Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE POURRIÈRES

(Département du Var)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 2

SYNTHÈSE 4

RECOMMANDATIONS 5

INTRODUCTION 6

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE POURRIÈRES 6

2 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES 8

2.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable 8

2.1.1 La pluriannualité des investissements 8

2.1.2 Les documents budgétaires et financiers à améliorer 8

2.1.2.1 La présentation synthétique jointe aux budgets et aux comptes 8

2.1.2.2 Les annexes aux comptes administratifs 9

2.2 La fiabilité des comptes 10

2.2.1 La formation du résultat 10

2.2.1.1 L'exécution des dépenses doit être améliorée 10

2.2.1.2 Les opérations de fin d'exercice indispensables pour fiabiliser les comptes 10

2.2.1.3 Des résultats erronés jusqu'en 2022 11

2.2.2 L'absence de provisions 12

2.2.3 La comptabilité patrimoniale 12

2.2.3.1 Les états patrimoniaux ne sont pas concordants 12

2.2.3.2 Les dotations aux amortissements sont minorées et insincères 12

3 LA SITUATION FINANCIÈRE 14

3.1 Une capacité d'autofinancement qui s'améliore 15

3.1.1 Une CAF brute satisfaisante 15

3.1.2 Des produits de gestion plus dynamiques que les charges de gestion 15

3.1.2.1 Les produits de gestion 15

3.1.2.2 Les charges de gestion 17

3.1.3 Une CAF nette positive 17

3.2 Le financement des investissements 18

3.3 La situation bilancielle appelle à la vigilance 19

3.3.1 Un endettement en hausse 19

3.3.2 Une trésorerie fluctuante 20

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 21

4.1 Les services et la fonction ressources humaines 21

4.1.1 L'organisation des services doit être améliorée 21

4.1.2 Le CCAS est considéré à tort comme un service communal 21
4.1.3 La fonction ressources humaines 22
4.2 Le suivi des effectifs 22
4.3 Le temps de travail n'est pas conforme à la loi 23
4.3.1 L'attribution irrégulière de jours de congés supplémentaires 23
4.3.2 La journée de solidarité n'est pas réellement mise en œuvre 24
4.3.3 Les cycles de travail sont très souples et individualisés 25
4.3.4 L'attribution excessive de jours de réduction du temps de travail 26
4.3.5 L'absence de contrôle du temps de travail 27
4.3.6 Un dispositif d'autorisations spéciales d'absence favorable 28
4.4 La masse salariale et la rémunération des agents 28
4.4.1 La masse salariale connaît une trajectoire haussière 28
4.4.2 Le régime indemnitaire 29
4.4.2.1 La mise en œuvre du RIFSEEP 29
4.4.2.2 Le régime indemnitaire de la police municipale doit respecter la règlementation 30
4.4.3 La nouvelle bonification indiciaire 32
4.4.4 Le cadre des astreintes doit être précisé 32
5 LA GESTION DES ACHATS 33
5.1 Une gestion de la commande publique à consolider et régulariser 33
5.1.1 Une fonction « achats publics » à renforcer 33
5.1.2 Un recensement des besoins insuffisant pour la computation des seuils 34
5.1.3 Des irrégularités dans une procédure formalisée d'appel d'offre 35
5.1.4 Une déclaration sans suite révélant une méconnaissance des règles de la commande publique 36
5.2 Des travaux ne relevant pas de la commune et visant à satisfaire un intérêt privé 36
5.3 L'immeuble du bar du Var, une opération coûteuse 37
5.3.1 Une acquisition au montant surévalué favorisant l'ancien propriétaire 37
5.3.2 La commune a assumé des dépenses ne lui incombant pas 38
ANNEXES 40
Annexe n° 1. Finances 41
Annexe n° 2. Ressources humaines 42

SYNTHÈSE

La commune de Pourrières s'étend entre les massifs de la Sainte-Baume et de Sainte-Victoire. Membre de la communauté d'agglomération de la Provence Verte, elle compte près de 5 500 habitants et bénéficie d'une évolution démographique très dynamique.

Plusieurs axes de sa gestion peuvent être améliorés en matière de ressources humaines. Le temps de travail des agents ne respecte pas l'obligation légale de 1 607 heures par an. Le règlement intérieur de la commune a été amélioré en 2023 mais le système demeure irrégulier en raison de l'octroi de jours de congés et de réduction du temps de travail illégaux, ainsi que de l'absence d'application de la journée de solidarité. En outre, aucun dispositif de contrôle du temps de travail n'est mis en place afin de s'assurer que les heures prévues sont effectivement travaillées, alors même que les cycles de travail sont fortement individualisés et souples. Ainsi, l'ensemble de l'organisation doit être remis à plat afin de respecter la durée légale du travail imposée à l'ensemble de la fonction publique.

Par ailleurs, le régime indemnitaire de la police rurale est marqué par des irrégularités jusqu'en 2024.

L'organisation des services doit être revue, certains d'entre eux étant irrégulièrement placés sous l'autorité directe du maire. Le centre communal d'action sociale est considéré à tort comme un service municipal, alors qu'il s'agit d'un établissement public autonome au profit duquel la commune ne peut mettre à disposition des agents gratuitement. La directrice générale des services assure également les fonctions de responsable des ressources humaines et des marchés publics, ce qui n'est pas optimal.

La fonction achats doit être professionnalisée afin de mieux recenser les besoins de la commune et, en conséquence, d'appliquer les procédures de passation de marchés adéquates.

En matière immobilière, la commune intervient parfois sur des propriétés ne relevant pas de son patrimoine (construction du mur de clôture d'une résidence privée, prise en charge financière intégrale des travaux de sécurisation d'un immeuble dont elle n'était que partiellement propriétaire), alors qu'elle est tenue de respecter scrupuleusement son champ de compétence.

La qualité de l'information financière s'est améliorée depuis 2022 mais la commune doit engager une démarche de fiabilisation de ses comptes, notamment en inscrivant des dotations aux provisions et amortissements sincères et en rattachant les charges et produits à l'exercice, afin d'afficher un résultat sincère. La situation financière de la commune est satisfaisante en raison de produits de gestion plus dynamiques que les dépenses. Toutefois, l'augmentation de la dette communale depuis 2019, et plus particulièrement en 2024, pour soutenir l'effort d'investissement, constitue un point d'attention pour les années à venir.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Se conformer aux obligations découlant de l'instruction budgétaire et comptable M57 en inscrivant des dotations aux provisions et amortissements sincères, en procédant aux rattachements des charges et produits, et en fiabilisant la situation patrimoniale afin de présenter au conseil municipal un résultat sincère.

Recommandation n° 2. : Se conformer à la durée légale du travail de 1 607 heures par an en supprimant les jours de congés et de réduction du temps de travail irréguliers et en appliquant effectivement la journée de solidarité.

Recommandation n° 3. : Mettre en place un système de contrôle du respect effectif de la durée légale de travail des agents.

Recommandation n° 4. : S'assurer du respecter de la computation des seuils pour les achats publics et appliquer les procédures de passation de marchés adéquates.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pourrières porte sur les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par lettre du 21 août 2024 adressée à M. Sébastien Bourlin, maire et unique ordonnateur durant la période contrôlée.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur, qui en a accusé réception le 28 décembre 2024. Des extraits du rapport ont par ailleurs été transmis aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle était destinataire, la chambre a arrêté le 6 mars 2025 les observations définitives ci-après, qui portent principalement sur la gestion des ressources humaines, la fonction achats et la situation financière de la commune.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE POURRIÈRES

La commune de Pourrières, située à l'extrémité ouest du département du Var, est limitrophe du département des Bouches-du-Rhône. Pourrières est membre de la communauté d'agglomération de la Provence Verte (CAPV) dont elle est, après Brignoles et Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, la troisième ville en nombre d'habitants.

D'une superficie de 56,3 km^2, la commune est membre du parc naturel régional de la Sainte-Baume et, depuis 2004, du Grand site de France Concors–Sainte-Victoire, site classé ; elle compte quatre zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, ce qui témoigne d'une situation géographique et topographique exceptionnelle. Elle est proche de grandes agglomérations, se situant à 26 km d'Aix-en-Provence et à 45 km de Marseille.

Carte n° 1 : Situation géographique de Pourrières

Source : Carte Michelin.

Selon l'Insee, la population s'établit à 5 474 habitants, en augmentation de 22 % par rapport à 2010, soit une évolution très dynamique[1] s'expliquant principalement par le solde des entrées et sorties de population. Elle se compose de 75 % de ménages avec famille (contre 60 % au plan national). Par ailleurs, 83 % des logements de la commune sont des maisons, contre seulement 55 % en France ; 77 % des résidences principales sont occupées par des propriétaires, contre 57,5 % au niveau national. La commune compte dès lors peu de résidences secondaires par rapport à la moyenne (4 % contre 10 %).

La commune de Pourrières est résidentielle, dans la mesure où le nombre de résidents ayant un emploi est trois fois supérieur au nombre d'emplois sur le territoire communal (le taux de concentration d'emploi est de 33 %).

Le chômage est plus bas à Pourrières (6,9 %) qu'au niveau national (12,1 %), en 2021. La médiane du revenu disponible par unité de consommation est plus élevée dans la commune qu'au plan national (27 540 € contre 23 080 €) et la part des ménages fiscaux imposés (62 %) est supérieure à celle constatée aux niveaux départemental et régional (50,5 %).

[1] L'augmentation est de 4,33 % en France métropolitaine.

2 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

L'instruction comptable M57 est appliquée par la commune depuis l'exercice 2024 et le premier compte financier unique sera établi en 2025.

2.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable

2.1.1 La pluriannualité des investissements

En plus des investissements récurrents (voirie, grosses réparations, remplacement de matériel et mobilier), la commune projette d'importantes opérations en 2025 et 2026. Elle prévoit notamment la consolidation de l'immeuble « bar du Var », en situation de péril, estimée à 500 000 €, et subventionnée à hauteur de 130 000 € par le département, et potentiellement à hauteur de 200 000 € par la région (la demande étant en cours d'instruction). Le projet de réaménagement du cœur de ville, comprenant la construction de parkings, est estimé à 2,2 M€, avec un financement de 476 601 € au titre du contrat régional d'équilibre territorial. Les études doivent démarrer en 2025.

L'absence de vision pluriannuelle apparaît dans les rapports sur les orientations budgétaires, qui se limitent aux investissements de l'exercice. Or, l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que ce rapport, présenté au conseil municipal, mentionne les engagements pluriannuels. Ceux-ci ont été intégrés au rapport d'orientation budgétaire présenté au conseil municipal du 6 février 2025.

Au regard de l'importance des investissements futurs, la chambre préconise à la commune de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement, lequel doit couvrir l'ensemble des investissements prévus (opérations en cours, opérations nouvelles, investissements récurrents) et décliner les financements adossés aux projets (subventions, emprunts, ressources propres) sur trois à cinq ans glissants.

2.1.2 Les documents budgétaires et financiers à améliorer

2.1.2.1 La présentation synthétique jointe aux budgets et aux comptes

L'article L. 2313-1 du CGCT dispose qu'une « *présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ». La commune ne respecte ces dispositions que depuis 2023. Cette note succincte (quatre pages seulement), qui comprend à la fois les prévisions de l'année N (budget primitif) et les réalisations de l'année N-1 (compte administratif), gagnerait à être développée et scindée en deux documents distincts.

2.1.2.2 Les annexes aux comptes administratifs

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT prévoient que les communes doivent produire un certain nombre d'informations et d'annexes aux comptes administratifs.

S'agissant des informations générales, certains ratios financiers n'étaient pas renseignés jusqu'en 2022. Bien que complètes en 2023, les ratios ne permettent pas une comparaison aisée avec la moyenne de strate démographique en raison d'erreurs matérielles grossières[2].

En outre, les annexes mentionnent un vote au niveau des opérations pour certains équipements. Or, depuis 2023, aucun investissement n'est voté, ni exécuté, par opération. Il est regrettable que la commune ait abandonné cette modalité s'agissant des équipements structurants, notamment pour le complexe sportif. Ce dernier est désormais englobé dans la masse des autres investissements, ce qui constitue une régression dans la transparence de l'information financière à destination des élus et des citoyens.

Certaines annexes sont manquantes durant plusieurs exercices (état du personnel, liste des organismes auxquels adhère la commune, informations relatives aux impôts directs locaux). La chambre relève cependant que la complétude et la qualité de ces annexes se sont renforcées en 2023.

Des annexes demeurent erronées ou incomplètes. Celle relative aux travaux effectués en régie et immobilisés (A11) présente un montant total différent du montant enregistré dans les comptes (article 722)[3]. L'annexe relative aux concours attribués aux tiers (B1.7), y compris aux associations, mentionne les subventions accordées en numéraire mais pas les prestations en nature, notamment les mises à disposition des locaux. Celle relative aux engagements financiers de la commune (C2) présente des éléments discordants avec celles concernant les garanties d'emprunts. Ces dernières[4] font l'objet de deux états annexés spécifiques (B1.1 et B1.2), mais seul le premier est complété. Le second, consacré au ratio d'endettement prudentiel, devrait l'être dans la mesure où la commune accorde des garanties à des organismes privés dont le capital restant dû au 31 décembre 2023 représente plus de 2 M€.

Les annexes portant sur la dette comportent également des incohérences[5]. Celles-ci doivent être fiabilisées dès le prochain exercice.

La commune doit poursuivre l'amélioration des informations contenues dans ses documents financiers.

---

[2] Par exemple, le ratio 7 « dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement » est affiché à 596 % au lieu de 59,6 %, et le ratio 10 « encours de dette / recettes réelles de fonctionnement » apparaît à 0,58 % au lieu de 58 %.

[3] Au compte administratif 2023, l'annexe relative aux travaux en régie présente un total de 254 259,24 € alors que le compte 722 enregistre un total de 267 271,77 €. En 2022, l'annexe mentionne un total 289 962,67 € pour un montant de 336 500,06 € comptabilisé au compte 722.

[4] Régies par les articles L. 2252-1 à L. 2252-5 du CGCT.

[5] La plus significative réside dans le montant du capital restant dû au 31 décembre, dont le montant figurant en annexe (3,78 M€ en 2023) diffère de celui figurant au passif du compte de gestion (soit 4,55 M€ en solde créditeur du compte 1641 en 2023). En effet, le prêt relais de 750 000 € conclu en 2022 a été omis dans l'annexe A2.2 relative à la répartition par nature de la dette.

2.2 La fiabilité des comptes

2.2.1 La formation du résultat

2.2.1.1 L'exécution des dépenses doit être améliorée

En vue de l'application de l'instruction comptable M57 à compter de 2024, la commune s'est dotée en 2022 d'un règlement budgétaire et financier décrivant les règles internes de construction et d'exécution budgétaire, notamment la chaîne de la dépense. La gestion est centralisée au service financier qui est en charge d'engager les dépenses[6] à partir de l'expression des besoins des services, et de procéder au mandatement donnant l'ordre au comptable de payer.

Avant 2022, le total des dépenses engagées était supérieur aux montants réellement mandatés (taux d'engagement[7] compris entre 109 % et 115 %), révélant une surestimation des obligations financières. À compter de 2022, le taux d'engagement des charges à caractère général, proche de 80 %, est plus conforme mais pourrait être amélioré pour tendre vers 100 %.

Le service fait est validé sur simple vérification orale auprès du service concerné. Or, la validation du service fait est une étape obligatoire préalable au mandatement des factures, et son absence de formalisme (par le biais d'un visa électronique par exemple) constitue une zone de risque sur la chaîne de la dépense.

Entre 2019 et 2023, le délai global de paiement[8] respecte le plafond réglementaire de 30 jours (20 jours pour le mandatement puis 10 jours pour le paiement). Néanmoins, la dégradation de ce délai constatée en 2024 est imputable à l'allongement du délai de mandatement, qui est passé de 18 jours en 2019 à 24 jours en 2022 (partiellement lié à la création du service gestion comptable en 2022) et à plus de 30 jours en 2024. Ce constat révèle un dysfonctionnement du service financier de l'ordonnateur, qui doit être corrigé. Au-delà de 30 jours, des intérêts moratoires sont dus aux fournisseurs concernés.

2.2.1.2 Les opérations de fin d'exercice indispensables pour fiabiliser les comptes

En méconnaissance des instructions comptables (M14 puis M57), la commune ne procède pas au rattachement des charges et produits à l'exercice, ce qui nuit à la présentation fidèle des comptes et à la sincérité du résultat. La commune doit se mettre en conformité avec la règlementation à la clôture du prochain exercice.

---

[6] La comptabilité d'engagement consiste à réserver les crédits nécessaires destinés à honorer une dette future et à connaître à tout moment la consommation des crédits votés.

[7] Rapport entre les montant engagés et les montants mandatés.

[8] Délai entre la réception de la facture (ordonnateur) et le paiement par le comptable.

Au cours de la période contrôlée, les restes à réaliser, qui entrent dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement et participent du respect de l'équilibre budgétaire, atteignent des montants élevés. Ils représentent, en dépenses d'investissement, entre 30 % et 45 % des crédits votés selon les exercices, et entre 28 % à 56 % des recettes.

S'agissant des recettes, la commune a continué d'inscrire à tort en restes à réaliser, entre 2020 et 2022, une subvention de 200 000 € accordée en 2018 par la CAPV pour le complexe sportif, pourtant devenue caduque à compter d'octobre 2020.

S'agissant des restes à réaliser en dépenses, des écarts importants ont été relevés en 2021. Pour les justifier, la commune a produit deux états non-concordants : l'un, daté du 17 décembre 2021 et non signé, s'établit à 3 078 458,60 € ; l'autre, signé mais non daté, s'élève à 1 165 845,13 €. Ce dernier montant est manifestement sous-estimé dans la mesure où des restes à réaliser relatifs au complexe sportif (1,9 M€) n'y figurent pas, alors que la plupart des engagements ont été signés en mai 2021.

Le montant de 1 165 845,13 € a été repris dans la délibération portant approbation du compte administratif 2021 mais diffère considérablement de celui figurant dans le compte administratif 2021 lui-même, soit 2 472 222,49 € (correspondant selon la commune à une erreur matérielle dans la maquette budgétaire). Ce montant sous-estimé est de nature à modifier substantiellement le résultat 2021, mais également à minorer considérablement le calcul du besoin de financement pour l'exercice 2022.

Depuis 2023, les états des restes à réaliser sont fiabilisés tant en recettes qu'en dépenses.

2.2.1.3 Des résultats erronés jusqu'en 2022

Les comptes de gestion et les comptes administratifs concordent s'agissant du montant des recettes et des dépenses exécutées.

En revanche, jusqu'en 2021 inclus, la reprise des résultats antérieurs (fonctionnement et investissement) dans le compte administratif ainsi que la détermination du besoin de financement, qui conditionne l'affectation du résultat, comportaient des erreurs. En 2019, le compte administratif n'a repris aucun résultat alors qu'montant de 513 130,31 € aurait dû être reporté en excédent de fonctionnement (R002) et 47 220,33 € en déficit d'investissement (D001). Dans le compte administratif 2021, le résultat d'investissement reporté (excédent de 47 204,99 €) est erroné puisqu'il tient compte à tort du solde positif des restes à réaliser (92 971 €) alors qu'il aurait dû reprendre le seul déficit d'exécution de 45 666,01 €. Le calcul des affectations de résultats, reposant sur des montants inexplicables, est erroné et a parfois conduit à des décisions non justifiées. En particulier, le besoin de financement à la clôture de l'exercice 2021, d'un montant de 147 692 €, aurait dû être couvert par une affectation du résultat, conformément à l'article R. 2311-12 du CGCT.

À compter de 2022, la correction apportée dans le calcul du besoin de financement, dont témoignent les délibérations relatives à l'affection des résultats, a permis de rétablir la conformité entre les documents du comptable public et ceux de l'ordonnateur.

2.2.2 L'absence de provisions

La commune mentionne dans ses comptes administratifs avoir opté pour les provisions budgétaires, c'est-à-dire selon le régime dérogatoire, alors qu'elle ne provisionne aucun risque.

Or, les provisions constituent une dépense obligatoire dans les cas prévus par le CGCT[9], notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune et pour les créances dont le recouvrement est compromis.

La commune n'évalue pas le risque financier afférent à ses affaires contentieuses. La chambre l'invite à formaliser systématiquement une estimation du risque encouru, qui doit servir de base à la constitution de provisions. Les affaires pendantes courant 2024, relevant pour l'essentiel de l'urbanisme, ne font courir aucun risque financier à la commune.

En revanche, s'agissant des créances douteuses, le solde débiteur des comptes contentieux s'élève à près de 66 000 € au 31 décembre 2023. La chambre rappelle que la commune est dans l'obligation de constituer ces provisions pour dépréciation.

2.2.3 La comptabilité patrimoniale

2.2.3.1 Les états patrimoniaux ne sont pas concordants

Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement au comptable, responsable de l'état de l'actif, et à l'ordonnateur, chargé de recenser et actualiser les inventaires, comptable et physique, des biens. Ces documents doivent concorder. L'ordonnateur a amorcé le recensement matériel des biens dans les bâtiments communaux en vue d'établir un inventaire physique pour 2025. L'inventaire comptable, comparé à l'état de l'actif au 31 décembre 2023, affiche un écart global important de 44 % (soit 21 M€) s'agissant de la valeur nette comptable des immobilisations. Cet écart se réduit à 29 % en excluant de l'actif les biens transférés à la CAPV ou mis à disposition (c'est-à-dire les comptes 24 qui n'enregistrent aucune opération budgétaire).

Outre l'établissement de son inventaire physique, la commune doit entreprendre un travail partenarial avec le comptable public afin d'aboutir à l'harmonisation des états.

2.2.3.2 Les dotations aux amortissements sont minorées et insincères

En vue de l'application de l'instruction budgétaire et comptable M57, la commune a actualisé, par délibération du 11 septembre 2023, les méthodes d'amortissement[10], la précédente délibération cadre datant de 1997 étant devenue obsolète. Plusieurs biens se sont vus appliquer des durées non fixées dans cette délibération, ou différentes de celles prévues.

---

[9] Articles L. 2321-2 (29°) et R. 2321-2 du CGCT.

[10] L'amortissement est une procédure comptable qui permet, chaque année, de constater la dépréciation des immobilisations et de dégager les ressources pour les renouveler.

En outre, l'ordonnateur reconnaît avoir minoré les dotations aux amortissements de plusieurs centaines de milliers d'euros, particulièrement en 2022 avec un montant de 119 833 € contre plus de 550 000 € les années précédentes. L'inventaire établi au 31 décembre de chaque année permet pourtant de déterminer les dotations annuelles aux amortissements, qui auraient dû s'élever à 595 000 € en 2022 (application d'une minoration de 475 000 €, soit 80 %).

Depuis 2023, la commune réévalue le montant de ces dotations (404 675 € en 2023 et 440 175 € au BP 2024) mais invoque des marges de manœuvre limitées pour justifier leur montant qui demeure insuffisant[11]. Or, les dotations aux amortissements, qui constituent une dépense obligatoire[12] dont le montant est incompressible, ne peuvent pas faire l'objet d'arbitrages ou d'ajustements budgétaires et doivent être inscrites pour leur montant total.

Leur minoration conduit à surévaluer artificiellement le résultat de fonctionnement. Ainsi, en 2022, le résultat affiché de 470 192 € aurait dû être négatif. La sincérité du budget est remise en cause par cette pratique.

Tableau n° 1 : Évolution du résultat de fonctionnement

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Var. sur période
CAF brute[13]	573 293	676 665	597 081	570 517	959 755	67,4 %
- Dotations nettes aux amortissements	557 764	586 885	582 269	119 833	404 675	- 7,7 %
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	/
+ Quote-part des sub. d'inv. transférées	20 590	20 590	13 701	19 508	19 508	- 5,3 %
Résultat de la section de fonctionnement	**36 119**	**110 371**	**28 513**	**470 192**	**574 588**	**NS**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

En outre, la commune n'a pas procédé au transfert des comptes immobilisations en cours (comptes 23) vers les comptes d'immobilisations achevées (comptes 21), engendrant une augmentation significative du montant des immobilisations en cours (de 4,6 M€ en 2019 à 8,3 M€ en 2023).

Les retards dans l'affectation des immobilisations amortissables aux comptes définitifs conduisent à minimiser les dotations aux amortissements, ce qui contribue à majorer indûment le résultat de fonctionnement. Dans un objectif de fiabilisation des comptes, la commune doit procéder régulièrement au transfert des comptes d'immobilisations en cours vers les comptes d'imputation définitive lors de l'exercice au cours duquel les immobilisations sont achevées, ainsi qu'à l'amortissement de celles qui doivent l'être.

[11] D'après les inventaires de l'ordonnateur, la dotation aux amortissements aurait dû s'élever en 2023 à près de 615 000 € et non à 404 675 €.

[12] Article L. 2321-2 (27°) du CGCT.

[13] La formation de la capacité d'autofinancement (CAF) est présentée dans l'analyse financière.

Recommandation n° 1. : Se conformer aux obligations découlant de l'instruction budgétaire et comptable M57 en inscrivant des dotations aux provisions et amortissements sincères, en procédant aux rattachements des charges et produits, et en fiabilisant la situation patrimoniale afin de présenter au conseil municipal un résultat sincère.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Afin de présenter des résultats annuels sincères au conseil municipal, la commune doit entreprendre une démarche de fiabilisation de ses comptes, notamment en réévaluant les dotations aux amortissements sous-estimées, en constituant des provisions en présence d'un risque financier avéré et en rattachant les charges et produits à l'exercice.

La commune doit poursuivre ses efforts s'agissant de la qualité de l'information financière et s'engager dans une démarche pluriannuelle des investissements.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse de la situation financière de la commune porte sur le budget principal[14] entre 2019 et 2023.

Elle repose sur des comptes dont la fiabilité est altérée (sous-dotation des amortissements et absence de provisions), ce qui emporte des conséquences sur certains soldes intermédiaires de gestion.

[14] Depuis 2021, la commune n'a qu'un budget principal. Les services de l'eau et de l'assainissement ont fait l'objet de budgets annexes jusqu'en 2020, avant leur transfert à la CAPV. Un budget consacré au cimetière et caveaux avait été créé à tort par délibération du 28 septembre 2020 puis dissous par délibération du 4 avril 2023 sans avoir enregistré d'écriture.

3.1 Une capacité d'autofinancement qui s'améliore

3.1.1 Une CAF brute satisfaisante

Entre 2019 et 2023, la capacité d'autofinancement (CAF) brute[15] suit l'évolution haussière de l'excédent brut de fonctionnement provenant d'une croissance des produits de gestion plus importante que celle des charges. En forte hausse (67 %), la CAF brute atteint son niveau le plus élevé en 2023 (soit 957 376 €) équivalent à 15 % des produits de gestion, niveau satisfaisant au regard du programme d'investissement de la commune.

Tableau n° 2 : La formation de l'autofinancement brut

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Var. sur période
Produits de gestion (a)	5 117 287	5 301 125	5 460 490	5 754 814	6 307 329	+ 23,3 %
Charges de gestion (b)	4 513 933	4 385 075	4 808 652	5 070 094	5 349 953	+ 18,5 %
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	**603 354**	**916 050**	**651 839**	**684 721**	**957 376**	**+ 58,7 %**
Résultat financier (c)	- 77 690	- 113 488	- 83 441	- 88 153	- 94 054	+ 21,1 %
Autres produits et charges exceptionnels réels (d)	47 628	-125 897	28 683	-26 051	96 433	+ 102,5 %
CAF brute (a-b+c+d)	**573 293**	**676 665**	**597 081**	**570 517**	**959 755**	**+ 67,4 %**
CAF en % des produits de gestion	11,2 %	12,8 %	10,9 %	9,9 %	15,2 %	/

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

3.1.2 Des produits de gestion plus dynamiques que les charges de gestion

Entre 2019 et 2023, les produits de gestion ont augmenté plus fortement (+ 23 %) que les charges de gestion, lesquelles ont connu une croissance de 18,5 %.

3.1.2.1 Les produits de gestion

La hausse des produits de gestion entre 2019 (5,1 M€) et 2023 (6,3 M€) résulte essentiellement de l'augmentation des ressources fiscales et d'exploitation.

[15] La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent brut de fonctionnement corrigé du résultat financier et du solde des produits et charges exceptionnelles.

Part prépondérante dans les recettes communales, le produit des impôts locaux augmente de 22,8 % en raison de l'augmentation des bases fiscales notamment liées au dynamisme démographique, la commune ayant décidé de maintenir les taux[16]. Ces derniers, supérieurs aux taux moyens de la strate démographique[17], génèrent une pression fiscale élevée[18]. Parmi les autres impositions, la taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles a contribué à la hausse des recettes fiscales en raison du montant particulièrement élevé perçu en 2023 (plus de 240 000 € contre 55 000 € en 2019).

Les ressources d'exploitation, représentant 10 % des produits de gestion, augmentent de plus de 50 %, passant de 411 635 € à 647 820 €. D'une part, le montant du remboursement des frais de personnel mis à disposition de la CAPV au titre des compétences eau et assainissement a doublé entre 2019 et 2023 en raison de l'élargissement des horaires d'ouverture au public et d'une internalisation de certaines interventions techniques auparavant assurées par des prestataires externes. D'autre part, les recettes des services périscolaires (cantine, garderie du matin et du soir, centre de loisirs des mercredis et vacances scolaires) ont enregistré une augmentation liée à la revalorisation des tarifs et à la hausse de la fréquentation.

Tableau n° 3 : Évolution des produits de gestion

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Var. sur période
Ressources fiscales nettes	**3 743 599**	**3 962 419**	**4 000 166**	**4 166 498**	**4 672 000**	**+ 24,8 %**
Dont impôts locaux	*3 177 778*	*3 311 983*	*3 481 347*	*3 633 138*	*3 902 721*	*+ 22,8 %*
Dont autres taxes[19]	*565 821*	*650 436*	*518 819*	*533 360*	*769 279*	*+ 36 %*
Ressources d'exploitation[20]	**411 635**	**382 916**	**486 486**	**511 145**	**647 820**	**+ 57,4 %**
Ressources institutionnelles	**818 663**	**818 638**	**735 057**	**740 671**	**720 237**	**- 12 %**
Autres produits[21]	**143 390**	**137 152**	**238 782**	**336 500**	**267 272**	**+ 86,4 %**
Total des produits de gestion	**5 117 287**	**5 301 125**	**5 460 490**	**5 754 814**	**6 307 329**	**+ 23,3 %**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

[16] Concomitamment à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021 le taux départemental sur le foncier bâti (15,49 %) s'est ajouté au taux communal (28,97 %).

[17] Taux de TFPB : 44,46 % (Pourrières) contre 39,82 % (moyenne de la strate), la taxe foncière sur les propriétés bâties représentant plus de 90 % de la fiscalité directe locale de la commune.

[18] Produit des impôts locaux de 718 €/hab. pour Pourrières contre 574 €/hab. pour la moyenne de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants.

[19] Incluant la taxe additionnelle aux droits de mutation, la taxe sur la consommation finale d'électricité et la taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles.

[20] Dont prestations de services, remboursement de frais de personnel mis à disposition, redevances d'occupation du domaine public, ventes de bois.

[21] Travaux en régie.

3.1.2.2 Les charges de gestion

La hausse des charges de gestion entre 2019 (4,5 M€) et 2023 (5,3 M€) s'explique par l'augmentation des charges de personnel et des charges à caractère général.

Premier poste de dépenses, les charges de personnel augmentent de 31 % durant la période contrôlée et représentent 58,8 % des charges courantes en 2023. La part relative de ces dépenses est proche de la moyenne constatée dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants (56,4 %).

Deuxième poste de dépenses, les charges à caractère général progressent de 24 % entre 2019 et 2023, équivalant à une hausse de 284 000 €. L'augmentation provient pour partie de l'inflation enregistrée durant la période (soit 12,7 %[22]) mais aussi de décisions de gestion (location de matériel pour les travaux réalisés en régie, location et entretien de véhicules liés au parc vieillissant) ainsi que des coûts induits par le déploiement de nouveaux services et équipements (maintenance de l'aire collective de lavage, des caméras de vidéoprotection et d'une application mobile interactive destinée à l'information des citoyens).

Tableau n° 4 : Évolution des charges de gestion

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Var. sur la période
Charges de personnel	2 443 347	2 600 410	3 040 592	3 137 174	3 200 808	+ 31 %
Charges à caractère général	1 174 274	1 146 133	1 206 205	1 403 738	1 458 314	+ 24 %
Subventions de fonctionnement	401 265[23]	80 638	116 665	101 335	67 127	- 83 %
Autres charges de gestion[24]	495 047	557 894	445 190	427 846	623 704	+ 26 %
Total des charges de gestion	**4 513 933**	**4 385 075**	**4 808 652**	**5 070 094**	**5 349 953**	**+ 18,5 %**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

3.1.3 Une CAF nette positive

La CAF nette est corrélée à la tendance haussière de la CAF brute en raison de la stabilité du montant de l'annuité en capital de la dette (environ 0,4 M€) durant la période contrôlée. Constamment positive, la CAF nette permet de dégager des financements pour les investissements de la commune.

[22] Application successive des taux d'inflation annuels suivants (2020-2023) : 0,5 %, 1,6 %, 5,2 %, 4,9 %.
[23] Dont 300 000 € de dotation initiale de la régie assainissement.
[24] Essentiellement les contributions aux organismes de regroupement (Territoire d'Énergie Var anciennement SYMIELEC VAR, SIVOM du Haut de l'Arc).

Tableau n° 5 : Évolution de la CAF disponible

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années	Var. sur période
CAF brute	573 293	676 665	597 081	570 517	959 755	3 377 311	+ 67,4 %
- annuité capital de la dette	414 474	430 191	460 771	445 348	427 135	2 177 918	+ 3,1 %
= CAF nette	**158 819**	**246 475**	**136 310**	**125 168**	**532 621**	**1 199 393**	+ 235 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

3.2 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement effectuées entre 2019 et 2023 pour un montant total de 9,4 M€ ont permis de réaliser notamment une aire de lavage pour les véhicules agricoles (850 000 €), les travaux de réseaux et de voirie du lotissement de la Caulière (440 000 €), le rachat et la sécurisation de deux bars (360 000 €), des travaux dans les écoles (240 000 €), une partie des infrastructures et équipements publics indispensables au projet urbain partenarial « Les Senioriales » portant sur la construction de logements (résidence seniors et logement collectif en accession). Les travaux de voirie et de sécurisation de routes ont représenté plus d'1 M€ entre 2019 et 2023. La commune a acquis en 2022 un terrain auprès de l'établissement public foncier pour 734 000 € visant à la création d'un parc de stationnement et à la rétrocession de parcelles dans le cadre du programme immobilier de mixité sociale.

La construction du nouveau complexe sportif, qui comporte une salle multisports, une salle de danse et arts martiaux, deux vestiaires et un club house de tennis rénové, a représenté plus de 650 000 € de dépenses en 2022 et 2023. Le solde, estimé à 2,6 M€, doit être payé en 2024 et 2025.

Entre 2019 et 2023, le niveau moyen d'investissement de la commune se situe globalement dans la moyenne des communes comparables.

Tableau n° 6 : Comparaison du niveau de dépenses d'équipement

En euros par habitant	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne sur la période
Pourrières	353	379	417	387	247	357
Communes de 5 000 à 10 000 hab.	370	309	315	353	398	349

Source : direction générale des finances publiques.

Ces investissements ont été financés par l'autofinancement dégagé à hauteur de 1,2 M€ ainsi que d'autres ressources propres pour 3,9 M€. Pour compléter ce financement, la commune a emprunté 3,8 M€ et mobilisé son fonds de roulement pour 0,5 M€ (voir l'annexe n° 1).

3.3 La situation bilancielle appelle à la vigilance

3.3.1 Un endettement en hausse

Depuis 2023, la partie relative à la structure et gestion de la dette dans le rapport sur les orientations budgétaires a été réduite, passant d'une présentation de plusieurs pages à seulement quelques lignes. Cette évolution a réduit l'information portée à la connaissance du conseil municipal.

L'encours de la dette a augmenté de 30 % entre 2019 et 2023 pour s'établir à 4,5 M€ au 31 décembre 2023. À la suite de la dissolution des budgets annexes « eau » et « assainissement », leur encours de dette (soit 3 M€) a été intégré au budget principal, majorant temporairement son encours (7,2 M€ en 2020) avant d'être transféré en 2021 à la CAPV.

Alors qu'il était nettement en-deçà de la moyenne des communes de la même strate démographique en 2019, l'endettement de la commune en 2023 (838 € par habitant) est supérieur au ratio moyen des communes comparables au niveau régional (737 € par habitant) et national (767 € par habitant).

Tableau n° 7 : Évolution de l'endettement

Budget principal	2019	2020	2021	2022	2023	Var. sur période
Encours de dette au 31 décembre (en euros) (A)	3 495 423	7 212 582	3 988 678	4 976 724	4 548 890	+ 30 %
CAF brute (B)	573 293	676 665	597 081	570 517	959 755	+ 67,4 %
Capacité de désendettement (en années) (A/B)	**6,1**	**10,7**	**6,7**	**8,7**	**4,7**	/

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

La capacité de désendettement a beaucoup fluctué mais, grâce à l'augmentation de la CAF au cours de la période, elle atteint un niveau satisfaisant de 4,7 années en 2023.

Cependant, en 2024, la commune a réalisé des emprunts à hauteur de 3 090 000 €, essentiellement pour financer l'opération de réalisation du complexe sportif qui doit être opérationnel début 2025. Cet emprunt a pour effet de porter la dette à un niveau important de plus de 7 M€ au 31 décembre 2024. Ce doublement de l'encours en cinq ans constitue un point d'attention pour les finances de la commune à court terme. En fonction du montant de la CAF brute en 2024, la capacité de désendettement pourrait ainsi varier de 7 années (hypothèse d'une CAF brute équivalente à celle de 2023) à un niveau approchant le seuil critique de 12 années (hypothèse d'une CAF brute de 600 000 €, comme en 2019, 2021 et 2022).

3.3.2 Une trésorerie fluctuante

Entre 2019 et 2023, le fonds de roulement net global[25] et le besoin en fonds de roulement[26], appréciés au 31 décembre, oscillent d'un exercice à l'autre. Ainsi, la trésorerie nette[27], bien qu'en hausse globale de 16 %, fluctue au cours de la période entre 200 000 € (niveau insuffisant ne couvrant que 16 jours de charges courantes) et 800 000 € (niveau satisfaisant couvrant environ 60 jours de charges courantes).

Avec une couverture de seulement 15,8 jours de charges courantes, le niveau particulièrement faible de la trésorerie en 2023 doit inciter la commune à veiller à ce que cet indicateur de santé financière ne se dégrade pas durablement.

Tableau n° 8 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre, en euros	2019	2020	2021	2022	2023	Var. sur période
Fonds de roulement net global	235 898	883 454	352 721	542 519	266 367	+ 13 %
- Besoin en fonds de roulement global	33 293	109 604	121 348	-246 271	31 095	- 7 %
Trésorerie nette	**202 605**	**773 850**	**231 373**	**788 790**	**235 272**	**+ 16 %**
en nombre de jours de charges courantes	16,1	62,8	17,3	55,8	15,8	/

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune apparaît satisfaisante, sous l'effet de produits de gestion plus dynamiques que les dépenses.

En raison du recours croissant à l'emprunt pour soutenir l'effort d'équipement, l'endettement dépasse désormais celui des communes comparables et risque de compromettre à moyen terme la soutenabilité des investissements de la commune.

[25] Il désigne la différence entre les ressources stables et les emplois stables.
[26] Il désigne la différence entre les créances et les dettes à court terme.
[27] Égale à fonds de roulement – besoin en fonds de roulement.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Les services et la fonction ressources humaines

4.1.1 L'organisation des services doit être améliorée

L'organisation des services municipaux est présentée dans un organigramme seulement depuis 2023, ce qui ne permet pas de suivre son évolution. Celui-ci fait apparaître que la directrice générale des services dirige un certain nombre de services administratifs, comme le pôle aménagement du territoire, le pôle administration générale et le pôle enfance, jeunesse, culture et vie associative.

Cependant, il ressort de l'organigramme que plusieurs services sont placés directement sous l'autorité du maire comme le secrétariat, la communication, le service des eaux (considéré à tort par la commune comme une « régie des eaux » présidée par le maire), l'agence postale municipale, l'aire de lavage des engins agricoles et la police rurale. Cette situation a été corrigée dans le nouvel organigramme des services, établi à la suite du contrôle de la chambre. En outre, plusieurs agents de ces services sont évalués chaque année par l'ordonnateur, qui valide leurs heures supplémentaires, ce qui confirme qu'ils sont placés directement sous son autorité.

Or, la chambre rappelle qu'en application de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales, le directeur général des services est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services administratifs de la commune et d'en coordonner l'organisation. Ainsi, un service ne peut être rattaché directement au maire. L'organisation des services doit être revue en ce sens.

4.1.2 Le CCAS est considéré à tort comme un service communal

Le centre communal d'action sociale (CCAS) est considéré par la commune comme un service communal, alors qu'il s'agit d'un établissement public autonome, doté d'un conseil d'administration présidé par le maire. Jusqu'en 2025, le CCAS figurait dans l'organigramme des services au même titre que les autres services communaux et le rapport d'orientations budgétaires de la commune développe longuement sa gestion. Les réponses de l'ordonnateur, qui indique que « *le CCAS est un budget annexe de la commune* », confirment une confusion quant au statut de cet établissement public au budget autonome.

Par ailleurs, la chambre note qu'un agent de la commune est mis à disposition du CCAS sans convention ni remboursement de la masse salariale correspondante (environ 48 000 € par an), ce qui est irrégulier. Elle engage la commune à régulariser cette situation en demandant systématiquement au CCAS le remboursement des sommes concernées, le cas échéant en ajustant le montant de la subvention communale.

4.1.3 La fonction ressources humaines

La tenue des dossiers individuels des agents, qui sont intégralement gérés en format papier, se révèle rigoureuse et conforme aux obligations légales. Cependant, dans la plupart des cas, ils n'intègrent pas les fiches de poste des agents, celles-ci étant parfois inexistantes ou caduques, parfois stockées ailleurs. La chambre engage la commune à poursuivre le travail entrepris de création, d'actualisation et de conservation des fiches de postes.

Un agent du service des finances est chargé de la paye et des congés, un autre agent est chargé de la formation.

Jusqu'en octobre 2024, la fonction « ressources humaines » était principalement réalisée par un agent pour les aspects relatifs à la carrière (recrutement, sortie, maladie, tenue des dossiers). Son départ à la retraite, intervenu prématurément, contraint la directrice générale des services à exercer elle-même cette fonction par intérim jusqu'au 1er mars 2025. Durant cette période, en l'absence d'agent chargé de la commande publique (voir la partie 5 du présent rapport), la directrice générale est directement responsable des ressources humaines et des marchés publics. La chambre recommande à la commune de remédier à cette situation afin que la DGS ne soit pas accaparée par des tâches qui devraient relever d'autres agents.

4.2 Le suivi des effectifs

Le suivi de ses effectifs par la commune est insuffisant et ne permet pas une analyse précise de leur évolution. En effet, les données issues du logiciel des ressources humaines, des rapports sociaux uniques (RSU), des fichiers de paye et des comptes administratifs sont presque systématiquement incohérentes.

Tableau n° 9 : Les effectifs de la commune

		2019	2020	2021	2022	2023
Effectifs au 31/12	Logiciel RH	69	73	73	73	71
	RSU	67	71	/	73	*Non dispo.*
Effectifs décembre	Fichiers de paye	67	73	72	73	74
ETP annuels	RSU	72,19	64	/	71,6	*Non dispo.*
	Compte administratif	/	/	/	58	72
	Fichiers de paye	67,3	69,2	73,5	72,4	71,1

Source : CRC, d'après les données de la commune, les rapports sociaux uniques et les fichiers de paye.

En outre, la chambre note que l'état du personnel qui doit être annexé aux budgets primitifs et aux comptes administratifs n'était pas remplie jusqu'en 2022, contrairement aux dispositions de l'article R. 2313-3 du CGCT. En 2022, l'annexe était incomplète puisqu'elle ne comportait aucune information sur les agents non-titulaires. Le compte administratif 2023, voté le 8 avril 2024, présente des données complètes bien que quelques incohérences avec les fichiers de paye demeurent.

L'écart entre les emplois budgétaires ouverts par le conseil municipal et les emplois pourvus est important. Les emplois pourvus en ETP représentent seulement 62 % des emplois budgétaires en 2023. Or, l'augmentation du nombre d'emplois budgétaires est difficilement explicable car aucune délibération n'est intervenue entre celle du 28 septembre 2020, qui prévoyait 90 emplois budgétaires, et celle du 9 mars 2023 qui en crée six supplémentaires mais présente un total de 112 emplois budgétaires[28].

La chambre rappelle que les créations comme les suppressions des emplois budgétaires doivent être approuvées par le conseil municipal. Le tableau des emplois budgétaires doit être mis à jour afin de refléter les besoins réels de la commune.

Par ailleurs, la chambre note que, contrairement aux prévisions de l'article 10 du décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020, le RSU de la commune n'est ni présenté au comité social, ni publié. Dès lors, elle demande à la commune d'observer la règlementation en vigueur.

4.3 Le temps de travail n'est pas conforme à la loi

4.3.1 L'attribution irrégulière de jours de congés supplémentaires

Les articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique (CGFP) portent sur la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux. Le temps de travail annuel des agents est fixé à 1 607 heures.

Jusqu'en 2023, le règlement intérieur de la commune, adopté en 2010, prévoyait l'attribution d'une « *sixième semaine* » de congés (soit cinq jours) et d'un « *jour de coutume locale (journée du maire)* » aux agents communaux, ce qui était irrégulier. Or, le nombre de jours de congés supplémentaires accordés était plus important encore, puisque quatre à cinq « jours du maire » étaient accordés chaque année. Ainsi, les agents ont bénéficié de neuf à dix jours de congés illégaux par an.

En outre, une note de l'ordonnateur du 9 janvier 2018 attribuait 18 jours dits « de RTT » par an pour « *les agents de catégorie A employés à temps complet dont la durée de travail [était] supérieure à 35h par semaine* », alors même que le règlement intérieur adopté par le conseil municipal ne prévoyait pas cette possibilité.

[28] Plusieurs emplois apparaissent dans le tableau du 9 mars 2023 sans explication : 1 rédacteur principal de 1ère classe, 1 rédacteur principal de 2ème classe, 1 adjoint administratif principal de 1ère classe, 1 adjoint administratif principal de 2ème classe, 1 adjoint administratif, 1 agent de maîtrise principal, 1 agent de maîtrise, 1 adjoint technique principal de 1ère classe, 1 adjoint technique principal de 2ème classe, 7 adjoints techniques, 1 adjoint du patrimoine principal de 2ème classe. Un emploi de garde champêtre chef est supprimé.

Le règlement intérieur n'a été modifié, tardivement, que le 1er mars 2023, alors que l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique imposait aux collectivités ayant maintenu un régime de travail dérogatoire de se mettre en conformité avec la réglementation au plus tard au 1er janvier 2022.

Ce nouveau règlement ne comporte aucune mention de journée de congé supplémentaire. En dépit de cette régularisation de façade, les documents transmis par l'ordonnateur montrent que celui-ci a continué d'octroyer deux jours de congés supplémentaires en 2023 et un jour en 2024 en infraction avec la législation.

Tableau n° 10 : Nombre de jours de congés supplémentaires accordés

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jours du maire	5	4	4	4	2	1
Sixième semaine	5	5	5	5	0	0
Total	**10**	**9**	**9**	**9**	**2**	**1**

CRC, d'après les données de la commune.

Les jours supplémentaires, qui ne reposent sur aucune base légale, doivent être définitivement supprimés afin que la pratique soit conforme aux règles rappelées dans le règlement intérieur de la commune.

4.3.2 La journée de solidarité n'est pas réellement mise en œuvre

Le conseil municipal a fixé la journée de solidarité dans le cadre de son protocole d'organisation du temps de travail, adopté par délibération du 9 mars 2023.

Ce protocole stipule que la journée de solidarité est réalisée « *en rajoutant 7 heures de travail par an, […] les agents devront effectuer 2 minutes de travail en plus chaque jour* ». La chambre note, en premier lieu, que ce calcul est imprécis puisqu'il s'applique indistinctement à l'ensemble des agents, quel que soit leur nombre de jours de présence par an.

Surtout, la chambre rappelle que le fractionnement de la journée de solidarité, sans être à proprement parler irrégulier[29], s'apparente à un détournement des objectifs fixés par le législateur, *a fortiori* dans une commune dépourvue d'un outil automatique de décompte du temps de travail. Le rapporteur de la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité avait ainsi souligné que « *la souplesse permise par les circulaires interprétatives […] ne doit pas conduire à effacer l'existence de cette journée de solidarité. Notamment, la dilution de journée de solidarité dans des minutes supplémentaires de temps de travail réparties sur l'année entière n'est pas acceptable. Il convient de veiller à ce que le fractionnement horaire corresponde à un travail supplémentaire effectif* ».

Il appartient donc à la commune de faire évoluer son protocole d'organisation du temps de travail afin de réaliser de façon effective la journée de solidarité, conformément à l'article L. 621-10 du CGFP. Ces modalités doivent être établies par une délibération spécifique, conformément à l'article L. 621-11 du même code.

Outre leur irrégularité, l'accord de jours de congé supplémentaires et l'absence de mise en œuvre de la journée de solidarité constituent un coût estimé non négligeable pour la commune (entre 42 000 € et 136 000 € par an au cours de la période contrôlée, pour un total de 541 000 € – voir le tableau n° 15 de l'annexe n° 2).

4.3.3 Les cycles de travail sont très souples et individualisés

Le cycle de travail hebdomadaire est fixé, au choix de l'agent, à 35h ou 37h30 – dans ce dernier cas, les agents bénéficient de jours de réduction du temps de travail (RTT). Depuis la modification du règlement intérieur de 2023, la commune permet aux agents de choisir annuellement, après validation de la DGS et du maire, le nombre de jours travaillés par semaine pour accomplir les 35h ou 37h30 hebdomadaires. Les agents peuvent donc accomplir leurs heures sur 4, 4,25, 4,5 ou 5 jours. Ainsi, 57 % des agents travaillent 37h30 par semaine et, parmi eux, seuls 18 % travaillent cinq jours par semaine. En outre, les agents sont libres de choisir leur journée d'absence (le cas échéant en cohérence avec l'organisation de leur binôme).

Cette organisation, qui conduit à généraliser des cycles individualisés, est particulièrement souple. La chambre observe que pour certains agents, les horaires limités d'ouverture des services au public et l'absence de fiches de poste pour la plupart d'entre eux, ne permettent pas de justifier des cycles allant jusqu'à 9,4 heures de travail par jour.

---

[29] Selon l'article L. 621-10 du CGFP, la journée de solidarité peut être accomplie par les agents publics selon l'une des modalités suivantes : le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1er mai ; le travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu par les règles en vigueur ; ou toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé annuel.

[30] Les agents devant accomplir 37h30 par semaine sur 4 jours doivent travailler 9,38 heures par jour.

4.3.4 L'attribution excessive de jours de réduction du temps de travail

Le protocole sur le temps de travail prévoit l'attribution de 15 jours de RTT pour l'ensemble des agents s'inscrivant dans un cycle de travail de 37h30 par semaine. Le nombre de jours attribués est correct s'agissant des agents travaillant 37h30 sur cinq jours par semaine. Cependant, 82 % des agents bénéficiant de RTT disposent d'une organisation de leur temps de travail sur 4, 4,25, ou 4,5 jours par semaine.

Or, les jours de RTT ne constituent pas des jours de congés dont le nombre peut être librement fixé par la commune, mais visent strictement à récupérer des heures travaillées en plus de la durée légale de 1 607 heures par an (pour un agent à temps complet).

Pour le calcul des jours de réduction du temps de travail, il faut tenir compte du nombre d'heures travaillées par jour :

- Un agent dont le cycle est de 37h30 *sur 5 jours* travaille 7,5 heures par jour, il récupère donc 112 heures s'il bénéficie de 15 jours de RTT ;
- Un agent dont le cycle est de 37h30 *sur 4 jours* travaille 9,38 heures par jour, il récupère donc 141 heures s'il bénéficie de 15 jours de RTT.

Par conséquent, à Pourrières, un agent travaillant 37h30 par semaine sur 4 jours devrait bénéficier de 10,3 jours de RTT (à arrondir), alors qu'un agent travaillant 37h30 par semaine sur 4,5 jours devrait disposer de 12,5 jours de RTT (le calcul est présenté au tableau n° 16 de l'annexe n° 2[31]). Cet équilibre mathématique permettrait alors à chaque agent de respecter la durée annuelle légale du travail, à savoir 1 607 heures.

La commune attribue donc 4,7 jours de RTT de plus par an aux agents travaillant 37h30 par semaine sur 4 jours, et 2,5 jours de RTT de plus par an à ceux travaillant 37h30 par semaine sur 4,5 jours[32], soit un coût annuel pour la commune estimé à 33 000 €.

En y ajoutant l'attribution de jours de congés supplémentaires et la non-application de la journée de solidarité, la durée annuelle de temps de travail des agents est inférieure aux 1 607 heures fixées par la loi. La commune doit donc modifier sans délai son règlement intérieur afin de se mettre en conformité avec les obligations légales, et l'appliquer strictement.

[31] Un agent à 37h30 par semaine sur 4 jours travaille 9,38h par jour travaillé sur 181 jours travaillés par an (avant RTT). Or, l'accomplissement des 1 600 heures légales de travail par an (avant application de la journée de solidarité) à 9,38h par jour correspondrait à 170,7 jours de travail. Le nombre de jours de RTT attribués doit donc s'élever à 181 jours – 170,7 jours = 10,3 jours de RTT (voir l'annexe n° 2).

[32] Partant du principe que les jours de congés supplémentaires doivent également être supprimés.

Recommandation n° 2. : Se conformer à la durée légale du travail de 1 607 heures par an en supprimant les jours de congés et de réduction du temps de travail irréguliers et en appliquant effectivement la journée de solidarité.

4.3.5 L'absence de contrôle du temps de travail

La commune ne dispose pas d'un système automatisé de contrôle du temps de travail, de type badgeuse. Ce contrôle est réalisé par les responsables hiérarchiques lorsque cela est possible. Cependant, à l'exception de la police, les horaires des agents sont fixes mais individualisés, de sorte qu'il n'y a pas de plages horaires communes par service, ce qui complique le contrôle du temps de travail.

Dans les sites qui n'accueillent pas de responsables hiérarchiques, c'est-à-dire tous les sites à l'exception de l'hôtel de ville, aucun contrôle n'est opéré.

La chambre relève que la collectivité n'est pas en mesure de vérifier que l'augmentation théorique du temps de travail journalier, qui a impliqué l'attribution de jours de RTT aux agents concernés, est effective. Cette absence de dispositif de contrôle des horaires ne permet pas à l'administration de s'assurer de l'accomplissement de cette durée légale par ses agents, alors même que les cycles de travail sont très souples.

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) dispose que le paiement d'heures supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre d'un système automatisé de contrôle du temps de travail. Toutefois, pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, et pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à 10, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Les décomptes manuels fournis à la chambre sont précis, mais ne permettent pas de justifier la totalité des IHTS versées aux agents et leurs motifs. En outre, en infraction à l'article 6 du décret précité, certains agents réalisent parfois plus de 25 heures supplémentaires par mois, sans que le chef de service ne mentionne de circonstances exceptionnelles sur l'état justificatif.

La chambre recommande à la commune de mettre en place un système de contrôle du respect effectif de la durée légale de travail des agents.

Recommandation n° 3. : Mettre en place un système de contrôle du respect effectif de la durée légale de travail des agents.

4.3.6 Un dispositif d'autorisations spéciales d'absence favorable

Les autorisations spéciales d'absence accordées par la commune aux agents pour événements familiaux sont plus favorables que celles dont bénéficient les agents de l'État. Ainsi, là où la fonction publique d'État ne vise que le mariage (ou le pacte civil de solidarité) de l'agent lui-même, la commune accorde en outre trois jours d'absence pour le mariage d'un enfant et un jour pour le mariage d'ascendants, frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs, oncles, tantes, neveux et nièces. La commune accorde des jours pour d'autres motifs non prévus pour les fonctionnaires de l'État (maladie grave ou hospitalisation ou décès des beaux-parents – 5 jours – et des ascendants, oncles, tantes, nièces, neveux, maladie grave ou hospitalisation – 1 jour).

Cette interprétation extensive des dispositions de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique réduit de fait le temps de travail des agents.

Le protocole sur le temps de travail du 9 mars 2023 indique que les autorisations spéciales d'absence sont considérées comme du temps de travail effectif, générant donc des droits de RTT. Or, à l'exception de celles accordées dans le cadre du droit syndical et de celles pour lesquelles la loi le prévoit, les autorisations spéciales d'absence n'ont pas vocation à être considérées comme du temps de travail effectif et, en conséquence, n'ouvrent pas de droit à des jours de RTT.

Il ressort de l'ensemble de ces observations que la pratique observée en matière de temps de travail contredit les stipulations du règlement intérieur modifié en 2023, et n'est pas régulière. La commune doit remettre à plat l'organisation du temps de travail afin d'observer la règlementation en vigueur pour toute la fonction publique.

4.4 La masse salariale et la rémunération des agents

4.4.1 La masse salariale connaît une trajectoire haussière

La rémunération du personnel s'élève à 2,2 M€ en 2023, ce qui situe Pourrières dans la moyenne des communes de sa strate démographique[33]. Elle a connu une augmentation de 31 % depuis 2019. Cette hausse de plus de 500 000 € s'explique d'abord par la hausse des effectifs (+10 %), par les augmentations du point d'indice intervenues les 1er juillet 2022 et 2023, et par des vacances ou des recrutements à certains postes (DGS, cabinet, chargé de communication, etc.). La commune ne mesure pas l'impact du glissement vieillesse-technicité, cette option étant considérée comme trop coûteuse et peu utile au regard du volume des effectifs communaux.

[33] Les charges de personnel totales (y compris impôts et charges sociales) représentent 589 € par habitant en 2023, contre 604 € en moyenne pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants.

Le régime indemnitaire des agents titulaires a connu une hausse de 29 % entre 2020 et 2021, qui s'explique par l'augmentation de 125 € par mois de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) pour tous les agents en novembre 2020, et par un recours plus important aux heures supplémentaires payées. La rémunération des non-titulaires a connu un pic en 2021 qui s'explique par les mêmes facteurs et par le nombre important de stagiairisations intervenues cette année-là.

Tableau n° 11 : Rémunérations du personnel (hors charges)

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
Rémunération principale titulaires	1 112 811	1 122 008	1 244 895	1 348 871	1 363 925	+ 23 %
+ Régime indemnitaire titulaires	392 202	401 733	517 108	528 800	548 347	+ 40 %
+ Autres indemn. (SFT, IR, NBI)	20 435	19 255	20 737	29 374	30 591	+ 50 %
= Rémun. personnel titulaire (a)	**1 525 447**	**1 542 996**	**1 782 740**	**1 907 045**	**1 942 862**	**+ 27 %**
Rémun. personnel non titulaire (b)	**248 171**	**338 567**	**416 690**	**324 458**	**341 250**	**+ 37 %**
Autres rémunérations (c)	**18 150**	**3 133**	**13 373**	**0**	**2 254**	**- 88 %**
Atténuations de charges (d)	**84 615**	**71 466**	**79 363**	**88 534**	**46 384**	**- 45%**
= Rémunérations du personnel (a+b+c-d)	**1 707 153**	**1 813 229**	**2 133 439**	**2 142 968**	**2 239 983**	**+ 31 %**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion. Autres rémunérations : apprentis, emplois aidés, notamment.

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, qui sont intégrées comptablement au régime indemnitaire des agents, diminuent au cours de la période contrôlée. De façon classique, sur l'ensemble de la période, 67 % des IHTS sont attribuées à la police rurale et aux services techniques. Leur coût apparaît maîtrisé.

Tableau n° 12 : Évolution des heures supplémentaires

	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
H. sup. payées (IHTS)	1 841	1 504	2 549	1 455	1 040	- 43 %
Coût total des IHTS	34 466 €	28 018 €	49 685 €	32 289 €	23 751 €	- 31 %
H. sup. à récupérer	1 550	794	1 299	753	1 619	+ 4 %

Source : CRC, d'après les fichiers de paie et les données de la commune.

4.4.2 Le régime indemnitaire

4.4.2.1 La mise en œuvre du RIFSEEP

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

La commune de Pourrières a mis en place le RIFSEEP dès 2016, pour les filières administrative, sportive, sociale et animation. Il a ensuite été étendu aux filières technique et culturelle par la délibération n° 2018-005 du 12 février 2018. Il concerne donc tous les agents à l'exception de la police municipale.

Le régime inclut deux parts cumulables : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) tenant compte du niveau de responsabilité et d'expertise ainsi que de l'expérience professionnelle de l'agent, et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui repose sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent, en lien avec son évaluation. Les plafonds d'IFSE et de CIA fixés par la commune sont conformes à la règlementation et les montants versés les respectent. Cependant, les fourchettes d'IFSE étant très larges pour chaque groupe de fonctions (par exemple de 1 350 € à 10 800 € annuels pour un adjoint administratif du groupe 2), la délibération pourrait indiquer des critères précis permettant d'objectiver la fixation du niveau d'IFSE au sein de chaque groupe de fonctions.

Un complément indemnitaire annuel est alloué à la totalité des agents de la commune, pour un montant moyen de 570 € en 2023. Il est versé en deux fractions, en juin et novembre de chaque année. Bien que la délibération du 12 février 2018 ne fixe pas de critère précis permettant d'établir le montant du CIA, l'ordonnateur indique que celui-ci tient compte de l'atteinte des résultats et de la valeur professionnelle, établis lors de l'évaluation annuelle.

4.4.2.2 Le régime indemnitaire de la police municipale doit respecter la règlementation

4.4.2.2.1 L'attribution irrégulière de chèques-cadeaux comme complément de rémunération

Le RIFSEEP ne s'applique pas aux policiers municipaux. Leur régime indemnitaire était régi jusqu'en 2024 par les décrets n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 et n° 2011-444 du 21 avril 2011, et est désormais encadré par le décret n° 2024-614 du 26 juin 2024.

Entre 2021 et 2022, la commune a attribué des chèques-cadeaux aux quatre agents de la police municipale. Ainsi, 1 564 chèques d'une valeur de 5, 10 ou 20 € ont été alloués pour un total de 11 152 € sur les deux années, soit 2 788 € par agent. L'ordonnateur a motivé ces attributions par la volonté de faire bénéficier ces agents du CIA et de l'augmentation de 125 € par mois d'IFSE dont avaient bénéficié les autres agents. Or, le CIA et l'IFSE sont, par nature, des éléments du RIFSEEP dont sont exclus les policiers municipaux.

Cet avantage en nature, qui constituait en réalité un complément de rémunération pour les agents concernés, n'est pas prévu par l'article L. 712-1 du CGFP fixant la composition de la rémunération des fonctionnaires. Cette pratique était donc illégale.

En outre, ces compléments de rémunération n'apparaissent pas sur les bulletins de paye des agents et n'ont donc pas été soumis aux cotisations et contributions de sécurité sociale. Or, l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale dispose que les cotisations sont dues « *sur toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail* ». Ces sommes, qui dépassent le seuil de 5 % du plafond mensuel de la sécurité sociale (171 € en 2022), n'étaient concernées par aucun motif d'exonération et auraient donc dû faire l'objet de prélèvements sociaux.

4.4.2.2.2 Le mauvais usage de la prime d'intéressement à la performance collective

À compter de 2022, la commune a mis en place pour les agents de la filière de la police la prime d'intéressement à la performance collective des services prévue par l'article L. 714-7 du CGFP et les décrets n° 2012-624 et 2012-625 du 3 mai 2012. Celle-ci, versée en décembre, s'élève à 600 € par an et par agent (soit le plafond réglementaire) et a été instituée « *afin de remplacer les [chèques-cadeaux] qui leur étaient attribués tous les ans* ».

La prime d'intéressement a pour objet de valoriser l'atteinte d'objectifs précis pour l'ensemble des agents d'un même service, non de constituer un complément de rémunération pour les agents ne bénéficiant pas du RIFSEEP.

Ainsi, le conseil municipal doit fixer les objectifs à atteindre par les services concernés et les types d'indicateurs à retenir, et le maire doit fixer, après avis du comité social territorial, les résultats à atteindre et les indicateurs retenus puis constater, à l'issue de la période, si les résultats ont été atteints.

Or, les délibérations n° 2022-0083 du 22 septembre 2022 et n° 2023-059 du 13 octobre 2023 fixent des objectifs excessivement larges qui concernent les individus et non le service (« *manière de servir, motivation ; connaissances professionnelles ; organisation personnelle et qualités rédactionnelles* », etc.). Elles ne déterminent aucun indicateur. En outre, aucune décision de l'ordonnateur n'est venue fixer les résultats à atteindre par le service ni les indicateurs retenus. Le maire a indiqué que les objectifs étaient évalués au moment des entretiens annuels. Les comptes-rendus de ces entretiens ne mentionnent ni l'existence de la prime d'intéressement collectif, ni l'atteinte d'objectifs collectifs par les membres du service.

La délibération du 13 octobre 2023 acte la création de la prime par « *renouvellement tacite chaque année* » pour les agents de la filière de la police. Cette décision est contraire à l'article 3 du décret n° 2012-624 qui prévoit que l'assemblée délibérante fixe des objectifs pour une période de 6 ou 12 mois consécutifs, cette période pouvant s'inscrire dans un programme d'objectifs annuel ou pluriannuel.

De plus, les délibérations instituant la prime pour les années 2022 et 2023 ont été adoptées au dernier trimestre de ces années. Les « objectifs » pour 2022 et 2023 n'ont donc été fixés qu'en fin d'années. Cette incohérence démontre le détournement de l'utilisation de la prime.

La chambre rappelle que la prime d'intéressement à la performance collective ne peut être utilisée pour accroître la rémunération d'agents ne bénéficiant pas du RIFSEEP. Par délibération du 7 novembre 2024, la commune a supprimé la prime d'intéressement des policiers. La chambre demande à la commune de veiller à respecter le cadre règlementaire si elle entend réintroduire une prime d'intéressement à la performance collective à l'avenir, notamment en fixant de réels objectifs, indicateurs et résultats à atteindre par le service, et d'évaluer leur réalisation.

Enfin, la commune doit veiller à respecter strictement la règlementation en vigueur dans le cadre de la mise en place, en 2025, du nouveau régime indemnitaire de la police.

4.4.3 La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est un complément de rémunération réservé aux fonctionnaires occupant un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Au cours de la période contrôlée, la NBI est attribuée à 13 agents par an en moyenne. En 2023, la NBI représente un coût annuel de 12 600 €.

Tous les agents bénéficiaires de la NBI disposent d'un arrêté d'attribution à jour dont le montant correspond à la somme versée mensuellement.

4.4.4 Le cadre des astreintes doit être précisé

Le régime des astreintes des agents territoriaux repose notamment sur les dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale et des articles 1er et 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale.

L'article 5 du décret du 12 juillet 2001 dispose que l'assemblée délibérante détermine « *les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ». Or, la délibération du 14 décembre 2020 qui autorise le recours aux astreintes est très générale, dans la mesure où elle concerne tous les agents de « *toutes filières* ». Bien qu'elle fixe le montant des indemnités d'astreinte et d'intervention, et rappelle les dispositions règlementaires, elle ne détermine pas les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, ni les modalités de leur organisation.

Or, il n'existe pas non plus d'arrêté individuel permettant de décliner l'attribution d'astreintes aux agents. La chambre préconise donc à la commune de formaliser le cadre des astreintes en précisant la délibération concernée ou, pour la mettre en application, en établissant des arrêtés individuels précis.

Les indemnités d'astreinte sont versées aux agents de trois pôles : le pôle technique, la police municipale et les services administratifs. Leur montant a diminué à la fin de la période contrôlée. Les astreintes des services administratifs ont connu une importante baisse entre 2022 et 2023 car les astreintes pour l'état civil ont été supprimées en 2023.

Tableau n° 13 : Montant des indemnités d'astreintes versées

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
Astreintes	27 884	28 190	31 511	28 795	23 790

Source : CRC, d'après les fichiers de paie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines de la commune est marquée par la violation des dispositions légales sur le temps de travail des fonctionnaires. Le système actuel, bien que refondé et amélioré en 2023, demeure irrégulier en raison de l'octroi de jours de congés supplémentaires, de jours de RTT excessifs et de l'absence d'effectivité de la journée de solidarité. Alors même que les cycles de travail sont souples et individualisés, aucun dispositif de contrôle du temps de travail n'est mis en place afin de s'assurer que les heures prévues sont travaillées. L'ensemble du dispositif doit être remis à plat afin que la commune respecte la durée légale du temps de travail de 1 607 heures par an.

Dans ce cadre, le paiement d'heures supplémentaires s'opère parfois en l'absence de décompte contrôlable, ce qui est irrégulier. De même, le cadre des astreintes, trop large, doit être précisé. La commune doit veiller à ce que le régime indemnitaire de la police municipale respecte la règlementation applicable.

5 LA GESTION DES ACHATS

5.1 Une gestion de la commande publique à consolider et régulariser

5.1.1 Une fonction « achats publics » à renforcer

La commune ne dispose pas d'un service dédié aux marchés publics. Les tâches d'« achats publics » étaient jusqu'en 2021 exercées par un agent qui a, depuis, quitté ses fonctions. Depuis 2022, la directrice générale des services assure elle-même cette mission (notamment la phase de passation) en s'appuyant sur ses collaborateurs s'agissant des aspects techniques (définition du besoin, rédaction des pièces techniques du marché, analyse des offres, exécution technique du marché). L'exécution administrative et financière du marché est suivie par le service des finances.

Afin de s'assurer du respect des règles de la commande publique et d'éviter la multiplication des achats sans formalisme (c'est-à-dire le fractionnement des achats), la commune a adopté un guide interne par délibération du 27 juin 2022 rappelant les règles générales, les risques encourus en cas de non-respect de ces règles et fixant le cadre interne de la procédure de passation et de suivi des marchés. La procédure interne se concentre sur deux tableaux qui tiennent sur une page du guide, lequel comporte uniquement cinq pages. Les différentes étapes, associées à la répartition des rôles et aux rappels de la règlementation, gagneraient à être détaillées.

Les marchés sont rédigés sans logiciel métier, ce qui devrait imposer des compétences solides et une veille juridique permanente en interne. Les outils de suivi des marchés sont indigents et ne permettent ni de suivre leur exécution (excepté pour le complexe sportif) ni d'anticiper le renouvellement des marchés récurrents.

Jusqu'en 2020, seules les opérations d'investissement faisaient l'objet de procédures de marchés publics. En fonctionnement, le premier marché a été conclu en 2021 pour les assurances, puis en 2022 pour la location de décors lumineux sur trois ans. En outre, dans l'objectif d'un achat performant, le règlement interne impose désormais trois devis pour les achats supérieurs à 5 000 € HT, témoignant de la volonté de la commune d'améliorer son processus d'achat.

Afin de développer et professionnaliser la fonction « achats », la chambre engage la commune à poursuivre la montée en compétence des services associés au processus d'achat, notamment à travers des formations. Elle pourrait envisager de confier cette mission à un agent spécialisé en la matière (0,5 ou 1 ETP).

Pour accompagner la professionnalisation de la fonction « achats » en interne, la commune peut accentuer son recours à des modalités de mutualisation de l'achat public permettant de s'appuyer sur des personnels dédiés et d'obtenir des prix compétitifs. La commune est membre d'un groupement de commandes pour l'achat d'énergie et services associés (comme l'électricité). S'agissant notamment des dépenses de télécommunications (flotte mobile, fixe, internet), elle étudie la possibilité de recourir au syndicat mixte d'ingénierie pour les collectivités et territoires innovants des Alpes et de la Méditerranée (SICTIAM) auquel elle est adhérente, qui fait office de centrale d'achats.

Ce type de bonnes pratiques est à développer.

5.1.2 Un recensement des besoins insuffisant pour la computation des seuils

La commune ne s'est pas dotée d'une nomenclature interne des achats, outil qui permet de vérifier la valeur des achats considérés comme homogènes au regard des seuils de publicité et de mise en concurrence. L'ordonnateur a indiqué utiliser la nature comptable de ses dépenses, en se basant sur les montants réalisés l'année précédente, pour réaliser la computation des seuils.

Cette méthode n'apparaît pas satisfaisante dans la mesure où certaines natures comptables regroupent des achats non homogènes et ne permettent pas à la commune de définir efficacement le besoin ni, en conséquence, la procédure adéquate. Ainsi, certains achats significatifs sont réalisés sans aucune publicité ni mise en concurrence.

C'est le cas des locations mobilières comptabilisées au compte 6135, qui dépassent les 100 000 € annuels depuis 2021 et qui comprennent la location de copieurs, de constructions modulaires (de type Algeco) et autres matériels divers. S'agissant de la location de copieurs, la commune prévoit de lancer une procédure de marché à procédure adaptée, à l'échéance des contrats en cours.

Pour les entretiens de véhicules, aucun marché n'a été conclu alors que la nature comptable afférente (compte 61551) a enregistré plus de 55 000 € de dépenses en 2023. L'ordonnateur a indiqué qu'une procédure serait prochainement lancée, les besoins ayant été identifiés avec une ébauche de cahier de charges pouvant servir de base à un marché alloti. En outre, la commune envisage de se doter d'un outil automatisé afin de faciliter le suivi des dépenses d'entretien et la rédaction du cahier des charges.

L'absence de recensement rigoureux des besoins conduit la commune à recourir de manière injustifiée aux marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables pour certains achats.

La chambre recommande à la commune de s'assurer du respect de la computation des seuils d'achat, qui constitue un préalable déterminant dans le choix de la procédure de passation.

Recommandation n° 4. : S'assurer du respecter de la computation des seuils pour les achats publics et appliquer les procédures de passation de marchés adéquates.

5.1.3 Des irrégularités dans une procédure formalisée d'appel d'offre

En 2024, la commune a lancé une procédure d'appel d'offres ouvert s'agissant de la fourniture et de la livraison de repas pour le restaurant scolaire, car l'estimation du besoin dépassait le seuil de procédure formalisée pour les fournitures et services (221 000 € HT).

Des obligations relatives à cette procédure formalisée n'ont pas été respectées. Par exemple, le procès-verbal de la commission d'appel d'offres, quasiment vide, ne permet ni de vérifier le quorum ni de faire état du déroulement et des décisions de la commission. En méconnaissance de l'article R. 2184-1 du code de la commande publique, il n'a pas été établi de rapport de présentation[34], lequel se distingue du rapport d'analyse des offres.

Aux termes de l'article R. 2161-5 du code de la commande publique, la procédure d'appel d'offres ouvert interdit toute négociation. Or, la commune, qui avait prévu cette possibilité dans son règlement de consultation, a effectivement mené une négociation avec les deux soumissionnaires. Cette négociation a certes conduit à obtenir des prix plus avantageux, mais aussi à ajuster le besoin en cours de procédure (menus à cinq composantes, ramenés à quatre composantes). Cette modification peut être considérée comme une entrave au principe de liberté d'accès à la commande publique, certains candidats ayant pu renoncer à présenter une offre au regard du besoin initial.

Les analyses des offres avant négociation et après négociation ont été retracées dans un seul et même rapport alors que la transparence des procédures, notamment du processus de négociation, aurait nécessité l'établissement de deux rapports distincts.

En outre, l'application des critères d'attribution apparaît peu rigoureuse. S'agissant du critère technique (pondéré à 60 %), l'appréciation littérale des sous-critères sans notation associée ne permet pas d'établir une corrélation directe avec la note technique globale attribuée. S'agissant du critère du prix (pondéré à 40 %), la commune a déterminé la note à partir du premier prix figurant sur le bordereau des prix unitaires alors qu'il aurait été plus pertinent de se baser sur le montant total estimé de la prestation (c'est-à-dire à partir du détail quantitatif et estimatif).

[34] Ce rapport a pour but de retracer toutes les opérations qui ont conduit à la conclusion du marché public. Il comporte, en particulier, les éléments concernant le contexte et l'économie générale de la consultation, toutes les étapes de la procédure de passation ainsi que les décisions prises s'agissant des candidatures et des offres reçues. Sont également détaillées les informations relatives à l'offre retenue et à l'attributaire ou aux éventuels sous-traitants déclarés.

5.1.4 Une déclaration sans suite révélant une méconnaissance des règles de la commande publique

En juillet 2024, la commune a décidé d'abandonner la consultation portant sur les travaux de voirie 2024 en raison de risques juridiques potentiels. En effet, le règlement de consultation comportait des références à des textes abrogés et manquait de précisions dans les documents demandés. En outre, des informations concernant les prix de l'ancien attributaire avaient été divulguées à l'ensemble des soumissionnaires, pouvant nuire à une concurrence loyale entre les opérateurs économiques.

Bien que la déclaration sans suite fût la solution juridique la plus prudente en raison des circonstances, il n'en demeure pas moins que ses motifs soulignent la nécessité que la commune s'approprie les règles de la commande publique, s'agissant notamment du processus de passation.

5.2 Des travaux ne relevant pas de la commune et visant à satisfaire un intérêt privé

En fin d'année 2021, des agents municipaux ont réalisé en régie un mur de clôture situé en partie sur un domaine privé et sur le domaine public appartenant au département du Var (RD23), afin de protéger un particulier des désagréments dus aux conteneurs de tri sélectif.

Avant de procéder aux travaux, la commune a sollicité l'accord du département du Var qui a délivré une permission de voirie en janvier 2021.

L'ordonnateur a invoqué des raisons de salubrité publique pour justifier la construction de ce mur, alors que l'implantation des premières colonnes de tri datait de 2013, soit huit ans avant les travaux.

S'il était apparu que la salubrité publique était en jeu, ce qui n'a pas été démontré, c'est un aménagement spécifique qui aurait dû être construit avec l'accord et le financement de l'intercommunalité, compétente en matière de gestion et valorisation des déchets ménagers et déchets assimilés, et non le mur de clôture d'une résidence privée entièrement financé par la commune.

Ainsi, la commune a dépensé 38 000 € (22 000 € de main d'œuvre et 16 000 € de fournitures) pour réaliser un mur de clôture situé sur un domaine ne lui appartenant pas, dans le cadre d'une compétence qu'elle ne détenait pas, et visant à satisfaire un intérêt privé.

5.3 L'immeuble du bar du Var, une opération coûteuse

Afin de revitaliser le cœur de ville, la commune a manifesté son intention, dès 2020, d'acquérir les deux bars situés sur la place principale, à savoir le bar du Var et l'ancien bar Le Gold. En 2021, elle a signé une convention avec le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement du Var pour l'accompagner dans la définition des fonctions de ces locaux. Il en est ressorti qu'ils avaient vocation à demeurer des lieux de convivialité. L'ancien bar Le Gold, devenu le Café Germain, est en activité depuis novembre 2023.

Le bar du Var, situé 6 Grand Place, n'est plus en activité depuis 2020, à la suite de la crise sanitaire. La commune a acquis en mai 2021 le fonds de commerce du local d'une superficie de 75 m^2 pour 24 000 € puis, en septembre 2022, les murs pour 170 000 €. Afin de procéder à la réhabilitation entière de l'immeuble, la commune a acquis les deux appartements situés aux étages pour 44 751 € et 87 638 €, en septembre 2024.

Elle est désormais l'unique propriétaire de cet immeuble, datant de 1770 et présentant un état extrêmement dégradé.

5.3.1 Une acquisition au montant surévalué favorisant l'ancien propriétaire

Le prix d'achat des murs du bar du Var, qui s'élève à 170 000 €, est manifestement disproportionné et s'écarte grandement de l'avis des Domaines du 2 novembre 2020.

Lors de l'acquisition du bar du Var, la commune s'est appuyée sur l'avis d'une agence immobilière en date du 23 octobre 2020 qui employait deux méthodes pour estimer la valeur du bien à 170 000 €. La première méthode, basée sur le revenu annuel que peut générer le local, n'est pas probante, les éléments et la formule de calcul n'étant ni sourcés ni démontrés. La deuxième méthode se fonde sur un prix au mètre carré (1 500 €) obtenu de manière peu rigoureuse et approximative à partir des prix de référence de biens aux caractéristiques très différentes du bar du Var (2 000 € pour des locaux neufs et bruts très bien situés, et 1 000 € pour des locaux anciens moins bien situés). En outre, la formule appliquée (1 500 €/m^2 pour 75 m^2) aurait dû aboutir au prix de 112 500 €, et non au résultat erroné de 150 000 €, auquel s'est ajouté un montant non étayé pour l'espace caves aboutissant à la somme totale et non justifiée de 170 000 €.

Si une collectivité peut s'écarter de l'avis des Domaines au moment d'acquérir un bien immobilier, cette décision doit être motivée dans la délibération actant l'achat. Or, la délibération n° 2021-021 du 6 avril 2021 approuvant l'acquisition des murs de l'établissement « bar du Var » manque de transparence en rappelant seulement que la saisine des Domaines n'était pas obligatoire. La délibération ne vise ni ne mentionne l'existence de l'avis des Domaines que l'ordonnateur avait pourtant sollicité, qui mentionnait un prix de 92 000 € (près de deux fois inférieur au prix d'achat) et qui aurait été susceptible d'éclairer le débat et la décision des élus municipaux. Sans le motiver, la commune s'est donc amplement écartée de l'avis des Domaines pourtant favorable aux finances communales.

En outre, à la même période, par délibération n° 2020-095 du 9 novembre 2020, la commune avait acté l'acquisition des murs d'un autre bar, « Le Gold », d'une superficie équivalente au bar du Var mais dans un état moins dégradé et pour un prix inférieur, soit 115 000 € (hors frais de notaire).

L'ancien propriétaire du bar du Var, conseiller municipal de Pourrières il y a de nombreuses années et actuellement conseiller en immobilier, avait certes refusé de céder son bien au prix estimé par les Domaines, estimant que celui-ci était « exceptionnel », ce que l'état de dégradation du bâtiment vient largement nuancer.

Photo n° 1 : État des caves du bar du Var au moment de l'achat

Source : Avis de l'agence immobilière du 23 octobre 2020.

5.3.2 La commune a assumé des dépenses ne lui incombant pas

Avant d'acheter les murs en septembre 2022 au prix élevé de 170 000 €, la commune avait acheté en mai 2021 le fonds de commerce pour 24 000 €. Dans l'intervalle (entre juin 2021 et août 2022), la commune a versé un loyer mensuel au propriétaire pour 898,93 € conformément à l'acte de cession du fonds de commerce et au bail commercial en vigueur.

Lors de l'acquisition définitive du bar, la commune ne pouvait pas ignorer l'état dégradé de l'immeuble et les travaux inévitables à effectuer.

Les désordres structurels ont eu pour conséquence une procédure imprévue et urgente de mise en sécurité par arrêté municipal du 25 novembre 2022, c'est-à-dire quelques semaines après l'achat des murs de l'établissement par la commune.

La commune a dû effectuer des travaux urgents de sécurisation de l'immeuble en 2023 pour plus de 76 000 € TTC.

Cependant, la commune qui, à cette date, n'était propriétaire que d'une partie de l'immeuble (330/1 000 tantièmes), n'aurait pas dû supporter la totalité des coûts et aurait dû réclamer le remboursement de leur part aux co-propriétaires (pour 670/1 000 tantièmes) comme cela était initialement prévu[35].

[35] Article 2 de l'arrêté de mise en sécurité du 25 novembre 2022.

Or, l'ordonnateur a décidé que la commune assumerait la totalité des dépenses, sans approbation du conseil municipal, pourtant seul compétent pour accorder des libéralités. La commune a ainsi supporté indûment des dépenses pour un montant de plus de 51 000 €. Il appartient à la commune de réclamer aux anciens propriétaires des appartements le montant des travaux effectués à leur profit en 2023.

L'opération « Immeuble bar du Var » a d'ores et déjà coûté à la commune plus de 451 000 €[36], auxquels s'ajouteront environ 500 000 € de travaux en 2024 et 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune doit poursuivre la professionnalisation de la fonction « achats » en concentrant son effort sur le recensement des besoins, dans la mesure où celui-ci permet d'apprécier les différents seuils qui déterminent les règles de publicité, de mise en concurrence et donc le choix des procédures adéquates.

Certaines opérations immobilières menées par la commune de Pourrières témoignent d'une gestion peu rigoureuse conduisant à ce que la commune assume des dépenses qui ne lui incombent pas, ce qui est irrégulier. Il lui est demandé d'observer la réglementation en vigueur.

[36] Achat du fonds (24 000 €) + achat des murs (170 000 €) + 15 mois de loyers (13 484 €) + travaux urgents de sécurisation (76 147 €) + études payées en 2023 (35 352 €) + achats des deux appartements (132 389 €).

ANNEXES

Annexe n° 1. Finances.....41
Annexe n° 2. Ressources humaines.....42

Annexe n° 1. Finances

Tableau n° 14 : Le financement des investissements

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	**573 293**	**676 665**	**597 081**	**570 517**	**959 755**	**3 377 311**
- Annuité en capital de la dette	414 474	430 191	460 771	445 348	427 135	2 177 918
= CAF nette ou disponible (C)	**158 819**	**246 475**	**136 310**	**125 168**	**532 621**	**1 199 393**
Taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	158 574	178 994	136 122	152 436	139 277	765 402
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	171 496	230 794	172 217	292 605	148 539	1 015 651
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	35 000	212 210	429 167	162 229	175 694	1 014 300
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	136 113	465 585	372 019	65 000	0	1 038 718
+ Produits de cession	0	0	0	0	70 900	70 900
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**501 183**	**1 087 584**	**1 109 525**	**672 270**	**534 410**	**3 904 972**
= Financement propre disponible (C+D)	**660 002**	**1 334 058**	**1 245 835**	**797 439**	**1 067 031**	**5 104 365**
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	*36,0 %*	*67,6 %*	*57,3 %*	*39,3 %*	*81,1 %*	*/*
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	1 835 210	1 974 748	2 173 991	2 030 745	1 315 435	9 330 130
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	4 939	10 793	20 321	10 289	27 048	73 390
+/- Variation autres dettes et cautionnements	14 087	9 017	-700	366	700	23 471
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**- 1 194 234**	**- 660 501**	**- 947 777**	**- 1 243 962**	**- 276 153**	**- 4 322 625**
- Reprise sur excédents capitalisés	0	67 335	0	0	0	67 335
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**- 1 194 234**	**- 727 836**	**- 947 777**	**- 1 243 962**	**- 276 153**	**- 4 389 961**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	940 000	1 139 267	299 740	1 433 760	0	3 812 767
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 254 234	411 431	-648 037	189 798	- 276 153	- 577 194

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 2. Ressources humaines

Tableau n° 15 : Coût estimé du non-respect du temps de travail

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de jours de congés accordés	35	34	34	34	27
Écart avec le nombre de jours travaillés du régime légal (228)	10	9	9	9	2
Écart en nombre d'heures (a)[37]	70	63	63	63	14
Écart en heures lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité (b)	7	7	7	7	7
Différence avec la durée légale du travail (1 607h) (a+b=c)	77	70	70	70	21
Durée de travail théorique de la collectivité (1 607-c)	1 530	1 537	1 537	1 537	1 586
Effectif pris en compte au 31/12 (d)	69	73	73	73	71
*Volume d'heures perdues (c*d=e)*	2 898	2 628	2 701	2 774	1 491
Sureffectif théorique (e/1 607=f)	1,80	1,63	1,68	1,73	0,93
Masse salariale (g)	2 443 346	2 600 409	3 040 591	3 137 174	3 200 807
Coût moyen d'un agent (g/d=h)	35 411	35 622	41 652	42 975	45 082
Surcoût budgétaire lié aux congés supplémentaires et à la journée de solidarité (f*h)	**117 074**	**113 272**	**132 246**	**136 654**	**41 828**

Source : CRC, d'après les comptes et données transmises par la commune.

[37] Pour les besoins du calcul, la chambre a retenu un nombre de sept heures par jour, ce qui est inférieur au temps de travail des agents travaillant 37h30 par semaine et/ou moins de cinq jours par semaine.

Tableau n° 16 : Calcul des jours de RTT pour un temps de travail hebdomadaire de 37,5 heures, en fonction du nombre de jours travaillés par semaine

Ce tableau ne présente pas la situation observée à Pourrières, mais les mesures qui devraient être mises en œuvre.

Pour 37h30 de travail hebdomadaire	Nombre de jours de travail par semaine *(x)*			
	4	4,25	4,5	5
Jours calendaires (a)	365	365	365	365
- Repos hebdomadaires (jours non travaillés) (b)	156	143	130	104
- Jours fériés (moyenne)[38] *(c)*	8	8	8	8
- Nombre de jours de congés annuels (d)	20	21,25	22,5	25
= Nombre de jours travaillés avant RTT (e=a-b-c-d)	181	192,75	204,5	228
Nombre d'heures travaillées par jour (f=37,5/x)	9,38	8,82	8,33	7,5
Nombre de jours pour effectuer 1 600 heures (g=1 600/f)	170,67	181,33	192	213,33
RTT nécessaires (à arrondir) (h=e-g)	**10,3**	**11,4**	**12,5**	**14,7**
Nombre de jours travaillés après RTT (i=e-h)	170,7	181,3	192	213,3
*Temps de travail annuel correspondant (j=f*i)*	1 600	1 600	1 600	1 600
Heures liées à la journée de solidarité (k)	7	7	7	7
Temps de travail annuel (j+k)	**1 607**	**1 607**	**1 607**	**1 607**

Source : CRC.

Lecture : Un agent à 37h30 par semaine sur 4 jours travaille 9,38h par jour travaillé sur 181 jours travaillés par an (avant RTT). Or, l'accomplissement des 1 600 heures légales de travail par an à 9,38h par jour correspondrait à 170,7 jours de travail. Le nombre de jours de RTT attribués doit donc s'élever à 181 jours – 170,7 jours = 10,3 jours de RTT.

[38] Le nombre moyen de jours fériés dont bénéficient tous les agents annuellement est fixé à 8, en raison de la flexibilité dont disposent actuellement les agents à Pourrières qui ne travaillent pas 5 jours par semaine pour fixer leur jour hebdomadaire d'absence. À l'avenir, si ce jour était fixe, le nombre moyen de jours fériés pour les agents travaillant 4, 4,25 ou 4,5 jours par semaine devrait être fixé à 7, ce qui rajouterait mécaniquement 1 jour de RTT au total. Cette précision méthodologique explique la différence de calcul du CDG 83.

RÉPONSE DE MONSIEUR SÉBASTIEN BOURLIN, MAIRE DE LA COMMUNE DE POURRIERES

CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE POURRIÈRES

ARRIVEE LE 24/04/2025
N° 2025-0377

paca-courrier

De: [redacted]
Envoyé: jeudi 24 avril 2025 17:29
À: [redacted]
Cc: Sebastien Bourlin
Objet: Réponse ROD1 CCG Commune de Pourrières
Pièces jointes: REPONSE ROD 24042025.pdf

Attention : ce courriel ne provient pas des JF, traitez-le avec prudence

Madame, Monsieur,

Je vous prie de bien vouloir trouver en pièce jointe la réponse de Monsieur le Maire au rapport d'observations définitives relatives au contrôle des compte et de la gestion de la commune de Pourrières.

Vous en souhaitant bonne réception.

Cordialement,

[redacted]

[redacted]

Commune de Pourrières *(Ligne directe 150)*

[redacted]

REPONSE DE MONSIEUR SEBASTIEN BOURLIN,

Maire de la Commune de Pourrières

-

Concernant le rapport d'observations définitives

relatives au contrôle des comptes et de la gestion

de la Commune de Pourrières

-

Exercices 2019 et suivants

Hôtel de Ville – Place Jules Michel – 83910 POURRIERES – Tél. 04 98 05 11 70 – FAX : 04 98 05 11 76
http://www.pourrieres.fr

République Française – Département du Var – Arrondissement de Brignoles

MAIRIE DE POURRIERES

Madame Nathalie GERVAIS
Présidente de la Chambre Régionale des Comptes PACA
17, rue de Pomègues
13 295 Marseille Cedex 8

Pourrières,
Le 24 avril 2025

N/Réf. : SB/SC 2025-04-04

Vos réf. : GREFFE/JA/n°364

Objet : Réponse de Monsieur le Maire au rapport d'observations définitives de la Commune de POURRIERES relatif à la gestion de la Commune pour les exercices 2019 et suivants

Madame la Présidente,

C'est avec une très grande attention que j'ai donc pris connaissance du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur l'examen des comptes et de la gestion de la Commune de Pourrières couvrant la période de 2019 à 2024.

Nous tenions donc à en accuser réception et remercions l'ensemble des rapporteurs et des services de la juridiction pour la qualité de leur travail.

Cet audit constitue en effet une démarche essentielle pour renforcer la régularité, la rigueur et la performance de notre action publique locale.

Vos conseils en matière de gestion de notre Commune sont d'autant plus intéressants que, comme vous l'avez constaté, notre Commune est en pleine voie d'expansion au regard du fort taux d'évolution du nombre d'habitants.

D'ores et déjà, de nombreuses mesures ont été prises lors de l'adoption du débat d'orientation budgétaire du 6 février 2025 et du vote du budget de la Commune lors de sa séance du 10 mars 2025 et les premières mesures en matière de réorganisation des services visant au respect du temps de travail et au renforcement des pôles liés aux ressources humaines et aux achats publics, sont d'ores et déjà en cours.

La Commune tient donc, par les présentes observations, axer sa réflexion sur les recommandations formulées en y apportant certains éclairages et mesures d'ores et déjà prises.

Une situation financière assainie et des efforts reconnus :

La Commune de Pourrières se félicite en premier lieu que la Chambre régionale des comptes ait reconnu une amélioration nette et significative de la situation financière depuis 2022.

Ce constat est le fruit d'un travail engagé avec constance et détermination par les élus et les services municipaux.

Ceci confirme que notre commune repose aujourd'hui sur des bases financières solides, tout en nous encourageant à poursuivre une gestion responsable, rigoureuse, prévoyante et transparente, au service de l'intérêt général.

Nous remercions la Chambre régionale des comptes d'avoir mis en avant les points positifs majeurs suivants :

- Une situation financière globalement saine : la commune présente des résultats financiers satisfaisants, portés par des recettes dynamiques et une gestion maîtrisée des dépenses.

- Un engagement fort et constant en faveur de l'investissement : ces projets structurants ont été menés pour améliorer les équipements et les services à la population comme la réalisation du complexe sportif, les travaux de réfection de la toiture de l'école élémentaire Jean Aicard ou les travaux en cœur de ville (reprise du mur d'enceinte, travaux d'aménagement grand place et espaces connexes).

- Une attention continue portée à la transparence financière, à travers une démarche d'amélioration de la qualité de l'information transmise aux élus et aux citoyens. Dans cet esprit, et dès le vote du budget 2025 lors de sa séance du 10 mars 2025, la Commune de Pourrières a intégré les recommandations formulées par la Chambre régionale des comptes en instituant des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) qui viennent prolonger la trajectoire engagée à travers notre programme pluriannuel d'investissement, tel que présenté dans le Rapport d'Orientation Budgétaire. Par ailleurs, des efforts particuliers ont été consentis pour développer les présentations synthétiques annexées au budget et au Compte Financier Unique (CFU), tout en fiabilisant les documents annexes.

La Chambre régionale des comptes a également identifié des pistes d'amélioration, que nous accueillons avec sérieux et esprit de responsabilité :

S'agissant de la sincérité des comptes, plusieurs leviers ont été identifiés : une meilleure prise en compte de l'usure des équipements via les amortissements, la constitution de provisions en cas de risques identifiés (bien que non avérés à ce jour), et une rigueur accrue dans l'enregistrement des dépenses et des recettes devant faire l'objet de rattachement.

Concernant la maitrise de l'endettement, le rapport de la Chambre régionale des comptes relève à juste titre que si l'emprunt a permis de soutenir l'effort d'investissement, il convient désormais d'accompagner toute mobilisation d'emprunt d'une planification pluriannuelle rigoureuse. La Commune de Pourrières en est parfaitement consciente apportant pour preuve, le remboursement du capital des emprunts inscrit au budget primitif 2025 s'élevant à 1 170 000 euros et l'absence de nouvel emprunt inscrit sur le même exercice. En fin d'année 2025, la dette sera légèrement supérieure à six millions d'euros et au regard de la CAF brute moyenne entre 2019 et 2024, la capacité de désendettement s'établira à 7 années, soit très largement inférieure au seuil critique.

En conséquence, nous avons d'ores et déjà pris, et, prenons pleinement en compte ces recommandations, qui s'inscrivent dans une démarche d'amélioration continue.

La commune a d'ores et déjà engagé plusieurs actions concrètes :application de l'instruction budgétaire et comptable M57, conforme aux règles les plus récentes ; renforcement des procédures de fiabilisation des données comptables ; construction d'une vision pluriannuelle des projets d'investissement pour assurer leur cohérence et leur soutenabilité ; la mise en place d'ores et déjà opérationnelle d'un parapheur électronique permettant de valider un devis, un bon de commande et d'attester du service fait avant mise en paiement. Ce fonctionnement est opérationnel depuis le 20 mars 2025.

Une gestion des ressources humaines en cours de transformation :

La commune prend acte des observations formulées par la Chambre régionale des comptes concernant la gestion du temps de travail de ses agents. Ces observations mettent en lumière des dysfonctionnements qui vont être très rapidement corrigés par une stricte application de la législation portant sur la durée du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Des actions ont d'ores et déjà été menées comme :

- La suppression définitive des « journées du maire » notifiée aux agents par note au personnel du 6 février 2025 ;

- La création d'un poste Ressources Humaines à temps plein pour assurer un pilotage rigoureux avec une prise de fonctions au 1er mars 2025 ;

- La validation du nouvel organigramme en Comité Social Territorial le 3 mars 2025 avec la suppression du rattachement des services administratifs directement au Maire ainsi que la suppression du Comité Communal d'Action Sociale (CCAS) de l'organigramme de la Commune ;

- La convention d'objectifs et de moyens avec le CCAS, prévoyant le remboursement par celui-ci des charges de personnel votée au Conseil Municipal du 10 mars 2025 ;

- La rédaction du Rapport Social Unique rassemblant les éléments et données à partir desquels sont établies les lignes directrices de gestion, déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

Par ailleurs, dès la parution du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes et sa présentation au Conseil Municipal, différentes délibérations, après avis du CST, seront soumises au vote du Conseil Municipal portant sur la journée de solidarité avec abrogation du dispositif précédent et mise en place du régime en application de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées au visa de l'article L 621-11 du Code de la fonction publique ; le régime des autorisations spéciales d'absence avec modification de son régime d'application ; la mise à jour du tableau des effectifs conformément aux recommandations de la Chambre régionale des Comptes ; le régime indemnitaire tenant compte des fonctions de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en reprenant les critères aujourd'hui appliqués au sein de la Commune.

La Commune de Pourrières tient à informer la Chambre régionale des comptes de la suspension des astreintes à compter du 2 avril 2025 dans l'attente de leur redéfinition dans un cadre conforme.

Enfin, la Commune de Pourrières a d'ores et déjà informé les membres du CST de la mise en œuvre d'un plan d'actions structuré, dans un esprit de dialogue avec les agents, leurs représentants et l'ensemble des parties prenantes, afin de garantir le respect du cadre légal. Dès le mois de mai, un travail sera mené sur un nouveau règlement intérieur du personnel qui intégrera toutes les recommandations de la Chambre régionale des comptes et notamment les deux axes majeurs suivants :

En premier lieu, la mise en place de deux ou trois cycles de travail maximum au sein de la Commune de Pourrières avec une réduction du nombre de jours de RTT conformément aux recommandations de la Chambre régionale des comptes et visant au respect du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique, entraînant la suppression de jours de congés et de RTT qui s'avéraient irréguliers.

En second lieu, la Commune de Pourrières partage la vision de la Chambre régionale des comptes quant à l'hétérogénéité des horaires de travail qui ne sont pas acceptables et difficilement contrôlables. C'est pourquoi les cycles de travail feront l'objet d'une réforme visant à satisfaire les recommandations de la Chambre régionale des comptes et également, en assurant une meilleure qualité du service public. Il sera donc proposé la mise en place d'un horaire de commencement et de fin de journée à tous les agents pour éviter des amplitudes horaires ne répondant pas à ces besoins.

Enfin, concernant le système de contrôle du temps de travail, la Commune de Pourrières relève le coût élevé que représente l'acquisition et le déploiement d'un système numérique de gestion du temps de travail (logiciel dédié, badgeuse, etc.) due à la multiplicité et de l'éclatement des sites. La Commune de Pourrières va toutefois contacter des sociétés afin d'en définir le cout exact, tout en mettant en place à court terme donc une solution alternative, plus économique et adaptée aux contraintes budgétaires qui sera immédiatement mises en place.

Un dispositif de déclaration manuelle du temps de travail sera encadré par une procédure interne stricte. Chaque agent devra remplir une attestation sur l'honneur qui sera intégrée au formulaire de déclaration des heures supplémentaires.

Les heures supplémentaires devront faire l'objet d'une autorisation préalable par le responsable hiérarchique direct (N+1). Aucune heure supplémentaire ne pourra être comptabilisée ni rémunérée sans cette validation en amont. Par ailleurs, la validation de la feuille de temps et des heures supplémentaires par le N+1 sera obligatoire avant d'être transmise au service paie, afin de garantir la conformité des déclarations, dans un souci de rigueur, d'équité et de traçabilité. Les feuilles de temps seront alors transmises et conservées par le service Ressources Humaines assurant ainsi une gestion centralisée et efficace.

Enfin, les heures supplémentaires relatives aux interventions des agents municipaux pour toutes manifestations prévues sont désormais planifiées et sorties des astreintes.

Ce dispositif permettra en effet d'assurer le respect du cadre légal en matière de temps de travail ; d'encadrer strictement la réalisation des heures supplémentaires ; de renforcer la responsabilité managériale sur le suivi du temps de travail ; de réduire les coûts tout en maintenant un contrôle fiable et enfin, de préparer une éventuelle transition future vers un outil numérique.

Cette proposition sera soumise à l'avis du Comité Social Territorial, conformément aux dispositions réglementaires encadrant l'organisation du temps de travail.

Fonction « Achats publics » : vers une gestion plus sécurisée et anticipée dans la fonction « Achats publics »

La Commune de Pourrières prend également acte des remarques relatives à la commande publique et aux opérations immobilières.

Concernant la commande publique, la Commune de Pourrières ne peut que se satisfaire qu'aucun marché public n'ait fait l'objet d'une quelconque remontrance et que si le classement sans suite a été prononcé, celui-ci visait à un strict respect du cadre réglementaire.

Pour autant, consciente des enjeux liés à la commande publique, la Commune s'engage à renforcer la professionnalisation de la fonction « Achats » en plaçant le recensement rigoureux des besoins au cœur de sa démarche.

Cette étape essentielle permettra de mieux anticiper les seuils de procédure, de garantir le respect des règles de publicité et de mise en concurrence, et de sécuriser juridiquement les décisions d'achat.

Dans la même lignée, et visant à répondre aux recommandations de la Chambre régionale des comptes, d'autres actions sont en cours de déploiement. Des travaux ont d'ores et déjà été menés par délibération du 19 octobre 2023 visant à la mise à jour du guide interne de la commande publique qui avait été adopté par la délibération du Conseil Municipal n°2022-0062 en date du 27 juin 2022.

Un effort sera également accentué sur la formation continue des agents en charge de la commande publique.

Ainsi, il sera mis une procédure formalisée de recensement des besoins, centralisée en amont de chaque exercice budgétaire, afin de garantir une vision globale des achats à venir et d'anticiper les seuils de procédure à appliquer.

Pour se faire, la fonction « Achats » a déjà été renforcée grâce à une réorganisation des services et au recrutement d'un Responsable du Pôle Aménagement du territoire en cours et dont l'arrivée est prévue à l'automne. Aujourd'hui, un agent de ce pôle consacre 0.5 ETP à la rédaction, au suivi des procédures de marchés publics de travaux, y compris sur la compétence eau et assainissement. Le Responsable de pôle est donc chargé de s'assurer du bon déroulement de l'ensemble des procédures de marchés publics depuis le recensement des besoins jusqu'à l'exécution des marchés.

Il lui sera également demandé d'envisager, si cela est possible, le recours aux groupements de commandes lorsque cela est pertinent, permettant d'améliorer la performance des achats tout en respectant les règles de concurrence.

Enfin, la Commune de Pourrières reconnaît la nécessité de mettre en œuvre des outils de gestion, notamment en matière de travaux et/ou d'opérations immobilières. C'est pourquoi les services municipaux travaillent à la mise en place de procédures systématiques de contrôle en amont, avant tout engagement de dépenses, afin de garantir leur conformité avec la réglementation en vigueur.

La Commune de Pourrières a également pris note qu'une attention particulière devait être portée sur la répartition des compétences avec l'intercommunalité et sa compétence en matière de gestion de valorisation des déchets ménagers et déchets assimilée et que tout dommage causé à un tiers en termes de salubrité publique rentrait dans la compétence intercommunale, et non communale.

Il sera toutefois souligné que certaines décisions prises dans le cadre d'opérations immobilières ont revêtu un caractère urgent dans la mise en place d'une politique publique efficiente, comme la fermeture de la route départementale Route de Rians, ou revêt un vrai enjeu pour le maintien d'un cœur villageois conforme aux souhaits des pourriéroises et pourriérois. Des efforts dans la justification et l'explication de l'intérêt local inhérent aux dépenses évoquées devront être réalisés sur les thématiques des acquisitions visant à revitaliser le centre-ville de la Commune ou pour tout autre sujet.

Il est en effet impératif pour la Commune de Pourrières de mieux appréhender ses situations revêtant un caractère imprévu en permettant une prise de décision plus efficace dans le respect des multiples règles régissant l'action publique des communes. C'est pourquoi il sera accentué la mise en place de procédures internes visant à anticiper ces problématiques par une meilleure coordination entre les différents services.

Tels sont donc les éléments que je tenais porter à votre connaissance et renouvelle mes remerciements pour la qualité de vos travaux et de votre expertise.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations les meilleures.

Sébastien Bourlin

Maire de Pourrières

MAIRIE DE POURRIERES (VAR)

Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08
paca-courrier@crtc.ccomptes.fr
https://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur