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances*. »

La chambre a contrôlé le circuit interne de la prise en charge de la dépense, de son engagement à sa liquidation, en procédant par échantillonnage. En l'état, il ne permet pas de s'assurer que les engagements juridiques aient été traduits dans la comptabilité, ce qui expose la collectivité à des risques financiers, d'autant que le dispositif de contrôle informatique présente des limites.

---

[11] Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

[12] L'ordonnance n° 2014-697 impose aux fournisseurs de l'administration d'émettre progressivement toutes leurs factures par voie électronique pour l'ensemble des biens et des services rendus.

Dans la pratique, les bons de commande ne sont pas toujours dématérialisés et enregistrés dans le logiciel financier de la commune, ce qui ne facilite pas leur archivage et leur suivi. En 2019, seules 463 commandes l'ont été pour 231 484 €, soit à peine un tiers des dépenses susceptibles de l'être[13]. En 2020, une amélioration est constatée, avec 663 commandes enregistrées pour 679 762 €.

Le constat de l'incomplétude de la comptabilité d'engagement est illustré par le fait qu'au 1er décembre 2020, la collectivité avait, hors remboursement de l'annuité en capital de la dette, dépensé 662 600 € en investissement, alors que les engagements enregistrés sont d'un tiers inférieurs, soit 445 900 €.

En conséquence, les montants des restes à réaliser[14], en moyenne d'1,3 M€ en dépenses et de 0,9 M€ en recettes d'investissement entre 2015 et 2019, ne sont pas exacts, et ce d'autant qu'ils ne sont pas systématiquement appuyés par des pièces justificatives. De surcroît, le logiciel utilisé par la collectivité ne conserve pas l'historique des engagements non soldés à chaque fin d'exerce, ce qui limite les contrôles et le suivi.

Le constat est identique jusqu'en 2020 pour les rattachements des charges, qui sont établis sur la base des engagements soldés et des factures non parvenues, et des produits, dont les titres n'ont pas été émis. Ceci ne permet pas de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des dépenses et des recettes ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice. La chambre a, d'ailleurs, relevé que la collectivité n'en a pas enregistrées depuis 2018[15]. Or, fin 2019, le montant des engagements non soldés était de 66 907 €, qui auraient dû donner lieu à rattachements ou à la constatation de restes à réaliser, si le service n'avait pas été fait.

La mauvaise tenue de la comptabilité d'engagement ne permet donc pas de s'assurer de la sincérité des résultats des exercices 2015 à 2019.

Rappel au droit n° 2 : tenir la comptabilité d'engagement prévue aux articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du code général des collectivités territoriales.

Au surplus, l'ordonnateur ne dispose pas de tableaux de bord fiables lui permettant de suivre ses crédits, dont la consommation est en moyenne de 104 % en recettes et 93 % en dépenses de fonctionnement, et de 70 % et 76 % en recettes et dépenses d'investissement, sous réserve de la sincérité des restes à réaliser.

---

[13] La chambre a retenu l'ensemble des dépenses du chapitre 011 « charges à caractère général », soit, en 2019, 1,830 M€, en excluant celles relevant de contrats ou impôts, soit 1,123 M€, ce qui fait 0,707 M€ de dépenses devant faire l'objet d'une commande préalable.

[14] Ils correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

[15] Entre 2015 et 2017, 55 000 € de charges avaient été enregistrées.

2.1.3 Des risques pris dans la gestion budgétaire et comptable aux conséquences graves pour la collectivité

2.1.3.1 La commune, victime d'un détournement de fonds

L'organisation non sécurisée du circuit de la dépense et l'absence de contrôle à chaque étape ont créé des conditions favorables à la réalisation d'opérations frauduleuses.

En 2020, la mission « risques et audit » de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) du Pas-de-Calais a relevé qu'un agent municipal avait, l'année précédente, bénéficié irrégulièrement de trois virements, pour un montant total de 10 626 €. Ils ont été réalisés sur la base de factures falsifiées, empruntant l'identité d'un fournisseur de la collectivité et mentionnant des prestations inexistantes. La chambre n'a pas identifié, à l'occasion de son contrôle, d'autres mouvements irréguliers à son profit.

Les opérations en cause n'avaient pas donné lieu à l'émission d'un bon de commande, à un engagement comptable et à la certification du service fait. Deux bordereaux de mandats n'ont pas été signés par l'ordonnateur mais simplement tamponnés. Le comptable public a payé sur la base de mandats dématérialisés revêtus de la signature électronique du directeur général des services. La chambre a constaté que ces opérations ont été passées lors de jours de présences limitées des agents, en raison de weekend prolongés liés à des jours fériés ou de vacances scolaires. La présence de l'ancien DGS à ces dates ne peut au surplus être établie.

2.1.3.2 Des risques financiers dans les conditions d'utilisation des moyens de la collectivité

L'absence de contrôle de la chaîne de dépenses ne permet pas de s'assurer de l'utilisation efficiente des moyens de la collectivité. Trois exemples l'illustrent.

Alors que l'évolution du prix moyen des carburants repris par l'INSEE est de + 30 % entre 2015 et 2019, la collectivité a subi, malgré la stabilité de sa flotte automobile, une augmentation de plus de 50 % pour ce poste en cinq ans. Elle a dépensé près de 50 000 € en 2019 et 32 300 € en 2020 en raison de la crise sanitaire, conjuguée à la baisse du prix à la pompe. Le fonctionnement actuel comporte des zones de risques. Les services s'approvisionnent en carburant auprès d'un détaillant local et auprès d'un distributeur national, au moyen de cinq cartes essence. Dans le premier cas, les bons de commande ne mentionnent pas les références du véhicule. Dans le second, si les cartes sont bien affectées à un véhicule précis, elles ne permettent pas d'en connaître l'utilisateur. Ces constats conduisent la chambre à inviter la commune à mettre en place une procédure davantage fiabilisée.

En 2020, les frais de photocopies s'élèvent à 31 300 €, soit 4,5 fois plus que leur montant en 2015 (6 700 €). La commune n'a pas mis en place de règles d'usage des matériels, ce qui serait de bonne gestion, dont le nombre a augmenté entre 2018 et 2019, avec la souscription de deux nouveaux contrats pour l'installation de copieurs dans les écoles. À cette occasion, elle n'a pas procédé à une renégociation globale du parc de ces équipements, se privant ainsi de la possibilité d'en baisser le coût.

Enfin, la chambre relève que le dispositif de remboursement des frais de mission des agents comporte des fragilités et ne permet pas de s'assurer du bien-fondé des déplacements. Entre 2015 et 2020, les montants en cause s'élèvent en moyenne à près de 3 900 € par an, soit une somme totale de 23 200 €, dont 60 % ont été versés à cinq agents.

Si les déplacements des agents sont autorisés sur la base d'un ordre de mission spécifique et signé du directeur général alors en fonctions, ce dernier bénéficiait, par contre, d'un régime d'ordre de mission permanent, mais qui n'a pas été renouvelé depuis 2013, ce qui contrevient à la réglementation[16], laquelle prévoit qu'il ne puisse excéder 12 mois.

Les défraiements sont calculés aux taux forfaitaires[17], sur la base des mentions déclaratives des agents. Un remboursement kilométrique est systématiquement appliqué, y compris pour les déplacements les plus éloignés (Rouen, Reims, Paris). Or, dans certains cas, en raison de la distance et de la puissance fiscale des véhicules personnels des agents (4 à 11 CV), le recours aux transports publics se serait avéré moins onéreux. La réglementation[18] privilégie d'ailleurs le recours à ce mode de déplacement.

La chambre a constaté qu'aucun contrôle des états présentés par les agents n'est réalisé. La collectivité ne dispose pas toujours des cartes grises des véhicules utilisés, des convocations aux réunions, notamment celles présentant un caractère exceptionnel ou très éloignées de Saint-Pol-sur-Ternoise, pas plus que des attestations de présence, comme pour les formations professionnelles. En l'absence de ces éléments, certains états, dont l'exactitude avait été attestée formellement par l'ancien maire ou l'ancien DGS, ont conduit à des doubles paiements. De surcroît, des remboursements de déplacements fictifs ont été accordés pour compenser des heures supplémentaires effectuées. La chambre demande donc à la commune de clarifier sans délai les conditions de remboursement des frais de missions de ses agents.

En conclusion, elle observe une maîtrise insuffisante et risquée de la chaîne d'exécution financière. Elle recommande de clarifier l'organisation afférente et de définir les procédures permettant de s'assurer de la traçabilité des opérations.

Recommandation n° 1 : sécuriser le circuit des dépenses et des recettes par la mise en place d'une procédure formalisée et un dispositif de contrôle.

---

16 L'article 1 du décret nº 2001-654 du 19 juillet 2001 modifié fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales renvoie aux dispositions appliquées aux fonctionnaires de l'État fixées par le décret nº 2006-781 du 3 juillet 2006.

17 Arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret nº 2006-781 du 3 juillet 2006 ; arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités kilométriques prévues à l'article 10 du décret nº 2006-781 du 3 juillet 2006.

18 Article 10 du décret nº 2006-781 du 3 juillet 2006 : « *le service qui autorise le déplacement choisit le moyen de transport au tarif le moins onéreux et, lorsque l'intérêt du service l'exige, le plus adapté à la nature du déplacement* ».

2.2 Des manquements dans la gestion des achats et des marchés publics

2.2.1 L'organisation de la fonction « achat » à clarifier

La commune n'a pas désigné de responsable chargé de la fonction « achat », qui pourrait être à même d'effectuer un recensement exhaustif des besoins, procéder à une évaluation des fournisseurs et contrôler la cohérence des prix et prestations proposées. Plusieurs agents interviennent, de l'identification des besoins à l'achat, sans que leur rôle soit défini. Ainsi, certains bons de commande sont présentés par des agents des services techniques, sans l'aval de leur supérieur.

2.2.2 Des procédures de commande publique non transparentes

La chambre s'est intéressée à la principale opération d'équipement : la réhabilitation de l'école maternelle Pignon, qui représente 38 % des dépenses d'équipement engagées entre 2015 et 2020. Elle a également contrôlé les marchés de voirie et de matériels informatiques et de téléphonie, qui illustrent la fragilité de la fonction « achat » et les possibles dérives auxquelles la collectivité s'expose.

2.2.2.1 Des entorses répétées aux règles de la commande publique : l'exemple de l'opération de réhabilitation de l'école maternelle Pignon

Le coût de la réhabilitation de l'école maternelle Pignon de 2,9 M€ HT (3,5 M€ TTC), dont 2,7 M€ HT de travaux, a dépassé de plus de 35 % l'estimation initiale de 2 M€ HT. L'opération a été autofinancée à hauteur de 0,7 M€, le complément provenant d'1 M€ de subventions et d'1,8 M€ d'emprunts.

Une consultation en vue du recrutement de la maîtrise d'œuvre a été lancée fin 2014. Début 2015, une société évincée a déposé un référé précontractuel devant le tribunal administratif de Lille, arguant d'un déficit d'informations des candidats écartés et d'une rupture d'égalité de traitement. Elle soutenait que l'attributaire travaillait déjà sur ce projet depuis une année. La juridiction n'a pas tranché ce litige dans la mesure où la commune a déclaré sans suite la consultation, ce qu'elle n'a pas justifié mais qui lui a permis de mettre fin à une procédure susceptible d'être entachée d'irrégularités.

Une nouvelle consultation a été lancée en juin 2015. Le choix de l'attributaire, pour un montant prévisionnel de 126 000 € HT, est cependant intervenu beaucoup plus tard en juin 2016, soit onze mois après le dépôt des offres, alors que celles-ci n'étaient plus valables au terme du règlement de la consultation.

Si ce délai peut, pour partie, s'expliquer par le recrutement fin 2015 d'une assistance à maîtrise d'ouvrage chargée notamment de l'analyse des offres, la commune aurait dû néanmoins déclarer la procédure sans suite. Elle n'avait pas effectué de démarches auprès de tous les soumissionnaires pour proroger la validité de leur offre. Une attribution aussi tardive n'était donc pas justifiée.

Cette mission d'assistance a été confiée à la société déjà retenue dans la consultation déclarée sans suite. Celle-ci intervient régulièrement pour le compte de la collectivité. Sa prestation a été fixée forfaitairement à 14 900 € HT, soit juste sous le seuil applicable à cette date[19] au-delà duquel le recours à une publicité était obligatoire.

Pour les travaux de réhabilitation, la commune a passé en mai 2017 un marché de 12 lots dans le cadre d'une procédure adaptée. Les mesure de publicité et les délais de dépôt des offres n'appellent pas d'observation.

La maîtrise d'œuvre a procédé à l'analyse des offres et formulé des propositions. Le pouvoir adjudicateur a négocié avec les candidats, ce qu'autorisait le règlement de consultation. La chambre ne dispose pas des convocations et des comptes rendus, qui auraient permis de connaître les soumissionnaires invités à négocier et par là-même d'apprécier le respect du principe d'égalité de traitement des candidats.

Les négociations ont principalement porté sur le prix, si bien que des candidats initialement mal classés au regard de ce critère ont pu obtenir le marché. Cette pratique est autorisée, sans toutefois que les rabais demandés puissent donner lieu à la passation d'avenants aux montants élevés. Tel a pourtant été le cas du lot n° 1 « désamiantage, démolition, gros œuvre ». Avant la négociation, l'attributaire se classait, en effet, au 3e et dernier rang. Il était 3e pour le critère « technique » et 1er pour le prix, avec une offre de 433 000 €. Après les transactions, il se classe 1er, sa note technique ayant été augmentée, et il a consenti de surcroît une baisse 38 500 € de son prix. Ce marché aura finalement fait l'objet de pas moins de cinq avenants pour travaux supplémentaires, lesquels ont majoré son coût de 69 500 € HT, soit 16 % de l'engagement initial, et ce alors même que, faute de transmission au contrôle de légalité, ils n'étaient pas exécutoires.

Avec les premiers travaux, la réhabilitation d'un bâtiment s'est avérée impossible et sa reconstruction s'est imposée. Les lots nos 1 et 2 « charpente ossature bois » ont en conséquence été résiliés et un nouvel appel d'offres a été relancé en avril 2018.

Les conditions de passation de ce nouveau marché ont fait l'objet d'observations de la part du préfet du Pas-de-Calais. Il a considéré qu'elles portaient atteinte à la liberté d'accès à la consultation et à l'égalité de traitement des candidats, en fondant son appréciation sur le fait que le délai de 15 jours entre la publicité et le dépôt des offres était insuffisant, d'autant plus qu'une obligation de visite était requise pour apprécier les travaux à conduire. Dans ces conditions, les entreprises attributaires à l'issue de la première procédure étaient avantagées, d'autant qu'elles n'avaient pas à supporter des frais d'installation de chantier, contrairement aux autres soumissionnaires. Surtout, l'objet du marché étant différent (démolition, reconstruction au lieu d'une réhabilitation), une nouvelle procédure concernant les 12 lots était requise.

En conclusion, cette opération révèle plusieurs entorses aux principes de la commande publique. Ce constat s'est reproduit dans les deux autres procédures examinées.

---

[19] Le décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics a relevé le seuil de 15 000 € HT à 25 000 € HT au 1er octobre 2015 au-delà duquel une publicité est requise. La commande de prestations auprès de l'entreprise est intervenue ce même jour.

2.2.2.2 Des délais de dépôt des offres qui limitent la concurrence : l'exemple des marchés de voirie en 2015 et 2018

Au cours de la période sous revue, la commune a renouvelé à deux reprises son marché de voirie à une même entreprise locale, alors que plusieurs prestataires étaient susceptibles de répondre à ce besoin.

Un premier marché a été passé en 2015. Le rapport d'analyse des offres, préalable à la décision du maire, est succinct et ne détaille pas les notes obtenues par les soumissionnaires sur chaque critère fixé au règlement de consultation (prix 50 %, valeur technique 30 % et délais 20 %), si bien qu'il ne peut être établi que la commune ait retenu l'offre la plus avantageuse (au cas d'espèce, elle était la moins-disante).

En 2018, un second marché a été mis en place avec la même entreprise, dans le cadre d'une procédure accélérée qui n'offrait aux éventuels soumissionnaires qu'un délai de 22 jours entre la publication de l'avis de marché et le dépôt de leurs offres, limitant ainsi la concurrence dans un secteur où elle est généralement active. Seules deux offres ont été déposées. Celle de l'attributaire a été portée au registre de dépôt au crayon de papier et de manière surchargée, alors que celle du concurrent l'a été électroniquement. Aussi, l'authenticité de la date de dépôt de l'offre de l'entreprise retenue ne peut être assurée. Le choix entre les deux offres n'a pas donné lieu à justification consignée dans un rapport d'analyse.

2.2.2.3 Le dépassement des seuils autorisés : l'exemple du marché de prestations informatiques et de télécommunication

En 2018, la commune, qui ne dispose pas d'agent en charge de ce domaine, a confié à une société locale des prestations informatiques et de télécommunication. Dans sa proposition, cette dernière escomptait une baisse de moitié des dépenses de fonctionnement, lesquelles s'élevaient à 39 200 € en 2017 pour la commune et le centre communal d'action sociale, ce qui est confirmé au vu de l'économie de 35 % réalisée en 2019[20].

Toutefois, la chambre a relevé plusieurs irrégularités et un manque de transparence dans l'attribution de ce marché. En 2018 et 2019, les prestations confiées à la société s'élevaient à 22 300 € HT par an. Leur montant était donc inférieur au seuil de publicité de 25 000 € à cette période. Toutefois, l'entreprise a également fourni à la collectivité du matériel informatique et de télécommunication, pour des montants respectifs de 10 400 € et 18 300 € HT. Ces prestations, qui constituent une unité fonctionnelle au sens de la réglementation applicable à cette période[21], justifiaient une mise en concurrence et une publicité préalable. La chambre observe que, depuis 2018, cette société a bénéficié de commandes de prestations et matériels pour près de 85 300 € HT (92 800 € TTC), ce qui excède significativement le montant autorisé par le marché.

---

[20] Près de 800 € de factures du précédent opérateur de téléphonie n'ont pas été mandatées, ce qui imposerait à la commune de dresser le bilan de l'opération après clarification de ses relations avec ce prestataire.

[21] Article 21 du décret n° 2016-350 du 25 mars 2016 relatif au marché public et repris à l'article R. 2121-6 du code de la commande publique à compter du 1er avril 2019. Le 1er janvier 2020, le seuil de publicité a été porté à 40 000 € HT.

La collectivité avait pour objectif de réduire le nombre de ses contrats de téléphonie. Dans la réalité, 8 contrats ont été signés par le directeur général des services les 19 octobre et 16 novembre 2018, dont 4 concernent des services de « VoiP[22] », 3 des services d'ADSL et 1 de la téléphonie mobile. Au surplus, la commune a commandé à la société retenue, sur la base de 7 devis, d'autres prestations se rapportant à 9 lignes de téléphonie mobile. Elle est donc invitée à mieux définir ses besoins dans ce domaine et à réduire le nombre de ses contrats.

En définitive, la chambre observe, au travers des trois exemples évoqués, que l'organisation de la fonction « achat » et les procédures de mise en concurrence ne permettent pas d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Elle demande à la commune de définir des procédures et un fonctionnement qui garantissent le respect des principes fondamentaux de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, rappelés à l'article L. 3 du code de la commande publique.

2.3 Des manquements réitérés dans la gestion des ressources humaines

Fin 2019, la commune comptait 57 agents, dont 35 affectés aux services techniques et 13 dans les services administratifs. La gestion des ressources humaines est effectuée par un agent de catégorie B placé sous la responsabilité du directeur général des services. Les irrégularités relevées témoignent, entre autres, d'un manque d'expertise dans ce domaine.

2.3.1 Le temps de travail effectif des agents non contrôlé

La commune ne dispose pas de règlement ou de note interne encadrant l'organisation du temps de travail. Selon ses services, la durée hebdomadaire de travail est de 35 heures. Les agents bénéficient donc de 25 jours de congés annuels.

Les modalités de décompte du temps de travail, de pose et de suivi des congés ne permettent, cependant, pas en l'état de s'en assurer.

D'une part, la commune ne dispose pas d'un décompte automatisé du temps de travail[23]. Les agents reportent sur une feuille de papier les heures effectuées, sans validation systématique par le supérieur hiérarchique. Il en est de même du décompte déclaratif pour le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En 2019 et 2020, elles se sont respectivement élevées à 64 800 € et 60 500 €, soit 3 341 heures et 3 236 heures. Dans certains cas, le paiement des heures est récurrent. Pour exemple, un agent d'encadrement a perçu des indemnités pour 14 heures supplémentaires chaque mois en 2019, ce qui s'apparente à un complément forfaitaire de rémunération davantage qu'à un surcroît temporaire d'activité, comme la réglementation le prévoit.

---

[22] La VoIP représente une alternative à la communication téléphonique traditionnelle. Elle fournit des services que n'offre pas la téléphonie classique et propose certaines prestations à des coûts bien inférieurs aux tarifs pratiqués par certains opérateurs téléphoniques.

[23] Selon l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, la commune n'est pas tenue de mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisé pour les sites dont l'effectif des agents est inférieur à 10.

Par ailleurs, chaque agent tient son propre décompte des congés. Aucun tableau de suivi, ni collectif ni individuel, des droits à congés n'est tenu, ce qui ne permet évidemment pas de s'assurer qu'ils sont respectés.

La chambre recommande à la commune de définir une organisation efficiente permettant le suivi et le contrôle régulier du temps de travail des agents.

Recommandation n° 2 : définir une procédure et une organisation permettant le suivi et le contrôle du temps de travail des agents.

2.3.2 Les fragilités juridiques du régime indemnitaire

Les agents municipaux bénéficient d'une rémunération de base, en référence au grade et au cadre d'emploi sur lequel ils ont été recrutés, et d'une rémunération complémentaire fixée par la collectivité. À Saint-Pol-sur-Ternoise, celle-ci comprend un régime indemnitaire et une prime annuelle.

2.3.2.1 Le régime indemnitaire

Les organes délibérants des collectivités territoriales doivent fixer leurs régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué un nouveau régime indemnitaire de référence tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique d'État. Par conséquent, l'assemblée délibérante, si elle souhaite faire bénéficier les agents municipaux d'un régime indemnitaire, doit l'adopter pour chaque cadre d'emploi lorsque les corps équivalents de la fonction publique de l'État en bénéficient.

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

La collectivité a instauré progressivement le RIFSEEP à partir de 2016, lequel se substitue alors aux primes précédemment accordées. Le conseil municipal a institué l'attribution mensuelle de l'IFSE et la possibilité d'un CIA.

Pour la première prime, la délibération indique les montants maxima par corps et emplois occupés mais ne mentionne pas celui minoré en cas d'attribution d'un logement de fonction. Les plafonds déterminés par l'assemblée délibérante sont inférieurs ou égaux à ceux fixés par arrêtés ministériels pour les corps correspondant de l'État, ce qui est régulier. Cependant, la chambre rappelle que le classement des fonctions occupées doit être effectué à partir de critères professionnels tels que l'encadrement, la technicité, l'expertise ou l'expérience requise, ou les sujétions particulières. Or, le conseil municipal et le comité technique n'ont pas débattu de ces critères.

Depuis 2018, tous les agents communaux bénéficient de l'IFSE, à l'exception de ceux de la filière « police municipale », en l'absence de correspondance de grade avec la fonction publique de l'État, et de l'ingénieur territorial. Ce dernier est pourtant éligible à ce régime depuis 2020[24].

Le montant de l'IFSE est fixé individuellement. En pratique, il est égal à celui des indemnités perçues avant 2016. En 2020, 50 agents en ont bénéficié pour un montant total de 204 712 €, dont 30 % se concentrent sur cinq agents (2 agents de catégorie A[25] et 3 de catégorie B).

Faute de classement des fonctions, le montant et l'évolution accordés à certains agents ne sont pas justifiés. Pour exemple, l'IFSE accordée mensuellement à un responsable de service, agent de catégorie C classé en groupe 1, a augmenté de 56 % entre 2016 et 2019, sans qu'aucun changement de poste ne le justifie. Celle concernant un autre cadre a progressé de + 53 % en novembre 2017. *A contrario*, l'indemnité de sept agents n'a pas fait l'objet d'un examen en 2020, alors que celui-ci doit intervenir au moins tous les quatre ans.

L'assemblée délibérante a retenu le principe de la mise en place du CIA en fixant des plafonds annuels par groupe de fonction. Toutefois, aucun versement n'a été effectué depuis 2016. Les collectivités sont en effet libres de décider de son versement à titre individuel, entre 0 et 100 % d'un montant déterminé par groupe.

La chambre observe que la mesure a été appliquée indistinctement à tous les personnels, si bien que la commune s'est privée d'un levier pour valoriser l'engagement professionnel et la manière de servir de ses agents.

En réponse, le maire en fonctions confirme qu'« aucune équité et reconnaissance professionnelle juste n'existe dans le système mis en place, entraînant aujourd'hui des disparités importantes et des incohérences entre agents », ce que la chambre l'invite à corriger.

2.3.2.2 La prime annuelle

La commune octroie à ses agents une prime annuelle au titre des avantages collectivement acquis.

> Un avantage collectivement acquis est une prime ayant le caractère de complément de rémunération, que les collectivités locales ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. En fonction des situations, elle peut recevoir diverses appellations : prime de vacances, prime de Noël, prime de fin d'année…
>
> Cette prime est cumulable avec le RIFSEEP décrit plus haut.

En 2020, 61 agents en ont bénéficié, pour un montant total de 98 000 €.

---

[24] Décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale.

[25] Catégorie A : encadrement supérieur et conception ; catégorie B : encadrement intermédiaire ; catégorie C : tâches d'exécution.

Si, sur la base de délibérations de 1985[26] produites par la commune, cette prime peut être considérée comme ayant été créée antérieurement à la loi de 1984, il n'en demeure pas moins que sa revalorisation annuelle, dont le principe avait été acté en 1992, n'est pas régulière. Elle représente un surcoût d'environ 60 000 € pour la seule année 2020.

Le Conseil d'État, dans sa décision du 21 mars 2008 (nº 287771, commune de Bergheim), a jugé que la garantie, par la loi, des avantages acquis n'existait que jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau régime indemnitaire fixé en vertu du 1er alinéa de l'article 88 de la loi nº 84-54, soit après l'entrée en vigueur du décret nº 91-875 du 6 septembre 1991 fixant le régime indemnitaire avant le RIFSEEP. Le maire est donc fondé à mettre fin à l'octroi de cette prime.

En conclusion, la chambre rappelle à la commune la nécessité de redéfinir un régime indemnitaire applicable aux agents, conforme à la réglementation.

Rappel au droit nº 3 : redéfinir une politique indemnitaire conforme aux dispositions du décret nº 2014-513 du 20 mai 2014 et aux conditions d'octroi des avantages collectivement acquis avant la loi nº 84-53 du 26 janvier 1984.

2.3.3 Des interventions non régulières d'agents municipaux pour le centre communal d'action sociale

La commune considère le centre communal d'action sociale (CCAS) comme l'un de ses services propres, alors que celui-ci dispose, en tant qu'établissement public local, d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière distincte. La chambre a procédé à l'examen de ses comptes et de sa gestion, qui font l'objet d'observations reprises dans un rapport distinct.

Deux agents municipaux interviennent à temps plein pour le compte de l'établissement, pour un coût total de 47 770 € en 2019 et 48 417 € en 2020, et quatre à titre ponctuel, pour l'animation de la résidence autonomie par exemple. La règlementation[27] prescrit la passation d'une convention bilatérale pour définir les missions des agents et les modalités de remboursement de la rémunération. Au cas d'espèce, aucun acte de ce type n'a été passé et les remboursements se sont limités à 20 700 € en 2020.

La chambre rappelle donc à la commune l'obligation d'encadrer, par convention, les mises à disposition de ses personnels auprès du CCAS.

---

[26] En 1985, elle était de 3 800 €, soit 579,31 €.

[27] Décret nº 2008-580 du 18 juin 2008 relatif à la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

Cinq autres agents interviennent de manière permanente pour l'établissement, au titre d'activités accessoires. La chambre constate qu'ils n'ont pas sollicité, auprès du maire, l'autorisation de cumul d'activité accessoire prévue par la réglementation[28].

De surcroît, ces interventions au titre d'activité accessoire sont juridiquement contestables.

Si un fonctionnaire peut effectivement exercer une telle activité d'intérêt général auprès d'une personne publique et être indemnisé en conséquence, cette intervention s'effectue, en principe, en dehors des heures de service de l'intéressé, ce qui ne peut être démontré en l'espèce, au regard de l'organisation de la collectivité.

La notion d'« activité accessoire » n'est pas quantitativement définie (durée, montant de rémunération). Elle est réputée comme telle lorsqu'elle ne constitue pas une modalité d'exercice de l'activité principale de l'agent, inhérente à sa fonction, et qu'elle n'est pas exercée dans le cadre de son service. Au cas d'espèce, ces activités sont identiques à celles occupées à titre principal par les intéressés et font appel aux même outils de gestion (logiciels de suivi financier ou de paie). Elles sont exercées par les même agents depuis plusieurs années.

Cette situation démontre le caractère pérenne du besoin pour le CCAS. Pour autant, les délibérations prises par son conseil d'administration n'évoquent pas la création d'un emploi permanent. La jurisprudence[29] rappelle que « *l'existence, ou l'absence, du caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature du besoin auquel répond cet emploi et ne saurait résulter de la seule durée pendant laquelle il est occupé* ». Ainsi, quel que soit le temps passé à la réalisation de chacune de ces missions, la direction du CCAS, son suivi financier, la gestion des ressources humaines et de la paie, et le suivi technique sont des activités constantes de l'établissement et répondent à un besoin durable.

En conséquence, elles relèvent d'emplois permanents à temps non complet, et non du régime des activités accessoires.

Jusqu'en 2020, l'article 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991[30] n'autorisait pas la nomination d'un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet dans un autre emploi à temps non complet de la même collectivité ou d'un établissement relevant de celle-ci. Tel est le cas d'espèce, puisque les agents précités exercent à temps plein pour la commune, et pour le centre communal d'action sociale qui lui est rattaché[31]. En conséquence, pour la chambre, jusqu'en février 2020, les cinq agents concernés ne pouvaient pas bénéficier de ces indemnités. Depuis, l'évolution du décret précité rend possible cette situation cumulative si la durée totale de service qui en résulte n'excède pas 15 % de celle de l'emploi à temps complet. Or, à ce stade, en l'absence de fixation d'une quotité de temps de travail, la régularité de la situation ne peut être appréciée.

---

[28] Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique à compter du 1er février 2020, modifiant le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

[29] Conseil d'État, arrêt n° 314722 du 14 octobre 2009.

[30] Décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet, modifié par décret n° 2020-132 du 17 février 2020.

[31] Cette position est encore confirmée par la réponse du ministère publiée au JO du Sénat du 5 août 1993 à la question écrite n° 00259 publiée au JO du Sénat du 29 avril 1993.

En réponse, le maire actuel confirme que les missions réalisées pour le compte du CCAS « ne sont pas effectuées en dehors du temps de travail, et qu'elles font parties des missions du poste de l'agent ».

En conclusion, la chambre constate que les conditions d'intervention des agents communaux pour le compte du CCAS ne sont pas régulières, ce à quoi il convient de remédier.

Rappel au droit nº 4 : définir des conditions d'intervention d'agents communaux au profit du CCAS conformes aux dispositions du décret nº 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux et avec celles du décret nº 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

Cette recommandation est d'autant plus justifiée que certaines délibérations du conseil d'administration du CCAS apparaissent juridiquement critiquables (cf. rapport d'observations dédié).

2.3.4 La nomination non régulière d'un agent sur un emploi permanent

En 2014, le conseil municipal a renouvelé le contrat de collaborateur de cabinet existant depuis 2011. Le recrutement et la rémunération de l'intéressée sont conformes aux dispositions du décret nº 87-1004 du 16 décembre 1987[32] et n'appellent pas d'observation.

Cette fonction est directement rattachée à celle du maire, et le contrat s'achève au plus tard à la fin de son mandat. Deux arrêtés du 9 mars 2020, rédigés de manière identique et signés par celui-ci et le directeur général des services alors en fonctions, actent la nomination de cet agent au titre des emplois permanents à temps complet au 1er avril, sur un poste d'adjoint administratif.

La loi nº 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a reporté l'installation des conseils municipaux nouvellement élus. Ainsi, l'assemblée délibérante et le maire en exercice ont conservé leurs mandats jusqu'au 28 mai 2020. Jusqu'à cette date, la collaboratrice de cabinet, dont le contrat n'avait pas été dénoncé, ne pouvait donc occuper un emploi permanent dans la collectivité, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret précité qui exclut une telle possibilité.

De surcroît, les conditions matérielles de cette nomination sur emploi permanent apparaissent contestables, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif.

D'une part, les arrêtés précités font référence à une création d'emploi publiée par le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale. Or, ce dernier a enregistré la demande de la commune le 17 mars, soit postérieurement au 9 mars, date de l'arrêté portant nomination de l'agent. Au surplus, aucune publicité n'a été opérée. Ledit arrêté mentionne la candidature de la collaboratrice. La chambre n'a pas obtenu la copie de cette dernière.

[32] Décret nº 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

D'autre part, la création de l'emploi en cause l'a été dans des conditions qui interrogent.

La délibération du 2 juillet 2019 signée par l'ancien DGS et portant modification du tableau des effectifs, par laquelle est créé le poste d'adjoint administratif, fait partie des actes pour lesquels l'approbation du conseil municipal n'est pas établie (cf. *supra*). Celle-ci ne précise pas si l'emploi créé peut être pourvu par un agent contractuel, et si les crédits budgétaires sont disponibles, en contradiction avec les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale[33].

Par arrêté du 9 juillet 2020, le nouveau maire a rapporté les arrêtés pris par son prédécesseur, en raison des doutes sur l'authenticité de la délibération portant création d'emploi. De même, le tribunal administratif de Lille a décidé de suspendre l'exécution de cette délibération jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité.

En définitive, jusqu'au 28 mai 2020, la collaboratrice de cabinet a retrouvé la rémunération qui lui était due au titre de ces fonctions. Jusqu'au 9 juillet 2020, elle a été rémunérée au titre de collaboratrice occasionnelle. À cette date, elle a quitté les effectifs de la commune.

2.3.5 Les conditions non régulières d'attribution du logement de fonction à l'ancien directeur général des services et les avantages indus qu'il en a retirés

En 2014, le conseil municipal a attribué au DGS un logement de fonction pour nécessité absolue de service, ce qu'autorise la réglementation. Par arrêté, l'ancien maire a fixé les conditions de cette mise à disposition.

La délibération et l'arrêté décrivent le logement dans des termes divergents. Pour la première, il est de type 3[34] de 80 m^2, alors que pour le second[35] il est de 100 m^2. En réalité, il est de type 4 et d'une superficie de 141 m^2[36].

En réponse, l'ancien ordonnateur et l'ex-directeur tiennent à souligner la vétusté des locaux, ce qui n'exonère en rien le respect de la réglementation en la matière.

La délibération et l'arrêté précisent que l'occupant supporte l'ensemble des réparations et des charges locatives (eau, gaz, électricité, chauffage), ce qui est conforme à la réglementation[37]. Faute de compteurs individuels dans le logement, un forfait mensuel de 100 € a été retenu, lequel est revalorisé annuellement[38] et régulièrement payé par le DGS.

---

33 Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

34 Une cuisine, un salon-salle à manger, une salle de bain et deux chambres.

35 Une cuisine, un salon-salle à manger, une salle de bain, un bureau et une chambre.

36 Selon la déclaration H2 établie par le DGS le 17 décembre 2017 et adressée au centre des impôts. Elle est destinée à établir la valeur locative des logements. Il comprend une cuisine, un salon-salle à manger et trois autres pièces comprises entre 16 et 17 m^2.

37 Article R. 2124-71 du CG3P.

38 Revalorisation en fonction de l'indice Insee des prix à la consommation.

Pour la chambre, ce montant est inférieur aux charges locatives dues.

En réponse, l'ancien directeur soutient « que par parité avec la fonction publique d'État, la gratuité des fluides est de droit pour les DGS dont la fonction est estimée comparable à celle d'un Sous-Préfet ». Pour la chambre, cette gratuité reste une faculté. En effet, l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale dispose que « *la délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement* ». Au cas d'espèce, la commune a retenu un montant forfaitaire mais n'a pas justifié du mode de détermination de ce montant et n'a pas sollicité France Domaine pour se faire[39], alors que pour l'association qui occupe le rez-de-chaussée de l'immeuble, elle l'a fait en fonction de la surface occupée.

De surcroît, le bénéficiaire devrait s'acquitter des impôts ou taxes liés à l'occupation des locaux. Tel est le cas de la taxe sur les ordures ménagères. La commune n'a toutefois pas reporté cette charge sur les occupants de l'immeuble alors qu'elle le fait auprès de ses autres locataires. En 2020, celle-ci s'est élevée à 932 €, soit sur la base de la surface occupée 354 € à la charge de l'ancien directeur général des services. En ne lui demandant pas son remboursement, la commune s'est privée, entre 2015 et 2020, d'environ 2 100 €.

La délibération précitée rappelle que l'attribution d'un logement pour nécessité absolue de service constitue un avantage en nature. Celui-ci est donc soumis aux cotisations de Sécurité sociale[40]. Le conseil municipal et le maire n'ont pas précisé si la valorisation était appliquée forfaitairement ou à partir de la valeur locative du logement, ce qui est irrégulier. La chambre observe que l'avantage a été valorisé à 273,38 € par mois, soit 3 280 € par an, sans qu'aucune pièce atteste du mode de détermination de ce montant.

Sous réserve de l'appréciation souveraine de l'URSSAF et des services des impôts, la chambre a procédé à l'évaluation de cet avantage en nature. Il serait de 528 €[41] par mois sur la base de la méthode forfaitaire, de 410 € selon la valeur locative cadastrale, et de 676 € selon la valeur locative réelle. Dans les trois cas, le forfait fixé par la commune est inférieur à celui normalement dû, soit un différentiel estimé *a minima* à 9 800 €[42] depuis 2015 au bénéfice de l'occupant.

La chambre observe également qu'entre septembre 2015 et août 2020, cet avantage n'était plus comptabilisé dans la paye de l'agent. Or, en sa qualité de responsable des services et de bénéficiaire de la fiche de paie, l'ancien DGS ne pouvait ignorer cette lacune. Un rappel de cotisations de 14 215 € a été opéré par la commune, dont 1 226 € à la charge du fonctionnaire. Ce dernier contestant ce rappel, il ne l'a pas réglé à ce jour.

---

39 Ce que recommande la circulaire du 6 février 2013. La direction de l'Immobilier de l'État se substitue à France Domaine depuis 2016.

40 Arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de Sécurité sociale.

41 Calcul estimatif selon le barème URSSAF au 1er janvier 2020, à savoir de 188,70 € par pièce, auquel un abattement de 30 % est appliqué pour les logements occupés par nécessité absolue de service.

42 La différence entre le montant mensuel selon la méthode calculée sur la valeur locative cadastrale et le taux de la commune, soit (410 € - 273,38 €) sur 72 mois.

La délibération prévoit, enfin, que la mise à disposition du logement implique une diminution de 50 % de la prime de fonctions de l'agent. Cette mesure n'a pas été respectée. Jusqu'en 2016, ladite prime, d'un montant de 625 €, est restée au même niveau qu'avant l'attribution du logement. Le régime indemnitaire de l'intéressé a été maintenu lors du déploiement du RIFSEEP. En effet, le montant de son IFSE, soit 1 405 €, correspond à la somme des primes de fonctions et de résultats (780 €) appliquées dans le précédent régime. Elle a été portée à 1 700 € à partir de septembre 2019. Si le montant annuel perçu du RIFSEEP est inférieur au plafond fixé par la réglementation[43] pour un attaché bénéficiant d'un logement pour nécessité absolue de service, la minoration de moitié de sa part « fonctions » souhaitée par l'assemblée délibérante n'a jamais été appliquée.

En réponse, l'ancien DGS indique ignorer cette disposition, laquelle lui semble ne plus devoir s'appliquer depuis le déploiement du RIFSEEP. Telle n'est pas la position de la chambre. En effet, lors de l'attribution du logement, l'assemblée délibérante a exprimé sa volonté de réduire la prime de fonction de l'agent. Avec la mise en place du nouveau régime indemnitaire, elle a souhaité maintenir le montant accordé antérieurement aux agents, confirmant ainsi la réduction de l'indemnité de l'ancien directeur général des services. En conséquence, entre 2015 et 2020, ce sont 22 500 € de primes indues qui lui ont donc été versées.

Pour la chambre, en ne respectant pas scrupuleusement la réglementation ou en n'appliquant pas les décisions de l'assemblée délibérante, cette attribution de logement de fonction a généré un coût pour la commune de 24 600 € entre 2015 et 2020.

Aussi, il lui appartient de se conformer aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques s'agissant de concessions de logement. La chambre relève que des irrégularités similaires ont été relevées dans la gestion du centre communal d'action sociale.

Rappel au droit n° 5 : accorder des concessions de logement conformément aux dispositions des articles R. 2124-64 à D. 2124-75-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

[43] Arrêté du 3 juin 2015 pris pour l'application au corps interministériel des attachés d'administration de l'État des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le fonctionnement administratif de la commune et les procédures en matière de gestion financière, d'achat public et de ressources humaines présentent des désordres significatifs, aux conséquences financières et juridiques importantes.

Les dysfonctionnements et manques de contrôle sur la chaîne de la dépense, en particulier l'absence d'une comptabilité d'engagement fiable, ont autorisé entre autres des détournements de fonds. À défaut d'un changement d'organisation, de la mise en place de procédures rigoureuses et d'un contrôle effectif, il existe un risque sérieux que de tels actes puissent se reproduire.

Faute de structuration de la fonction « achat » et de procédures clairement établies, le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence n'est pas assuré.

Des irrégularités importantes ont été relevées dans la gestion des ressources humaines, dont les conditions d'intervention et de rémunération d'agents municipaux pour le centre communal d'action sociale et les avantages indus du logement de fonction dont a bénéficié l'ancien directeur général des services.

3 UNE SOLVABILITE FINANCIERE QUI RESTE SATISFAISANTE

3.1 Une trajectoire financière en voie de restauration

En 2019, la commune de Saint-Pol-sur-Ternoise dispose d'un budget consolidé de 8 M€, dont 0,220 M€ au titre du budget annexe retraçant les opérations d'aménagement du lotissement de la longue Haie.

Compte-tenu du poids relatif de ce dernier (3 % des crédits), la présente analyse repose sur le seul budget principal.

Tableau n° 2 : Données financières synthétiques du budget principal entre 2015 et 2020

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes réelles de fonctionnement	**7 054 746**	**6 133 539**	**6 232 411**	**6 029 769**	**6 590 596**	**6 061 497**
Dont recettes de la fiscalité locale	1 871 013	1 874 726	1 975 264	2 067 645	2 137 500	2 142 102
Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	2 557 399	2 542 540	2 558 557	2 465 649	2 509 400	2 511 230
Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	668 301	565 993	458 774	446 517	430 991	426 935
Dépenses réelles de fonctionnement	**5 487 779**	**5 380 273**	**5 228 501**	**5 463 120**	**5 305 281**	**5 161 769**
Dont charges à caractère général	1 752 365	1 797 158	1 670 472	1 938 041	1 830 160	1 549 351
Dont charges de personnel	3 064 663	3 009 894	3 025 116	2 906 704	2 918 483	2 942 242
Dont subventions de fonctionnement aux associations	127 950	145 390	104 162	121 060	118 325	115 455
Dont intérêts de la dette	188 587	175 410	171 731	122 985	173 322	181 911
Capacité d'autofinancement brute (1)	**902 944**	**742 465**	**1 003 410**	**575 669**	**717 876**	**698 528**
Annuité en capital de la dette	477 257	495 729	551 482	541 053	498 450	554 956
Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	**425 687**	**246 737**	**451 928**	**34 616**	**219 426**	**143 572**
Recettes d'investissement hors emprunt	1 111 777	92 833	758 592	609 246	1 529 168	379 148
Financement propre disponible **(2) (= 12 + 13)**	1 537 463	339 570	1 210 520	643 862	1 748 594	522 720
Dépenses d'équipement	1 369 827	1 006 953	1 226 884	2 246 734	2 514 087	742 152
Nouveaux emprunts de l'année	0	900 000	1 000 000	19 947	1 200 000	0
Encours de dette du budget principal au 31/12	**4 702 063**	**5 107 135**	**5 904 888**	**5 034 747**	**5 745 184**	**5 190 128**
Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP) **(3)**	5,2	6,9	5,9	8,8	8,0	7,4

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

(1) La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'épargne dégagée par l'activité courante de la collectivité sur un exercice. Elle est disponible pour couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement, y compris l'amortissement du capital de la dette. La CAF brute moins ce dernier constitue la capacité d'autofinancement nette.

(2) Le financement propre disponible correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement.

(3) La capacité de désendettement mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité des emprunts que la collectivité a contractés si sa capacité d'autofinancement était intégralement consacrée à ce remboursement.

3.1.1 La capacité d'autofinancement se restaure mais demeure fragile

En 2020, la capacité d'autofinancement brut de la commune atteint 700 000 €. Elle est voisine de 12 % de ses recettes réelles de fonctionnement, ce qui est un ratio à peine supérieur au seuil d'alerte de 10 % communément retenu.

Après une dégradation significative en 2018, dont les facteurs sont décrits ci-après, elle s'est, depuis, rétablie au niveau de 2016. Pour la chambre, ce niveau satisfaisant aurait cependant pu être plus favorable, sans les coûts induits par les errements de gestion relevés précédemment.

Afin d'apprécier les conséquences de la crise sanitaire liée à la Covid-19, l'analyse financière est conduite en deux temps : avant et après celle-ci.

En 2019, les recettes réelles de la collectivité de 6,6 M€ ont diminué de 464 000 € par rapport à 2015. La hausse moyenne de 3,4 % des produits de fiscalité locale n'a pas compensé la baisse de la dotation globale de fonctionnement de l'État d'environ 240 000 €, dans le cadre de la contribution au redressement des comptes publics. Les ressources d'exploitation ont, dans le même temps, diminué d'1,2 %.

Le produit des impôts locaux représente 90 % des ressources fiscales. Il a augmenté de 200 000 € depuis 2015, en raison principalement de la revalorisation des bases sur le plan national, les taux de fiscalité restant inchangés. Ces derniers sont inférieurs à ceux pratiqués[44] en moyenne dans la strate démographique de référence, celle des communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnel unique. Le produit des taxes sur les activités industrielles, de l'ordre de 100 000 €, a triplé depuis 2015.

La fiscalité reversée par l'intercommunalité concerne uniquement l'attribution de compensation[45]. Son montant est constant, de l'ordre de 2,5 M€. Les produits du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) sont plus marginaux (en moyenne de 30 000 €).

En 2019, les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 5,3 M€ (- 182 000 € par rapport à 2015).

---

[44] Le taux de taxe d'habitation est de 12,49 %, ceux de taxe foncière sur les propriétés bâties de 14,54 % et de taxe foncière sur les propriétés non bâties de 49,20 % ; ceux de la strate sont respectivement de 15,29 %, 20,96 % et 52,45 % en 2019, selon le site : https://www.collectivites-locales.gouv.fr.

[45] Le mécanisme des attributions de compensation a été créé par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Il a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un EPCI opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (anciennement taxe professionnelle unique).

Elles sont composées à 55 % par les charges de personnel (2,9 M€). La collectivité a réussi à maîtriser celles-ci, qui sont en baisse de 4,8 % depuis 2015. Cette évolution favorable s'explique, en premier lieu, par la diminution de 290 000 € des charges liées aux agents contractuels (1,9 M€ en 2019) et par l'effet limité de la hausse du coût du glissement vieillesse technicité[46] (+ 121 000 €) des agents titulaires, dont le nombre en équivalents temps plein travaillé[47] (ETPT) est passé de 58,9 en 2015 à 57,6 en 2019[48].

Avec 1,9 M€, les charges à caractère général représentent 28 % des dépenses réelles de fonctionnement, pour une croissance de 4 % entre 2015 à 2019.

Les subventions accordées au centre communal d'action sociale (88 000 €) et aux associations (118 300 €) reculent, respectivement, de 9 % et 7,5 % depuis 2015.

En 2020, la crise sanitaire n'a pas eu d'influence significative sur la capacité d'autofinancement.

Les recettes réelles sont en recul de 0,5 M€, principalement en raison de la baisse des produits exceptionnels liés aux cessions. La crise elle-même a eu un impact limité de 0,2 M€, portant notamment sur les redevances des services culturels, sportifs et périscolaires (- 50 000 €) et les revenus des immeubles (- 110 000 €). En effet, le produit des impôts et taxes n'a pas été affecté. Ainsi, ceux de la taxe additionnelle sur les droits de mutation, attendus en baisse, et de la taxe d'électricité sont en progression, respectivement de 11 000 € et 20 000 €.

Les dépenses réelles s'élèvent à 5,2 M€, en recul de 150 000 €. La fermeture des services offerts à la population pendant les périodes de confinement et le report de certaines manifestations ont entraîné une baisse des charges à caractère général de l'ordre de 290 000 €, compensant ainsi le repli des produits. Les dépenses de personnel sont stables, autour de 2,9 M€.

3.1.2 Une stratégie d'investissement à construire

Entre 2015 et 2019, les dépenses d'équipement se sont élevées à 8,4 M€, soit en moyenne 1,7 M€ par an. En 2020, elles s'élèvent à 742 000 €, en net recul. La clôture d'opérations engagées précédemment, le renouvellement électoral et la crise sanitaire expliquent ce faible niveau.

Depuis 2015, les principales opérations sont les suivantes : la construction de l'école maternelle Pignon (3,5 M€), la réhabilitation d'un immeuble (1,1 M€), divers travaux d'enfouissement des réseaux et de rénovation de l'éclairage public (710 000 €), et la rénovation des trottoirs et parkings (660 000 €).

---

[46] Le glissement vieillesse technicité (GVT) est la variation de la masse salariale à effectif constant en raison de l'avancement quasi-automatique du fonctionnaire sur sa grille indiciaire (composante vieillesse) et d'un changement de grade ou de corps par le biais d'un concours, ou d'une promotion dans un corps ou grade (composante technicité).

[47] Les équivalents temps plein travaillé correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de travail sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

[48] Source : compte administratif de la commune 2019.

La chambre constate qu'elles ne s'inscrivent pas dans un plan pluriannuel d'investissement, reflet de la stratégie menée tant en matière d'acquisition et cession, que de renouvellement et d'entretien du patrimoine communal.

La fiabilité de l'inventaire des immobilisations, tenu par la commune, n'est pas acquise. En effet, un écart significatif de 7,9 M€ est constaté entre le montant de celles-ci (60,9 M€) et les informations de l'état de l'actif tenu par le comptable public, qui les évalue à 68,8 M€. La chambre invite donc la commune à se rapprocher de ce dernier pour les mettre en concordance.

Elle l'invite également à parfaire la connaissance de son patrimoine, en réalisant un diagnostic lui permettant de formaliser, d'une part, un plan de maintenance courante et de gros entretien et, d'autre part, un plan pluriannuel d'investissement.

Entre 2015 et 2019, le financement propre de la commune s'est élevé à 5,5 M€. Il comprend l'autofinancement (1,4 M€), les subventions d'investissement reçues (1,4 M€), les produits du fonds de compensation de la TVA (1,1 M€), les fonds affectés à l'équipement (0,3 M€) et les cessions de trois immeubles (1,3 M€). La commune ayant accordé des subventions d'investissement de 300 000 € sur la période, il en résulte un besoin de financement peu élevé de 3,1 M€ entièrement couvert par le recours à l'emprunt.

3.1.3 Un endettement maîtrisé

Entre 2015 et 2020, la commune s'est endettée de 0,5 M€. Fin 2020, son encours de dette est de 5,2 M€.

En six ans, le recul de la capacité d'autofinancement et l'augmentation de l'encours ont dégradé la capacité de désendettement[49], qui passe de 5,2 à 7,4 ans. Toutefois, la solvabilité financière, mesurée à l'aune de ce ratio, est satisfaisante et la collectivité s'est inscrite depuis 2019 dans une trajectoire favorable, d'autant que le niveau de trésorerie de 929 000 € en 2020 lui offre une marge de manœuvre importante. Avec celle-ci, elle pourrait utilement mener une réflexion en vue de rembourser par anticipation une partie de son endettement, diminuer la pression fiscale, ou encore engager de nouveaux investissements.

La chambre lui recommande d'élaborer une prospective financière pluriannuelle, comprenant des objectifs de consolidation de sa capacité d'autofinancement et d'utilisation de sa trésorerie, nécessaire pour s'assurer de la soutenabilité d'une politique d'investissements qui demeure à formaliser. Ces différents points mériteraient d'être repris dans les documents d'orientations budgétaires de la commune qui, à ce stade et en contradiction avec les textes (cf. point 3.2.1), ne comprennent pas de vision prospective.

[49] Ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire 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.

Une meilleure articulation des compétences de la commune et de l'intercommunalité constituerait un levier d'économies

Saint-Pol-sur-Ternoise appartient à la communauté de communes du Ternois. Cette dernière exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, certaines compétences définies à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

Le transfert d'une compétence à l'intercommunalité entraîne celui du service communal précédemment chargé de sa mise en œuvre.

Or, entre 2015 et 2019, la commune a exercé des services relevant d'une compétence de l'intercommunalité[50], ce que confirme son président en réponse.

En effet, trois agents de son service « animation » ont proposé des actions (animations périscolaires, accueils de loisirs, journées familiales ou encore activités sportives) qui ont aussi été mises en œuvre au plan intercommunal. Ces dépenses indues réduisent les moyens de la commune, à hauteur de 67 000 € de dépenses de personnel[51].

3.2 Une information financière à améliorer

3.2.1 Le rapport d'orientations budgétaires s'inscrit dans une approche essentiellement rétrospective

Le conseil municipal débat annuellement des orientations budgétaires sur la base d'un rapport. Celui-ci n'est pas transmis au président de la communauté de communes du Ternois, en contradiction avec l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La dimension prospective de ce rapport doit être renforcée, afin de permettre à l'assemblée délibérante d'appréhender la trajectoire de la commune à moyen terme :

- les hypothèses d'évolution du budget ne sont pas présentées à partir d'une projection du compte administratif N-1 ;
- la présentation des engagements pluriannuels se limite aux opérations d'investissement de l'exercice, confirmant ainsi l'absence de vision prospective et pluriannuelle de la politique d'investissements ;
- les prévisions d'emprunts ne sont pas mentionnées, ce qui ne permet pas à l'assemblée délibérante d'apprécier l'endettement de la collectivité. Pour exemple, les emprunts souscrits en 2019, à hauteur d'1,2 M€, sont absents du rapport. Une amélioration est, toutefois, constatée en 2020 (l'encours de la dette au 31 décembre de l'année N ainsi que sa structure sont précisés) ;

---

[50] La création, le développement, et le suivi d'actions en faveur de la jeunesse, des adolescents et de la petite enfance ont été retenus par la communauté de communes au titre de ses compétences supplémentaires.

[51] Sont pris en compte les postes de coordonnateur du service à 50 %, et les postes à 100 % des agents d'animation.

- les ratios financiers (épargne brute, épargne nette et endettement) sont ceux de l'exercice N-2. Or, l'article précité dispose qu'une évaluation prévisionnelle soit opérée en fin d'exercice auquel se rapporte le projet de budget ;

La chambre demande donc à la commune de présenter un rapport d'orientation budgétaire conforme aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

3.2.2 La présentation incomplète des documents budgétaires

Les informations statistiques, fiscales et financières ne sont pas toutes renseignées dans les états prévus à cet effet. Ainsi, l'encours de dette et son niveau rapporté à la population ne sont pas repris.

Certaines annexes jointes aux documents budgétaires sont incomplètes ou manquantes, comme par exemple les « engagements hors bilan », ce qui ne permet pas d'apprécier la situation financière et patrimoniale de la collectivité, ou le ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunts (annexe B1.2), de 4,7 M€ fin 2019. Pour ce dernier, cela n'est toutefois pas préjudiciable dans la mesure où elles sont accordées quasi exclusivement à des organismes sociaux. Les concours attribués à des tiers (annexe B1.7) sont repris uniquement au budget, pas au compte administratif. La liste des organismes dans lesquels la commune a pris un engagement financier (annexe C.2) n'est pas jointe. Les informations portées sur l'état des personnels (annexe C1.1) sont également incomplètes et ne précisent pas, avant l'année 2019, celles relatives aux personnels non-titulaires.

La présentation brève et synthétique prévue à l'article L. 2313-1 du CGCT n'est, enfin, pas jointe au budget primitif et au compte administratif. Celle-ci doit comporter les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. La chambre invite donc la commune à se conformer à ces dispositions et à publier cette note sur son site. Elle pourrait comporter des éléments de contexte relatifs à la collectivité, exposer les priorités du budget et présenter les ratios financiers utiles pour apprécier sa situation (niveau d'épargnes brute et nette, niveau d'endettement, capacité de désendettement)[52].

En conclusion, la chambre recommande de renforcer l'information de l'assemblée délibérante et des citoyens en respectant la réglementation fixant le contenu du rapport d'orientation budgétaire, en assurant la complétude des annexes budgétaires et en intégrant aux documents budgétaires une présentation brève et synthétique.

Rappel au droit n° 6 : renforcer l'information de l'assemblée délibérante et du citoyen en se conformant aux dispositions des articles L. 2313-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

[52] Recommandations issues de la note transmise par le directeur général des collectivités locales aux préfets le 25 octobre 2016.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2020, la situation financière de la collectivité a été peu affectée par la crise sanitaire. Son épargne brute s'est redressée depuis 2019 et sa solvabilité financière, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement de 7,2 ans, est satisfaisante, d'autant que le niveau de trésorerie à la fin de l'exercice 2020 lui offre des marges de manœuvre.

Elle doit élaborer une prospective financière avec pour objectif de continuer à maîtriser ses charges tout en optimisant ses produits, et s'assurer ainsi de la soutenabilité d'un plan pluriannuel d'investissement, qui reste lui aussi à concevoir.

Elle doit, enfin, également veiller à la bonne information de l'assemblée délibérante et des citoyens sur sa situation financière et son évolution.

*
* *

Annexe. Liste des délibérations non approuvées

Année	N° délibération	Objet	Signataire	Conseil municipal	Observation de la chambre
2019	19/12/19/14	Adhésion contrat assurance FPT	Maire	19/12/2019	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	19/12/19/15	Travaux rue de la paix	Maire	19/12/2019	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	19/12/19/15	Acquisition d'un tableau stade	Maire	19/12/2019	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	19/12/19/	Modification du tableau d'emploi : nomination de 4 agents	DGS	19/12/2019	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	19/12/19/	Modification temps de travail à temps complet de deux agents	DGS	19/12/2019	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	14/10/19-09	Acceptation d'une subvention du département 62	DGS	14/10/2019	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	14/10/19-10	Modification du tableau d'emploi - agent de maîtrise principal	DGS	14/10/2019	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	2/07/19-	Modification du tableau d'emploi - adjoint administratif	DGS	02/07/2019	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	6/03/19-07	Souscription d'une ligne de trésorerie de 600 000 €	DGS	6/03/2019	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	6/03/19-	Modification du tableau d'emploi 9 nominations	Maire	6/03/2019	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	20/12/18-15	RGPD - signature convention avec le CGFPT 62	Maire	20/12/2018	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	20/12/18-16	Signature de convention à la mission de médiation 62	Maire	21/12/2018	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	1/10/18-11	Mise à disposition gracieuse salle et technicien – à une association	DGS	1/10/2018	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	1/10/18-12	Cession de 4 parcelles à l'euro symbolique 62 habitat	DGS	1/10/2018	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	1/10/18-13	Adhésion à la convention protection sociale CGFPT 62	Maire	1/10/2018	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	4/07/18-13	Modification du tableau d'emploi - création de deux postes	2ème adjoint	4/07/2018	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	4/07/18-19	Signature convention d'utilisation du collège	Maire	4/07/2018	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	3/04/18-18	Modification du tableau des emplois communaux - création d'un poste agent de maîtrise	DGS	3/04/2018	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2017	19/10/17/07	Modification du tableau des emplois communaux - suppression d'un poste	1er adjoint	19/10/2017	Délibération et procès-verbal non concordants
2017	30/06/17-17	Modification du tableau des emplois - création d'un poste	Maire	30/06/2017	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2017	27/03/17-14	Modification du tableau des emplois	Maire	27/03/2017	Délibération et procès-verbal non concordants
2017	27/02/17-13	Indemnités de fonctions au maire et adjoint (modification)	Maire	27/02/2017	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV

Année	N° délibération	Objet	Signataire	Conseil municipal	Observation de la chambre
2016	12/12/16-04	Réhabilitation de l'école maternelle Pignon	1er adjoint	12/12/2016	Sujet présenté à titre d'information et non délibéré
2016	12/12/16-13	Convention de Co maîtrise d'ouvrage - travaux électriques	1er adjoint	12/12/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	12/12/16-14	Modification du tableau des emplois - 11 créations ; 2 suppressions	1er adjoint	12/12/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	12/12/16/15	Approbation de travaux (176 k€) et sollicitation aide DETR	Maire	12/12/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	12/12/16/16	Travaux accessibilité (53 600 €)	Maire	12/12/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	12/12/16-17	DM du budget « assainissement »	DGS	12/12/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	22/09/16-07 B	DM budget principal + 400 k€ en investissement	Maire	22/09/2016	Délibération et procès-verbal non concordants
2016	22/09/16-11	Mise en place du RIFSEEP	Maire	22/09/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	22/09/16-12	Modification du tableau des emplois - 2 créations ; 3 suppressions	DGS	22/09/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	13/06/16-16	Demande de remise gracieuse manquement en valeur 20 € en régie	DGS	13/06/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	30/03/16-12	Recrutement d'un adjoint à temps partiel	Non signé	30/03/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	30/03/16-	Désignation du représentant à la commission DSP	Maire	30/03/2016	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV

Source : chambre régionale des comptes à partir des pièces transmises par la commune.

Chambre régionale des comptes
Hauts-de-France

RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SAINT-POL-SUR-TERNOISE

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2015 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Maurice Louf : réponse de 7 pages.
- M. Benoît Demagny : réponse de 2 pages + annexes de 62 pages.

« *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*** » (article 42 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001).

Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

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

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr