



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BALMA (Haute-Garonne)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	6
1. LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	7
1.1. La situation démographique et sociale	7
1.1.1. L'attractivité balmanaise.....	7
1.1.2. Les conséquences de la croissance démographique.....	10
1.2. Le positionnement sur le territoire.....	12
1.2.1. Les compétences transférées à Toulouse Métropole	12
1.2.2. La stratégie communale	14
1.3. Les besoins en matière d'accueil et de scolarisation des enfants	16
1.3.1. L'évolution de l'offre d'accueil des jeunes enfants.....	16
1.3.2. L'évolution de l'offre scolaire	17
1.3.3. La réorganisation de l'accueil des loisirs associé à l'école.....	18
2. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	19
2.1. Le pilotage des ressources humaines	19
2.1.1. Le système d'information	19
2.1.2. Le suivi des emplois budgétaires	20
2.2. La stratégie de la municipalité, en ce qui concerne les ressources humaines.....	22
2.2.1. L'évolution des effectifs	22
2.2.2. L'évolution des variables de rémunération.....	23
3. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	26
3.1. La fiabilité des comptes	26
3.1.1. Les relations avec le poste comptable.....	26
3.1.2. La fiabilité des résultats annuels	27
3.1.3. La fiabilité du besoin en fonds de roulement.....	27
3.1.4. La fiabilité du bilan	28
3.1.5. Les engagements hors bilan	31
3.1.6. Les régies	31
3.2. La gestion budgétaire.....	33
3.2.1. L'information de l'assemblée délibérante	33
3.2.2. Les prévisions budgétaires	34
3.3. La situation financière	36
3.3.1. La constitution de l'excédent brut de fonctionnement.....	36
3.3.2. Le cycle d'investissements	44
3.3.3. Les indicateurs bilanciers.....	48
3.3.4. L'analyse consolidée.....	48
3.3.5. Les impacts de la crise sanitaire sur la situation financière de la commune	49
ANNEXES	50
GLOSSAIRE	72

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion pour les exercices 2014 et suivants de la commune de Balma. Le contrôle a porté sur la situation budgétaire et financière de la commune ainsi que sur la gestion des ressources humaines.

Cette commune de 16 700 habitants se caractérise par une attractivité démographique et économique importante, ce qui génère notamment des besoins importants de services liés à l'enfance. Elle bénéficie de sa proximité avec la ville-centre de la métropole, Toulouse, et d'un cadre de vie moins urbanisé que les autres communes de la première couronne.

Concernant la petite enfance, la commune assure un suivi des besoins en fonction des demandes sur listes d'attente mais une analyse plus prospective semble également nécessaire ; s'agissant de la scolarisation, la commune a, au cours de la période, programmé la construction d'un groupe scolaire, qui a été engagée en 2019 pour un montant de 8 M€. Enfin, les modalités de gestion de l'accueil de loisirs a évolué récemment : alors qu'elles étaient assurées par une association loi 1901, ces activités ont été internalisées en 2019. La chambre constate que si cette réorganisation a été opérée dans des délais très courts, le suivi administratif pourrait être amélioré, notamment en ce qui concerne la complétude des flux financiers au sein du nouveau budget annexe créé à cette fin.

La gestion des ressources humaines se structure, avec le déploiement d'un système d'information depuis 2013 ; il gagnerait néanmoins à être renforcé pour assurer son opérationnalité. La chambre recommande ainsi d'améliorer prioritairement le suivi des effectifs et leur traduction budgétaire. Le respect des dispositions relatives au temps de travail doit également constituer une priorité. Afin de poursuivre la professionnalisation de cette gestion, il serait enfin souhaitable d'adopter des lignes directrices : elles permettraient de disposer d'un document de référence déterminant une stratégie pluriannuelle de pilotage, des orientations générales en matière de promotion, de valorisation des parcours professionnels et d'adaptation des recrutements à l'évolution des missions et des métiers.

Les échanges entre les services municipaux et la Trésorerie sont réguliers mais aucune convention partenariale n'a été conclue. Sa formalisation permettrait d'engager les travaux nécessaires, tant dans le contrôle et le suivi des immobilisations que dans l'organisation du suivi des régies et du recouvrement.

La stratégie financière, déployée depuis 2014, s'est appuyée sur une réduction des charges de fonctionnement, et sur l'ajustement de l'effort d'équipement au niveau de l'autofinancement, sans augmentation de la fiscalité. En définitive, l'évolution de la situation budgétaire et financière au cours de la période sous revue témoigne de l'existence de marges de manœuvre que la commune aurait pu mobiliser plus tôt, afin de relancer le cycle d'investissement, dans un contexte de forte croissance démographique de la population. En effet, le fonds de roulement a été multiplié par quatre entre 2014 et 2019, pour représenter 164 jours de charges courantes. La capacité de désendettement s'établissait à près de trois ans en 2019. La commune n'a donc pas présenté de risque de défaut de solvabilité sur la période.

RECOMMANDATIONS

1. Présenter au conseil municipal les rapports annuels d'activité du centre communal d'actions sociales et les évolutions de besoins justifiant le niveau de la subvention municipale. *Non mise en œuvre.*
2. Régulariser le suivi des emplois budgétaires. *Non mise en œuvre.*
3. Régulariser la durée annuelle du temps de travail. *Non mise en œuvre.*
4. Mettre en cohérence l'inventaire de l'ordonnateur avec l'état de l'actif du comptable public. *Non mise en œuvre.*
5. Déployer une comptabilité conforme aux préconisations de l'instruction du 21 avril 2006, *a minima* pour la régie principale. *Non mise en œuvre.*
6. Améliorer la qualité des prévisions budgétaires. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Balma a été ouvert le 9 janvier 2020 par lettre du président de section adressée à M. Vincent Terrail-Novès, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le même jour à M. Alain Fillola, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 15 juillet 2020 et le 13 octobre 2020. L'instruction a donc été menée, pour une large part, pendant la période du premier confinement.

Lors de sa séance du 15 octobre 2020, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Vincent Terrail-Novès. M. Alain Fillola, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu la personne qui avait sollicité une audition, la chambre, dans ses séances des 6 et 7 avril 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

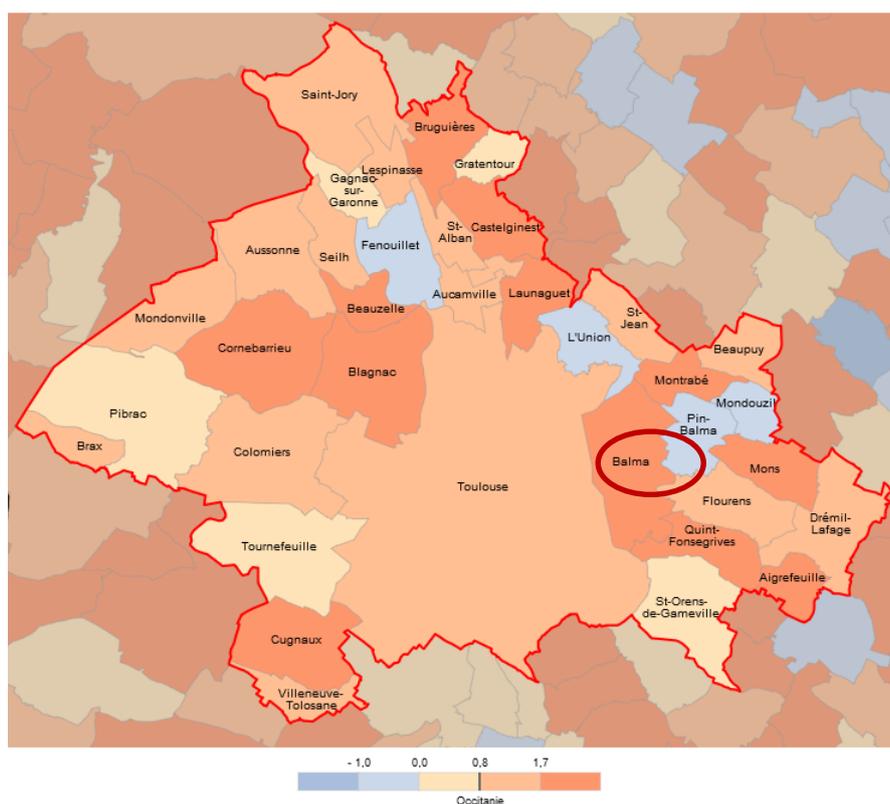
1.1. La situation démographique et sociale

1.1.1. L'attractivité balmanaise

1.1.1.1. La croissance démographique

Avec 16 704 habitants au dernier recensement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) de 2016, la commune de Balma est la cinquième commune de Toulouse Métropole. Limitrophe de Toulouse, elle bénéficie de l'essor démographique remarquable de l'aire urbaine et connaît une croissance démographique de près de 30 % entre 2006 et 2016¹. Avec un taux d'accroissement annuel de 3,5 % entre 2011 et 2016, la dynamique est supérieure à celle observée dans la plupart des principales communes de ce territoire, et s'inscrit dans la moyenne des communes de la première couronne toulousaine².

carte 1 : évolution moyenne de la population entre 2011 et 2016 sur le périmètre de Toulouse Métropole



Source : PICTOSTAT

L'augmentation constatée résulte de l'attractivité du territoire balmanais, le solde naturel ne contribuant que pour 10 % de la croissance démographique globale de la commune entre 2011 et 2016³.

¹ Cf. tableau 30 p.54.

² Sur les 10 communes de plus de 10 000 habitants, ce taux est largement supérieur aux taux compris entre 0,5 (Tournefeuille) et 2,1 (Cugnaux), celui de Toulouse étant de 1,2 (cf. tableau 31 p.54).

³ Cf. tableau 32 p.54

Elle correspond à une urbanisation engagée depuis les années 1960 dans le centre-ville et dans le quartier de Laborde, et qui s'est prolongée depuis les années 1990 et 2000 avec la création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du Cyprié et, en 2009, avec celle de la ZAC de Gramont.

Cette dernière opération, réalisée par la société d'économie mixte Oppidéa par délégation de Toulouse Métropole, concerne les communes de Toulouse, de L'Union et de Balma. Elle constitue la principale opération de construction sur la période sous revue, avec une première tranche de 1 200 logements livrée entre 2012 et 2018, correspondant au quartier du Vidailhan, et une seconde tranche en cours de commercialisation de 430 logements, localisée sur les secteurs de la Garrigue et du Thégra. La ZAC représente près de 20 % du volume total de logements balmanais et inclut 25 % de logements sociaux. Ces deux opérations de construction ont conduit à un accroissement de la surface urbaine de 15,3 % entre 2005 et 2015, ce taux étant le deuxième plus important pour les communes de plus de 10 000 habitants de la métropole de Toulouse, juste derrière Colomiers.

La densité de population de 988 habitants au km² reste, pour autant, largement inférieure à celle de la ville-centre : le territoire communal bénéficie ainsi d'une accessibilité directe au centre urbain, sans ressentir les contraintes de la densité urbaine, ce qui constitue un facteur d'attractivité. La commune dispose de réserves foncières encore importantes : malgré les dynamiques de constructions, le taux d'étalement urbain reste limité par rapport à celui constaté sur les communes de la première couronne. L'attractivité communale a pour conséquence la faiblesse des logements vacants (moins de 6 %, contre 8,4 % au niveau national en 2018 selon les données de l'Insee) et l'accroissement des prix du foncier : en mars 2020, la commune présentait les prix de logement ancien les plus élevés de l'aire urbaine⁴.

1.1.1.2. La croissance économique

L'attractivité balmanaise se traduit, sur un plan économique, par un nombre d'emplois supérieur de 70 % au nombre d'actifs résidents en 2016. Même si la croissance des emplois de 13 % reste inférieure à celle de 19 % observée pour les actifs, l'attractivité économique balmanaise reste soutenue sur la période⁵. Elle se matérialise par des flux domicile-travail entrants deux fois supérieur aux flux sortants. Ces flux entrants dépassent le seul cadre de Toulouse Métropole, qui ne représente que 38 % des actifs travaillant sur le territoire communal⁶.

Balma profite d'une situation géographique particulièrement intéressante, entre deux grands ensembles économiques que sont, au nord, le pôle d'activités de Gramont et le pôle d'activité nord, qui accueillent à eux deux près de 42 000 emplois, le centre-ville, et l'ensemble constitué par le pôle d'activité est, le pôle Montaudran Ranguel et l'Innopôle, qui accueillent plus de 62 800 emplois.

L'économie balmanaise se caractérise également par sa dimension productive. Alors qu'en 2016, l'activité productive représente 40 % des établissements et 37 % des salariés sur le périmètre métropolitain, elle correspond à 48 % des établissements et 43 % des salariés sur la commune de Balma. La taille des entreprises est également importante, puisque plus de 46 % des établissements

⁴ Prix au m² sur l'ancien de 3 230 € sur Balma entre octobre 2019 et mars 2020, contre 2 990 € sur Toulouse, 2 860 € sur Tournefeuille et 2 760 € sur Blagnac (source : statistiques notariales). Prix médian d'une maison observé sur Balma entre juin 2018 et juin 2019 (soit avant la crise sanitaire) : 421 200 €, contre 345 000 € sur Toulouse (source : chambre des notaires de la cour d'appel de Toulouse).

⁵ Source : Insee (cf. tableau 33 p.53).

⁶ Source : bases de données domicile travail de l'Insee, 2016 (cf. tableau 34 et tableau 35 p.54).

recensés par l'Insee en 2016 emploient plus de 100 salariés. Cette situation s'explique notamment par les installations récentes dans le quartier du Vidailhan de deux sièges régionaux qui accueillent de plus de 1 600 salariés. La commune bénéficie également de l'implantation, dans les années 2000, du centre technique aéronautique, centre d'expertise et d'essais au sol de systèmes et équipements aéronautiques dépendant de la direction générale de l'armement.

Le rythme de création d'entreprises est marqué sur la période sous revue, et porte principalement sur les entreprises individuelles⁷, qui représentent 72 % des créations en 2018. Cette situation peut toutefois constituer un facteur de fragilité dans le contexte de la pandémie mondiale de Covid-19 (cf. infra).

Le taux d'activité de la population balmanaise apparaît enfin sensiblement supérieur à la moyenne du territoire métropolitain. Le taux de chômage de 10,3 % constaté en 2016 est inférieur à celui de 15,3 % constaté sur l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)⁸. En conséquence de ce dynamisme économique et démographique, le niveau de vie général de la population balmanaise est largement supérieur à celui relevé sur l'ensemble du territoire métropolitain et sur la commune de Toulouse, tant au niveau du revenu médian que du taux de pauvreté.

tableau 1 : indicateurs de pauvreté de la population balmanaise comparés aux données de Toulouse Métropole et de la commune de Toulouse

2015	Toulouse Métropole	Commune de Toulouse	Commune de Balma
Revenu disponible médian par unité de consommation	21 911	20 289	26 007
1 ^{er} décile du revenu disponible par unité de consommation	10 572	9 607	13 000
9 ^{ème} décile du revenu disponible par unité de consommation	41 079	40 481	47 612
Rapport interdécile (D9/D1)	3,9	4,2	3,7
Taux de ménages imposés	59,2 %	55,4 %	66,0 %
Taux de pauvreté	15 %	19 %	9 %

Source : CRC d'après les données Insee

1.1.1.3. Les conséquences de la pandémie de Covid-19 sur la croissance économique

La Haute-Garonne figure parmi les trois départements nationaux les plus affectés par la crise économique consécutive de la pandémie de Covid-19 et du confinement de mars 2020⁹. La baisse d'activité est estimée à 37,3 % contre 33,2 % au niveau national. Cette situation s'explique principalement par la dominante industrielle et spécialisée de l'activité économique, et, notamment, la fragilisation considérable de la filière aéronautique.

La crise semble impacter plus fortement les secteurs constitués par de petites structures. Or, comme établi supra, la dynamique de croissance des entreprises balmanaises s'est caractérisée depuis 2014 par un fort développement des entreprises individuelles. D'après l'étude de l'Insee, plus de 40 % des salariés exerçant dans les secteurs classés comme fortement affectés, c'est-à-dire subissant une perte d'activité de plus de 66 %, sont dans des entreprises de moins de 10 salariés.

En juin 2020, la commune a mené une étude auprès des entreprises implantées sur son territoire afin d'évaluer les impacts de la crise sanitaire sur le tissu économique local. Si le taux de

⁷ Source : Insee.

⁸ Ce taux est même particulièrement faible par rapport à celui de 17,7 % constaté sur la commune de Toulouse.

⁹ Source : *Les impacts économiques de la crise sanitaire en Occitanie : l'activité économique baisserait de 33 % en Occitanie pendant le confinement*, Insee Conjoncture, mai 2020, disponible sur le site de l'Insee.

réponse est limité à 2 % des entreprises communales, la structure des répondants est cohérente avec la composition du tissu économique local. Cette étude, réalisée indépendamment de Toulouse Métropole, détentrice de la compétence économique, montre un impact de la crise qualifié de fort pour 75 % des répondants et de durable pour 66 %. Les conséquences de la crise portent principalement sur la baisse de la clientèle et du chiffre d'affaires pour plus de la moitié des répondants, qui expliquent également connaître des difficultés de trésorerie.

Ne disposant pas de la compétence économique, la commune de Balma n'a attribué aucune aide aux entreprises. Seule une exonération des redevances d'occupations du domaine public a été décidée, mais les volumes concernés sont faibles et n'affectant pas significativement les comptes communaux.

1.1.2. Les conséquences de la croissance démographique

1.1.2.1. Les enjeux sur les équipements et les services

L'accroissement démographique de la commune ne s'est pas traduit par une évolution de la structure par âge de la population. Alors que plus de 43 % de la population est installée sur le territoire communal depuis moins de 10 ans, la répartition par âge reste cohérente avec les taux observés sur la métropole et au niveau national¹⁰.

La principale évolution démographique réside dans l'accroissement en volume de la population : plus de 2 565 résidents ont été accueillis entre 2011 et 2016, dont près de 1 000 personnes de moins de 20 ans et 500 de plus de 75 ans.

Cette augmentation entraîne un accroissement des besoins d'équipements et de services tant au niveau de la petite enfance, de l'éducation que des équipements sportifs (la commune dispose d'une vingtaine d'équipements incluant une piscine, un stade municipal, un gymnase, un terrain synthétique et trois city-stades) et culturels (la commune dispose d'un auditorium et d'une médiathèque). L'accroissement des besoins de prise en charge des seniors est également avéré.

Du fait de l'important niveau de délégation de compétences au profit de Toulouse Métropole, établi par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, l'ajustement d'une grande partie des services ne relève pas de l'action communale mais de celle de l'EPCI. Ainsi, l'évolution des besoins d'équipement ne saurait être estimée à partir de la seule croissance démographique de la population communale, puisque la contiguïté avec la ville-centre de la métropole induit, de fait, la proximité d'équipements qui peuvent limiter les besoins communaux.

¹⁰ Source : Insee.

tableau 2 : évolution de la répartition de la population par tranche d'âge en volume

	2011	2016	Écart
Ensemble	13 829	16 394	2 565
0 à 14 ans	2 278	2 794	516
15 à 29 ans	2 612	3 334	722
30 à 44 ans	2 591	2 950	359
45 à 59 ans	2 924	3 040	116
60 à 74 ans	2 201	2 558	357
75 ans ou plus	1 223	1 719	496

Source : Insee

1.1.2.2. Les enjeux de cohésion sociale

La densification urbaine a conduit à une inversion de la proportion entre appartements et maisons individuelles depuis les années 2000, et à une nette augmentation de la part des locataires¹¹. Elle s'est également accompagnée d'un accroissement de la proportion des logements sociaux de 13 % en 2006, à plus de 19 % en 2016¹². L'hétérogénéité des types de logements dans les secteurs de Lasbordes et de la ZAC de Gramont est particulièrement marquée. Elle s'accompagne d'une hétérogénéité des revenus : les médianes des revenus de ces quartiers sont inférieures de 40 % et 34 % à celle constatée sur le quartier du centre-ville, alors que la part des indemnités chômage dans la moyenne des revenus y est plus du double¹³. Ces enjeux sont bien relevés par la commune dans le cadre de son contrat enfance jeunesse en 2019¹⁴.

tableau 3 : répartition des logements par quartier selon leur nature

2016	Répartition des logements	Répartition des ménages	Part de logements occupés par les propriétaires	Part de logements occupés par les locataires	Part de résidences HLM louées vides	Part de résidences HLM occupées gratuitement
Centre	13 %	14 %	79 %	15 %	2 %	1 %
Centre ancien	12 %	11 %	63 %	24 %	2 %	2 %
La Plaine	21 %	15 %	37 %	48 %	2 %	3 %
Lasbordes	11 %	13 %	36 %	58 %	41 %	1 %
Le Château	15 %	16 %	67 %	25 %	9 %	0 %
Saint-Clair-Coteaux	14 %	18 %	69 %	27 %	16 %	1 %
Zone d'activités nord	12 %	12 %	24 %	66 %	17 %	1 %
Zone d'activités sud	2 %	1 %	32 %	46 %	10 %	0 %

Source : CRC, d'après les données Insee

La politique d'aide sociale de la commune est conduite par le CCAS mais supportée financièrement pour une large part par le budget communal : la subvention du budget principal représentait 75 % du total des recettes de fonctionnement du CCAS en 2018 et 71 % en 2019. Cette subvention a progressé de 53 % entre ces deux exercices (439 800 € en valeur absolue) et elle représente 21 % du total des subventions versées. Cela aurait justifié que le vote du conseil municipal soit accompagné de la présentation préalable d'un rapport d'activité et financier du

¹¹ Cf. graphique 2 p.55.

¹² Les taux de logements solidarité et renouvellement urbain pour la commune sont de 13,49 % en 2006 (source : site 20 Minutes) à 19,41 % en 2016 (source : plan local d'urbanisme intercommunal de l'habitat de Toulouse Métropole). Pour les données comparatives au niveau de l'EPCI, voir les données présentées au § 1.2.2.2 et la carte des taux 2014 établis par les services préfectoraux de la Haute-Garonne.

¹³ Source : répartition des indicateurs de revenus par la base « îlots regroupés pour l'information statistique » (IRIS) en 2016 extraite des données Insee (cf. tableau 36 p.55).

¹⁴ Cf. tableau 37 p.54.

CCAS. Le fait que le budget du CCAS soit voté par un conseil d'administration où sont représentées à la proportionnelle toutes les composantes du conseil municipal ne saurait justifier l'absence de présentation de ce document. En effet, il s'agit de deux organismes juridiques distincts et la chambre rappelle qu'en application des dispositions de l'article L. 2121-13 du CGCT, « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

Dès lors, la chambre maintient la recommandation suivante :

1. Présenter au conseil municipal les rapports annuels d'activité du centre communal d'actions sociales et les évolutions de besoins justifiant le niveau de la subvention municipale. *Non mise en œuvre.*

1.2. Le positionnement sur le territoire

1.2.1. Les compétences transférées à Toulouse Métropole

Au cours de la période sous revue, les compétences de l'EPCI ont peu évolué. L'essentiel des transferts (en matière de gestion des déchets et propreté, eau et assainissement, développement économique, habitat, déplacements, développement durable, solidarité, urbanisme et voirie) avait été réalisé avant 2013. La transformation, en 2015, de la communauté urbaine du Grand Toulouse en métropole, en application de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, n'a donné lieu qu'à deux transferts complémentaires :

- les concessions de distribution de gaz et d'électricité et de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, en 2015 ;
- la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, en 2017.

La compensation financière des transferts de compétences est assurée par les attributions de compensation (AC), dont les modalités de fixation sont définies à l'article 1609 nonies C-V du code général des impôts : l'objectif de ces dispositions est de neutraliser les effets financiers des transferts de fiscalité devant financer les compétences transférées à la date du transfert, pour les communes comme les EPCI. Les reversements intercommunaux intègrent également la dotation de solidarité communautaire (DSC), instaurée par l'article 1609 nonies C-V précité, qui s'inscrit dans un objectif de réduction des inégalités économiques et de solidarité financière entre les communes membres.

En 2019, le montant des reversements intercommunaux comptabilisés par la commune de Balma s'élève à 6,8 M€, dont 6,2 M€ au titre de l'AC et 0,2 M€ au titre de la DSC.

Le montant de l'AC ne correspond pas strictement à l'application des mécanismes de neutralisation des transferts de compétences définis à l'article 1609 nonies C-V précité : en effet, afin de ne pas pénaliser les communes déjà membres de l'EPCI lors des étapes de construction métropolitaine, les accords entre l'EPCI et les communes membres ont conduit à une intégration, dans l'AC, des DSC historiques. Or, comme indiqué par la chambre dans son rapport d'observations définitives sur Toulouse Métropole¹⁵, cette dernière n'a pas formalisé de pacte financier et fiscal permettant de clarifier sa stratégie financière et fiscale sur ce point.

¹⁵ Rapport du 26 novembre 2020.

L'AC de Balma a régressé de 7 % sur la période sous revue, en raison de la révision annuelle des montants d'AC reversés par Toulouse Métropole, effectuée en application de la procédure de révision libre prévue à l'article 1609 nonies C-V précité. Cette procédure repose sur le maintien d'enveloppes locales de voirie réservées à chaque commune, sur la base d'une estimation des dépenses faites par les communes avant le transfert de compétences. Dans le cas de Balma, la variation de l'enveloppe voirie explique 90 % de la diminution des AC¹⁶.

L'utilisation faite par l'EPCI et les communes membres de la procédure de révision annuelle des AC est irrégulière, puisqu'elle revient à procéder à une actualisation des charges transférées. Elle limite l'exercice plein et entier d'une compétence métropolitaine, en maintenant le pilotage de la compétence au niveau des communes. Formellement, les révisions annuelles de l'AC de la commune ne sont pas validées par le conseil municipal, ce qui est contraire aux dispositions prévues à l'article 1609 nonies C-V précité¹⁷. La diminution de l'AC observée sur la période sous revue résulte d'un prélèvement sur les enveloppes locales pour la constitution d'une enveloppe métropolitaine, visant à mettre en œuvre la politique de voirie de l'EPCI et à assurer progressivement le pilotage de la compétence au niveau métropolitain (voir infra).

tableau 4 : évolution de l'AC et de la DSC de la commune de Balma entre 2014 et 2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation globale
Attribution de compensation brute	6 670 346	6 584 402	6 499 703	6 396 476	6 313 723	6 229 024	- 7 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	105 399	121 534	144 094	0	0	182 920	74 %

Source : CRC d'après les extractions des comptes de gestion par le logiciel Anafl

En outre, la chambre constate qu'en dépit de ces évolutions de l'AC, en 2019, le niveau de reversement de la métropole est encore supérieur à la médiane du niveau moyen constaté sur les autres communes¹⁸, tandis que la commune dispose d'indicateurs financiers nettement supérieurs aux communes de taille comparable du territoire métropolitain, tant au niveau de sa capacité d'autofinancement (CAF) que de l'encours de sa dette¹⁹. Alors que le niveau de revenu de sa population est supérieur à la médiane métropolitaine et toulousaine, la commune profite des parts rattrapage et garantie dotation globale de fonctionnement (DGF) de la DSC sur 2019, après n'avoir rien perçu en 2017 et 2018.

¹⁶ Source : données de suivi de l'enveloppe de voirie transmises par la commune (cf. tableau 39 p.55).

¹⁷ Cet article prévoit quatre type de procédure de révision dont la révision libre qui suppose la réunion de trois conditions cumulatives : une délibération à la majorité des deux tiers du conseil communautaire sur le montant révisé de l'AC ; que chaque commune intéressée délibère à la majorité simple sur ce même montant révisé d'AC ; que cette délibération vise le dernier rapport élaboré par la CLECT.

¹⁸ Cf. tableau 5.

¹⁹ Son excédent brut de fonctionnement s'élève ainsi en moyenne à 20 % des produits de gestion entre 2016 et 2019, contre une médiane de 11 % sur l'ensemble des communes de la première couronne toulousaine, et son encours de dette rapporté à l'habitant est plus de cinq fois inférieur au niveau médian.

**tableau 5 : niveau de l'AC et de la DSC de Balma
par rapport au reste des communes de Toulouse Métropole en 2019**

Communes	Population		Reversements		
	Nombre	%	AC / habitant	DSC / habitant	Total reversements EPCI / habitant
Balma	16 704	2,16 %	372,9	11,0	383,9
Moyenne	20 946	3 %	337	35	372
Médiane	5 754	1 %	251	38	298
Minimum	243	0 %	7	0	70
Maximum	482 738	62 %	1 186	102	1 190

Source : CRC d'après les extractions des comptes de gestion par le logiciel Anafi

1.2.2. La stratégie communale

1.2.2.1. Une stratégie de préservation du cadre de vie communal

Depuis 2014, la commune de Balma s'est engagée dans une stratégie de maîtrise de son urbanisation, en limitant les objectifs de construction de logements et la progression des zones urbanisables, et en préservant les espaces naturels et agricoles communaux. Cette stratégie s'est traduite, notamment, par la création d'un conseil de développement local en octobre 2016. Dans un avis présenté au maire en mars 2018, ce conseil de développement demande la préservation de l'identité de la commune « entre ville et campagne ». Il affirme l'intérêt d'une participation de la commune au développement économique de la métropole, en dynamisant le centre-ville et en déployant une voirie axée sur l'utilisation des transports doux, avec des connexions entre centralités secondaires et cœur de ville. Le conseil a également proposé la création d'une délégation des acteurs locaux de l'est toulousain ancré sur le bassin versant de l'Hers, qui serait chargée de préparer et de faire respecter une charte urbaine.

Si la création de cette instance facultative témoigne de la préoccupation de la municipalité d'associer la population aux choix du modèle de développement urbain de la commune, les propositions du conseil n'ont pas fait l'objet de présentation au sein du conseil municipal. Cette situation ne peut être considérée comme dirimante, puisque les dispositions réglementaires prévues à l'article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) n'obligent ces conseils à présenter un rapport annuel d'activité à l'assemblée délibérante que dans les intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

De manière générale, les réflexions conduites sont compatibles avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable de Toulouse Métropole. Les principes de préservation de la trame verte et bleue et d'appui sur les centralités de proximité et le déploiement des modes de déplacements doux sont également affirmés dans le projet d'aménagement et de développement durable, comme celui de maîtrise de l'urbanisation. L'objectif de réduction de la cible de prélèvement des terres agro-naturelles a ainsi été revu à 155 ha par an dans le projet d'aménagement et de développement durable contre 170 ha par an prévu initialement dans le schéma de cohérence territoriale.

1.2.2.2. Les conséquences sur l'urbanisme

En cohérence avec ses orientations stratégiques, la commune s'est impliquée dans la préparation du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUiH) adopté en avril 2019. Pour ce faire, elle a eu recours à des modalités de concertation supplémentaires à celles prévues par l'article L. 153-15 du code de l'urbanisme et définies dans une délibération métropolitaine du 9 avril 2015.

La formulation de réserves par l'assemblée délibérante entre octobre 2016 et février 2019 a notamment permis de moduler le seuil de logements sociaux selon les surfaces plancher, et de modifier certains zonages. Comme presque toutes les communes de la première couronne, la commune de Balma a, par ailleurs, vu ses objectifs de construction de logements diminuer de près de 40 % par rapport au volume de logements autorisés entre 2010 et 2015²⁰.

La seconde mesure prise par la commune pour la mise en œuvre de sa stratégie urbaine a été de conserver sa compétence d'autorisation des permis de construire. Ce choix, autorisé par l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme, lui permet de maîtriser la dynamique de construction et d'orienter les évolutions du bâti au niveau infra-communal. La conservation de cette compétence s'est accompagnée d'un infléchissement de 30 % du volume des permis de construire délivrés au cours du mandat. En l'absence de mécanisme métropolitain correctif en cas d'écarts avec les documents programmatiques, comme déjà souligné par la chambre dans son rapport relatif à la politique territoriale du logement de Toulouse Métropole²¹, il existe un risque de non-respect du PLUiH.

1.2.2.3. Les conséquences sur la mobilité

Les orientations prévues dans le projet mobilités 2020-2025-2030 du syndicat Tisséo Collectivité soulignent l'enjeu de densification du maillage de transports sur le bassin d'emploi est, notamment l'amélioration des liaisons routières transversales nécessaires à la connexion des territoires est et sud-est. Le plan d'aménagement des routes métropolitaines adopté par Toulouse Métropole le 14 février 2019 intègre des projets relatifs à la circulation balmanaise, en particulier deux projets en lien avec l'urbanisation de la commune²².

Au-delà de ces grands projets de réaménagement, le maintien d'enveloppes locales de voirie peut, paradoxalement, constituer un risque pour la commune : en effet, l'exercice communal de la compétence métropolitaine est limité à une part de plus en plus restreinte d'une enveloppe fermée, alors même que les besoins de voirie s'accroissent. Sur la période sous revue, cette enveloppe resterait suffisante selon l'ordonnateur : même si le volume de linéaire de Balma est important, comparativement aux communes de la métropole, le niveau de financement du kilomètre de linéaire est élevé et les opérations de construction bénéficient, hors ZAC, d'enveloppes spécifiques engagées par les promoteurs immobiliers et Toulouse Métropole. Dans la mesure où la commune conserve la maîtrise de son urbanisation, il lui appartient de s'assurer de l'évolution prospective de ses besoins en matière de voirie et de transmettre ces données à l'EPCI. Or les échanges menés dans le cadre du présent contrôle ne permettent pas de conclure à la conduite d'analyse, dans ce domaine.

²⁰ L'objectif de construction métropolitain a baissé de 8 880 logements autorisés entre 2010 et 2015 à un volume compris entre 6 500 et 7 500 logements par an. La répartition de l'objectif de construction défini dans le PLUiH est de 50 % sur Toulouse, 30 % sur les communes du groupe 1 (neuf communes, dont Balma) et 20 % sur les communes des groupes 2 et 3.

²¹ Dans le cadre de l'enquête nationale sur la politique du logement, rapport du 26 novembre 2020.

²² Cf. carte 2 p.57 et carte 3 p.58.

1.3. Les besoins en matière d'accueil et de scolarisation des enfants

1.3.1. L'évolution de l'offre d'accueil des jeunes enfants

L'offre d'accueil des jeunes enfants de la commune de Balma est composée, à parité, d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et d'assistantes maternelles.

L'offre des EAJE est passée de 146 à 220 berceaux sur la période sous revue, soit une augmentation de 50 %, toutes structures confondues, en lien avec l'évolution démographique de la commune. L'accroissement de l'offre d'accueil a reposé essentiellement sur l'ouverture de trois crèches privées en 2015 et en 2019, pour un total de 80 berceaux, et sur l'ouverture d'une maison d'assistantes maternelles qui comprenait 9 places en 2017. L'augmentation de l'offre a donc concerné principalement les structures privées dont le nombre de places a plus que triplé, même si, selon l'ordonnateur, 67 % de ces « berceaux » supplémentaires sont « réservés par la ville » et viennent compléter l'offre d'accueil des structures publiques.

La commune suit les besoins d'accueil des jeunes enfants principalement à partir des demandes sur listes d'attente après chaque rentrée. Toutefois, ce mode de suivi ne permet pas, à lui seul, d'anticiper les besoins de la population. Étant donné la dynamique démographique de la commune, un suivi plus prospectif des besoins serait de bonne gestion (projections à partir de la croissance démographique prévisionnelle, de l'évolution de la structure de la population, du dynamisme des naissances, des projets d'urbanisation...).

La gestion des EAJE municipaux a permis de maintenir un taux d'occupation supérieur à 70 % sur l'ensemble de la période sous revue pour les quatre établissements concernés²³. Ce suivi repose, depuis 2020, sur le déploiement d'un guichet unique qui doit permettre d'adapter l'offre aux demandes des familles. Les objectifs relatifs à la prise en charge des familles défavorisées sont remplis, et le montant des participations des familles a baissé de 4 % par an entre 2015 et 2018, en corrélation avec l'augmentation du nombre d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté accueillis.

tableau 6 : évolution des financements des établissements d'accueil du jeune enfant municipaux

	2015	2016	2017	2018	Variation moyenne
Nombre d'heures facturées	207 494	201 970	199 435	186 951	- 3 %
Prestations de la caisse d'allocations familiales	728 364	733 261	690 025	690 078	- 2 %
Participation communale	654 215	578 880	612 755	612 877	- 2 %
Participation familles	289 238	294 328	301 406	257 600	- 4 %

Source : CRC d'après les données de suivi transmises à la caisse d'allocations familiales par la commune

Le montant des financements des EAJE s'élève à près de 1 M€ par an pour la commune, dont un tiers est assuré par des subventions de fonctionnement aux établissements privés. Le niveau des participations reste stable sur la période et le volume global des financements communaux diminue même de 1 % par an entre 2015 et 2018. L'accroissement de l'offre au cours de la période n'a donc pas entraîné d'accroissement significatif des financements déjà mis en œuvre par la collectivité.

²³ Cf. tableau 41 p.58.

1.3.2. L'évolution de l'offre scolaire

Les quatre groupes scolaires municipaux accueillent 1 653 élèves sur 62 classes en 2019. L'accroissement de la population jeune a conduit la précédente municipalité à engager, en 2013, la construction d'un quatrième groupe scolaire sur le secteur nord de la ville. Toutefois, cette opération n'a permis de répondre que temporairement à l'augmentation des besoins, puisque les taux d'occupation globaux s'élevaient à plus de 90 % en 2019.

tableau 7 : répartition des effectifs par groupe scolaire en 2019

Groupe scolaire	Effectifs 2019		Capacité d'accueil		Taux d'occupation	
	Maternel	Élémentaire	Maternel	Élémentaire	Maternel	Élémentaire
Gaston Bonheur	159	269	192	270	83%	100%
St Exupéry	119	226	192	243	62%	93%
Marie Laurencin	169	290	192	324	88%	90%
José Cabanis	177	244	128	243	138%	100%
TOTAL GENERAL	624	1 029	704	1 080	89%	95%

Source : CRC, d'après les effectifs transmis par la commune, et les données sur le nombre d'enfants maximum accueillis par classe (32 en maternelle et 27 en élémentaire)

L'audit externe commandé par l'actuel ordonnateur, et dont la presse locale a rendu compte à l'occasion de réunions entre les élus et les parents, a conduit à estimer un besoin de 32 classes d'ici 2026, et de 50 classes d'ici 2031, correspondant à la construction de deux groupes scolaires supplémentaires et à la rénovation-extension de deux autres. Cette étude repose sur une hypothèse d'augmentation de la population scolaire de 51 % d'ici 2026. Le coût de ces opérations de construction est évalué entre 27 M€ et 36 M€.

tableau 8 : estimation du coût des travaux d'extension des groupes scolaires (en M€)

	Estimation des besoins 2018-2031		Inscription PPI 2014-2024
	Fourchette basse	Fourchette haute	
Construction du 5 ^{ème} groupe scolaire	11,8	12,3	8,0
Construction du 6 ^{ème} groupe scolaire	11,5	17,5	
Rénovation maternelle Laurencin	0,9	1,4	2,7
Rénovation groupe Gaston Bonheur	3,0	5,0	
Total	27,2	36,2	10,7

Source : CRC d'après le diagnostic externe de 2018 et le document programmation pluriannuel d'investissement (PPI) transmis par la commune

Pour autant, la commune n'a inscrit dans son PPI que la construction d'un seul groupe scolaire (pour un montant prévisionnel de travaux établi à 8 M€), considérant l'estimation du cabinet surdimensionnée, ou au moins à décaler dans le temps, au vu notamment des effectifs de la rentrée scolaire 2020, plutôt en baisse. Elle va, d'ailleurs, lancer une nouvelle étude en 2022 pour mieux sérier les besoins à venir.

L'ordonnateur n'envisage pas, non plus, d'extension des groupes scolaires existants mais seulement une remise en état. L'ouverture du nouveau groupe scolaire Simone Veil a vocation à accueillir les classes provisoires actuelles, et si les effectifs ne pouvaient être contenus, des alternatives sont encore possibles, selon lui, comme la fin de la mise à disposition de salles de classe au profit de tiers ou le maintien de « local modulaire ».

Le programme de rénovation des groupes scolaires existants est limité à 2,7 M€, alors que l'estimation des besoins faite par l'audit est comprise entre 4 M€ et 6,5 M€. L'ordonnateur estime, en effet, que les rénovations des groupes scolaires Marie Laurencin et Gaston Bonheur ne

présentent pas un caractère impérieux mais sont davantage destinées à optimiser le fonctionnement et peuvent donc être décalées dans le temps.

1.3.3. La réorganisation de l'accueil des loisirs associé à l'école

La gestion de l'accueil périscolaire était assurée, jusqu'en 2018, par une association locale, l'association pour la vie scolaire balmanaise (AVSB), qui bénéficiait d'une subvention de la commune entre 0,4 M€ et 0,7 M€ selon les années²⁴. L'association a demandé à cesser son activité²⁵, en juin 2018. Le conseil municipal a décidé, par délibération du 18 décembre 2018, d'internaliser la gestion de cette activité en créant une régie de service public administratif dotée de l'autonomie financière, ce qui a donné lieu à l'intégration de 38 équivalents temps plein (ETP) dans le personnel communal. Il convient de souligner l'efficacité de la commune qui a repris l'activité dans un délai très court de cinq mois.

Cette réorganisation soulève néanmoins trois observations de la chambre.

En premier lieu, l'activité de l'association constituait une prestation assurée pour le compte de la commune, qui en définissait le besoin et s'impliquait dans l'organisation de son activité, notamment par le déploiement d'une facturation unique pour la restauration et l'activité périscolaire. Elle relevait donc, aux termes de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, d'une délégation de service public. Or la commune n'a disposé ni de l'intégralité des comptes financiers, ni des rapports annuels d'activité²⁶.

En deuxième lieu, les conséquences du choix effectué de suivre la gestion financière de cette activité dans le cadre d'un budget annexe doté de l'autonomie financière n'ont pas été entièrement tirées. Ce choix répond à la volonté de l'ordonnateur de disposer d'un suivi précis de la réalité du coût de la gestion internalisée. Si cette intention n'a pas lieu d'être discutée par la chambre, elle a conduit à intégrer le nouveau budget annexe dans le périmètre de la régie rattachée au budget principal pour permettre le maintien d'une facturation unique aux familles. Une autre solution, exposée par l'agence de développement territorial du conseil départemental de la Haute-Garonne dans un courrier adressé à l'ordonnateur en date du 29 octobre 2018, aurait consisté à améliorer le suivi de la comptabilité fonctionnelle ou à déployer une comptabilité analytique. En tout état de cause, la qualité des imputations budgétaires et comptables présentées pour le budget annexe doit être améliorée. Les frais généraux liés à l'utilisation des locaux et moyens municipaux présentent, en effet, d'importantes disparités selon les exercices : l'AVSB affichait dans ses comptes annuels un volume financier de mises à disposition de locaux et de moyens très variable, entre 120 000 € et 230 000 € sur les exercices 2014 à 2016, et le total des charges générales affectées sur le budget annexe s'établit à près de 184 060 € en 2019. Par ailleurs, des flux croisés entre le budget principal et le budget annexe ont été identifiés par la direction des finances pour un montant net de 43 000 € au bénéfice du budget principal. La fiabilisation des imputations comptables apparaît donc nécessaire afin d'avoir une vision exhaustive de la situation financière du budget annexe.

²⁴ Cette association, créée sous le régime de la loi 1901, employait 80 salariés et bénéficiait, en plus des cotisations de ses membres, d'une subvention comprise entre 0,4 et 0,7 M€ accordée par la ville. L'association présente, sur les exercices 2014 à 2016 inclus, un taux de résultat d'exploitation compris entre 5 et - 2 % (cf. tableau 42 p.60).

²⁵ Cette demande est justifiée par le fait que « la gestion courante de l'AVSB a mis en lumière les limites de [la] structure associative en ce qui concerne les expertises requises dans différents domaines administratifs, et l'attractivité des fonctions de dirigeants pour les parents, du fait des lourdes responsabilités associées ».

²⁶ Seuls les exercices 2014 à 2016 inclus ont été transmis à la chambre. La commune n'avait d'ailleurs toujours pas statué en juillet 2019 sur l'exactitude de la reprise des éléments du bilan résultant de la dissolution de l'association, estimée à 115 000 € dans une convention financière adoptée par délibération du 19 février 2019.

En troisième lieu, le choix de gouvernance effectué par l'assemblée délibérante dans la composition de la commission consultative des services publics locaux (CSPL) et du conseil d'exploitation de la régie emporte un risque de défaut de contrôle dans le suivi du budget annexe. Aux termes de l'article L. 1413-1 du CGCT, la CSPL a pour mission de présenter un avis lors de la création de services publics, qu'ils soient gérés en régie ou dans le cadre de délégations, mais également d'assurer un suivi de la gestion décidée par l'assemblée délibérante. Aux termes de l'article R. 2221-3 du CGCT, les régies dotées de la seule autonomie financière sont administrées par un conseil d'exploitation, sous l'autorité du conseil municipal. Il résulte de ces dispositions réglementaires que la CSPL assure une mission de contrôle du travail réalisée par le conseil d'exploitation. Or la commune a fait le choix d'avoir une composition identique des deux instances, ce qui ne peut que compromettre l'indépendance de la CSPL. Alors même que les objectifs d'efficacité et de qualité de la gestion sont rappelés à plusieurs reprises par la commune, une modification de la composition de ces instances apparaît nécessaire pour lui permettre de disposer d'un avis indépendant sur la gestion assurée par le conseil d'exploitation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Balma se caractérise par une attractivité démographique et économique importante. Elle bénéficie de sa proximité avec la ville-centre de la métropole toulousaine et d'un cadre de vie moins urbanisé que les autres communes de la première couronne. Depuis 2014, la municipalité met en œuvre une stratégie de limitation de son urbanisation.

Concernant la petite enfance, la commune assure un suivi des besoins en fonction des demandes sur listes d'attente mais un suivi plus prospectif semble également nécessaire ; s'agissant de la scolarisation des enfants, la commune a limité la programmation des nouveaux équipements à un seul groupe scolaire, dont la construction a été engagée en 2019 pour un montant de 8 M€. Enfin les modalités de gestion de l'accueil de loisirs a évolué récemment : alors qu'elles étaient assurées par une association loi 1901, ces activités ont été internalisées en 2019. La chambre constate que si cette réorganisation a été opérée dans des délais très courts, le suivi administratif pourrait être amélioré, notamment en ce qui concerne la complétude des flux financiers au sein du nouveau budget annexe créé à cette fin.

2. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1. Le pilotage des ressources humaines

Le service des ressources humaines comprend cinq agents, dont un responsable de service.

2.1.1. Le système d'information

Le système d'information en ressources humaines, déployé depuis 2013, dispose de cinq modules : gestion des agents, gestion de la paie, suivi des absences, suivi des carrières et, depuis 2020, suivi des congés.

S'il n'y a pas de conversion directe et intégrée entre le logiciel de données de la paie avec celui de suivi financier, un suivi est réalisé par la DRH depuis une requête du logiciel : un état des

comptes liés à la paie, par année et par mois, indique le taux d'exécution en fonction de l'inscription au budget primitif. Les variables de rémunération sont suivies mensuellement au moyen d'un tableau précisant chaque rubrique de paie et l'état de consommation des crédits. Un travail de réappropriation du système d'information a été engagé depuis 2016, prévoyant le développement des modules manquants, et des actions de formation auprès du personnel. Ce travail doit permettre, entre autres, selon la chambre, d'assurer un meilleur suivi des effectifs et de mieux appréhender la question de l'absentéisme.

En effet, le niveau d'absentéisme n'est suivi que dans le cadre de la réalisation de bilans sociaux biannuels, à compter de 2016. La commune ne dispose donc ni du taux d'absentéisme sur l'ensemble de la période sous revue, ni d'une analyse de ce taux. La mesure de l'absentéisme et son étude constituent pourtant des indicateurs utiles pour maîtriser les risques de perturbation inhérents à toute réorganisation en matière de ressources humaines.

2.1.2. Le suivi des emplois budgétaires

En application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la création d'un emploi budgétaire, support juridique d'un recrutement, doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité. Aux termes des articles L. 1612-2, L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, le volume global des emplois budgétaires autorisés par l'assemblée fait partie des documents soumis à l'assemblée délibérante, tant au niveau du budget que du compte administratif. En conséquence, la collectivité doit disposer d'un suivi exhaustif de ses emplois budgétaires. Ce suivi doit également être cohérent avec le suivi interne du service des ressources humaines pour permettre le pilotage des effectifs, et assurer la garantie du respect de la volonté de l'assemblée délibérante.

En l'espèce, le contrôle des annexes C1 des budgets primitifs et des comptes administratifs, relatives au tableau des emplois budgétaires et des emplois pourvus, et celui des états de suivi internes, soulèvent trois observations.

En premier lieu, il y a des écarts significatifs entre les délibérations modifiant les emplois budgétaires et les documents budgétaires, tant prévisionnels que réalisés.

Les délibérations font état d'une diminution de 60 postes budgétaires sur la période, alors que les variations annuelles relevées dans le compte administratif ne sont que de 15 postes. De plus, les écarts entre le volume des emplois budgétaires inscrits au budget primitif et au compte administratif ne sont pas explicables par les seules délibérations présentées à l'assemblée au cours de chaque exercice.

tableau 9 : comparaison des emplois budgétaires établis dans les budgets primitifs, comptes administratifs et les délibérations de création/suppression/modification des emplois budgétaires

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Écart 2019-2014
Emplois budgétaires budget primitif	242	227	226	227	201	198,89	- 43,11
dont emplois permanents temps complet	242	178	180	181	157	165	- 77
dont emplois permanents temps non complets	0	49	46	46	44	33,89	33,89
Variation nombre emplois par budget primitif		- 15	- 1	1	- 26	- 2,11	- 43,11
Emplois budgétaires compte administratif	229	226	223	199	201	214	- 15
dont emplois permanents temps complet	180	179	177	155	157	174	- 6
dont emplois permanents temps non complets	49	47	46	44	44	40	- 9
Variation nombre emplois par compte administratif		- 3	- 3	- 24	2	13	- 15
Variation total nombre emplois par délibération	3	- 38	- 7	- 6	- 4	- 5	- 60
dont emplois créés par délibération	3	0	4	4	9	3	20
dont emplois supprimés par délibération	0	- 38	- 11	- 10	- 13	- 8	- 80

Source : CRC d'après les budgets primitifs, les comptes administratifs et le registre des délibérations de la commune

En deuxième lieu, le volume des emplois budgétaires pourvus n'est pas cohérent avec le suivi des effectifs en ETP établi par le service des ressources humaines.

Les écarts entre le nombre total d'ETP pourvus présentés dans les comptes administratifs et les états du service représentent, en moyenne, 17 % des effectifs sur la période sous revue. Ces écarts augmentent en 2019, où ils représentent 26 % de l'effectif mentionné au compte administratif. La diminution de 12 % des effectifs entre 2014 et 2019 présentée au compte administratif apparaît même discordante avec la stabilité établie à partir du suivi de la direction. L'impossibilité de concilier les données transmises par la commune en matière de suivi des effectifs concerne également les bilans sociaux, puisque ni les décomptes par agents, ni ceux par ETP ou par équivalent temps plein rémunéré, ne sont cohérents avec les deux états précédemment examinés

tableau 10 : comparaison des effectifs budgétaires pourvus avec le suivi des effectifs

Exercices	Agents titulaires compte administratif	Agents contractuels compte administratif	Total compte administratif	Agents titulaires suivi ressources humaines	Agents contractuels hors ALAE - suivi ressources humaines	Contrat d'accompagnement dans l'emploi-contrat unique d'insertion et apprentis suivi ressources humaines	Total suivi ressources humaines	Écart titulaires	Écart total
2014	194	19	213	207,1	12,7	13,9	233,7	13,1	20,7
2015	203	15	218	207,0	9,6	20,4	237,0	4,0	19,0
2016	211	0	211	201,5	12,6	25,1	239,2	- 9,5	28,2
2017	197	0	197	187,3	34,4	14,6	236,3	- 9,7	39,3
2018	198	0	198	186,6	44,4	9,1	240,1	- 11,4	42,1
2019	186,76	0	186,76	189,6	40,7	5,5	235,8	2,8	49,0
Écart 2019-2014	- 7,24	- 19	- 26,24	- 17,5	28,0	- 8,4	2,1	- 10,3	28,3

Source : CRC d'après les comptes administratifs et documents de suivi des ressources humaines de la commune

Enfin, la commune ne dispose pas d'un tableau des effectifs permettant d'avoir la liste exhaustive des emplois ouverts budgétairement, pourvus ou non, classés par filière, par cadre d'emplois et grades, distingués par la durée hebdomadaire de travail et l'affectation dans l'organigramme. Si la direction s'est attachée à produire, depuis 2019, un tableau des effectifs par grade et par filière, le rattachement des postes et la quotité de temps restent à compléter.

La chambre rappelle, à cet égard, les dispositions de la loi modifiée n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui précise, en son article 34, que « les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent ».

Le maire souligne, dans sa réponse, que la démarche de clarification engagée vise à mettre en cohérence les annexes budgétaires et le tableau des effectifs. La chambre en prend acte mais ne peut que maintenir sa recommandation de régulariser le suivi des emplois budgétaires.

Recommandation

2. Régulariser le suivi des emplois budgétaires. *Non mise en œuvre.*

2.2. La stratégie de la municipalité, en ce qui concerne les ressources humaines

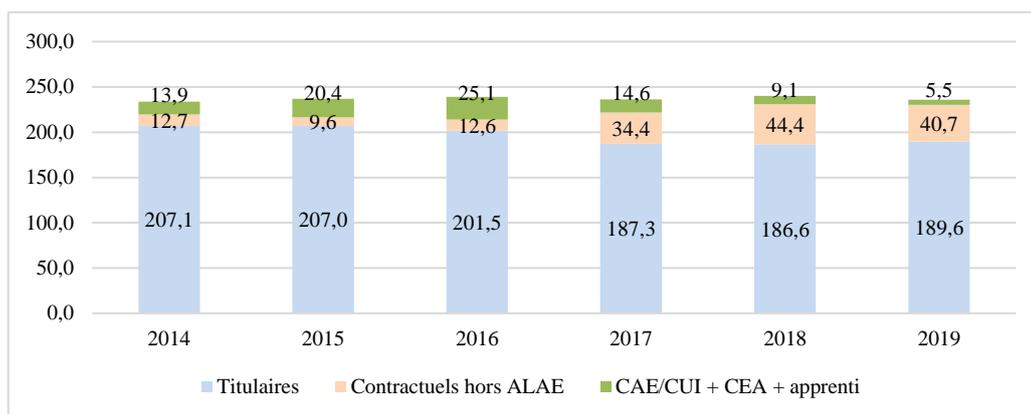
La commune a engagé un audit de sa situation financière en mai 2014, et les conclusions ont été disponibles en octobre. La stratégie présentée par le nouvel exécutif à l'occasion du débat d'orientation budgétaire 2015 prend en compte la restriction des marges de manœuvre de la commune, sous le double effet de la diminution des dotations de l'État et de l'accroissement des charges de fonctionnement lié à l'ouverture de nouveaux équipements. En conséquence, la nouvelle municipalité a souhaité mettre en œuvre des mesures permettant de réduire globalement les dépenses de fonctionnement ; l'effort d'équipement devait être conditionné par le seul niveau des ressources propres. En matière de ressources humaines, la mise en œuvre de cette stratégie devait reposer sur la maîtrise de la masse salariale.

2.2.1. L'évolution des effectifs

Selon les états de suivi de la direction, les effectifs sont restés globalement stables sur la période sous revue, puisque l'augmentation globale, hors ALAE, est limitée à 2 ETP entre 2014 et 2019, sur un total de 235,8 ETP en 2019. D'après les rapports d'orientation budgétaire, les créations de poste portent principalement sur l'activité scolaire et périscolaire (25 postes), ainsi que sur les services de sécurité (6 postes). Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie financière de la commune, des compensations systématiques ont été recherchées lors de chaque création ; ces compensations ont porté sur près de 15 % de l'effectif total de 2019. L'intégration de l'ALAE en 2019 représente un volume de 38 ETP, soit 14 % de l'effectif total de l'exercice.

La commune a, par ailleurs, exploité les possibilités offertes par le dispositif des contrats aidés, cofinancés par l'État, pour remplacer une partie de ses titulaires. Entre 2014 et 2016, la part des contrats aidés passe de 6 % à 11 % des effectifs, alors que le volume des titulaires diminue d'autant. Consécutivement à la réorientation de la politique nationale en matière d'aide à l'emploi en août 2017, le volume des contrats aidés a diminué, pour ne représenter plus que 2 % des effectifs en 2019 : en contrepartie, le nombre des contractuels est multiplié par trois entre 2016 et 2019.

graphique 1 : évolution des effectifs communaux hors accueil de loisirs associé à l'école par statut



Source : CRC d'après les états de suivi des effectifs transmis par la commune

CAE = contrat d'accompagnement dans l'emploi, CUI = contrat unique d'insertion, CEA = chèque emploi associatif

La commune justifie le recours aux contractuels sur des postes permanents par des besoins temporaires correspondant aux articles 3, 3-1 et 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Le nombre important de départs d'agents, constaté sur les exercices 2015-2017, peut expliquer en partie ces besoins, qui ne seraient alors que ponctuels. Afin de rester en conformité avec la réglementation, tout en s'inscrivant dans la poursuite de la maîtrise des effectifs, la commune aurait intérêt à définir une stratégie de recrutement qui lui permette d'affiner la définition de ses besoins et les modalités de réponse à y apporter.

2.2.2. L'évolution des variables de rémunération

2.2.2.1. Le régime indemnitaire

Les principales évolutions au cours de la période ont porté sur la prise en compte de l'absentéisme dans le calcul des indemnités, et sur le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

Les seuils d'indemnisation définis dans les délibérations communales²⁷ n'appellent pas d'observations.

Le déploiement du Rifseep, initialement proposé dans une délibération du 8 février 2018, n'a été finalement adopté que le 4 juillet 2019. Ce délai s'explique par les observations de régularité faites par le préfet. Les modifications ont porté sur l'introduction du complément indemnitaire annuel, sur la définition précise des critères d'attribution de ce complément et de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, et sur la reconfiguration de la prime relevant d'acquis antérieurs à la loi du 26 janvier 1984. L'introduction de ces modifications a conduit à un relèvement substantiel des plafonds²⁸. L'impact financier de ce nouveau régime indemnitaire,

²⁷ Les délibérations mises à jour portent sur les indemnités horaires pour travaux supplémentaires et indemnités forfaitaire pour travaux supplémentaires (délibération du 9 mai 2015) et l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élection. Sur les deux premières, sont intégrées la prise en compte de l'absentéisme avec une décote par 30^{ème} de jour d'absence. Le déploiement d'un compte d'heures obtenu dans le cadre des négociations syndicales vise à faire accepter les effets de cette mesure (cf. les observations sur le temps de travail). Concernant l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élection, la délibération susmentionnée définit à 4 le niveau de cotation de la prime, non défini initialement : ce niveau est largement inférieur au seuil de 8 fixé par la réglementation. Le niveau de l'indemnité d'administration et de technicité pour les agents municipaux a également été revu dans une délibération du 5 octobre 2018. Le taux de 20 % reste compris dans les seuils fixés par les décrets du 31 mai 1997, du 20 janvier 2000 et du 17 novembre 2006.

²⁸ Augmentation de 30 % en moyenne entre les deux délibérations (cf. tableau 43 p.61).

mesurable seulement à partir des comptes de 2020, était estimé par la commune à moins de 30 000 €.

2.2.2.2. La gestion des carrières

Aux termes de l'article 35 de la loi n° 2007-209 relative à la fonction publique territoriale, les collectivités définissent le taux d'avancement de grade.

Ce taux est fixé par la commune à 100 % dans une délibération du 17 juillet 2007. Il est toutefois assorti de quatre critères cumulatifs : la comptabilité avec l'organigramme des grades, les « possibilités budgétaires », la nature des fonctions exercées et l'assiduité. Ces trois derniers critères ne sont pas précisément définis dans la délibération susvisée.

Au cours de la période sous revue, le nombre d'agents promouvables à un avancement de grade a fortement augmenté, puisqu'il est passé de 71 en 2014 à 168 en 2017, pour s'établir à 127 en 2019²⁹. Pour autant, en application de la stratégie financière de la collectivité, le nombre de candidats promu a été limité à 2 agents en 2017 et en 2019. L'ordonnateur a, toutefois, indiqué que 32 agents ont été promu en 2020, afin de résorber le retard. Surtout, un travail concerté avec les organisations syndicales pour définir plus précisément les critères d'avancement a été engagé cette année.

2.2.2.3. Le temps de travail

La durée annuelle du temps de travail de 1 552 heures 30, définie par la collectivité dans le cadre du protocole d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) du 20 mars 2002, est inférieure à la durée réglementaire de 1 607 heures. L'estimation du surcoût de fonctionnement pour la commune est estimée à 0,3 M€, sur la base des données financières de l'exercice 2019, ce qui représente près de 3 % de la masse salariale de l'exercice.

tableau 11 : estimation du surcoût financier de l'absence de respect des obligations de temps de travail

Durée de travail théorique de la collectivité (heures)	$K = 1\ 607 - J$	1 552,5
Différence avec 1600 h (hypothèse que les 7 h journée solidarité sont effectuées)	J	47,5
Effectif pris en compte exprimé en ETP (31/12/2019)	L	274,23
Volume d'heures perdues (différence pour l'ensemble de la collectivité en heures)	$M = J \times L$	13 025,9
Sureffectif théorique	$N = M / 1\ 607$	8,11
Charges de personnels (BP)	O	9 170 148
Charges de personnels (BA)	R	1 365 345
Coût moyen d'un agent	$P = (O + R) / L$	38 418
Surcoût financier	$Q = N \times P$	311 410

Source : CRC d'après les données du protocole RTT de la commune

Cette durée annuelle n'a pas été remise en question sur la période sous revue ; l'effort portant sur la maîtrise de l'évolution des heures supplémentaires rémunérées. À cette fin, six délibérations relatives à l'organisation des astreintes et à l'indemnisation des heures supplémentaires ont été adoptées entre 2014 et 2019 pour davantage encadrer les conditions de rémunération des heures supplémentaires et les conditions de leur octroi. Ont notamment été

²⁹ Cf. tableau 44 p.61.

décidées la limitation de l'indemnisation des heures supplémentaires à 30 % des heures effectuées, la fixation de taux de compensation et l'application d'une retenue d'un trentième par jour d'absence à compter de l'exercice 2015.

Les effets de cette politique sur l'évolution des heures supplémentaires sont mitigés. Il apparaît tout d'abord que les dépenses d'indemnisation ont bien diminué de 3 % à compter de l'exercice 2015. Cette évolution est toutefois à nuancer, au vu de l'augmentation globale de 23 % des dépenses d'indemnisation constatée sur l'ensemble de la période sous revue. Par ailleurs, le volume des heures supplémentaires et compensées augmente d'un tiers sur la même période 2015-2017³⁰. L'augmentation porte essentiellement sur les heures compensées. Elle explique l'accroissement de près de 130 % du nombre de jours épargnés sur la collectivité entre 2015 et 2019³¹ : aux termes de deux délibérations du 9 avril 2015, les heures supplémentaires non indemnisées peuvent, en effet, donner lieu à une intégration dans les comptes épargne temps. Si le volume financier des comptes épargne temps reste encore limité à 0,2 M€ en 2019, l'absence de provisionnement de cette dépense ne fait que reporter sur l'avenir le coût de fonctionnement actuel des services. Le risque de surcoût futur est d'autant plus important que la commune a fait le choix d'abaisser le seuil de monétisation des jours épargnés à 15 jours, alors que la référence nationale est de 20 jours.

Il apparaît donc nécessaire, en sus de la réflexion sur le provisionnement des comptes épargne temps, d'engager une réflexion sur l'organisation du temps de travail. Elle mériterait d'être priorisée sur la filière technique, qui concentre 60 % des heures supplémentaires et compensées en 2017, alors que les jours épargnés par les agents de catégorie C représentent près de 70 % du stock total de jours épargnés en 2017, cette proportion étant en augmentation de 10 points entre 2017 et 2019.

Lors de son audition, le maire a indiqué qu'une démarche concertée était en cours afin d'aboutir à l'adoption d'une durée annuelle du temps de travail conforme à la réglementation, au 1^{er} janvier 2022. La chambre prend acte de la démarche mais ne peut que maintenir sa recommandation.

Recommandation

3. Régulariser la durée annuelle du temps de travail. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines se structure avec le déploiement d'un système d'information depuis 2013, qui gagnerait néanmoins à être renforcé pour assurer son opérationnalité. La chambre recommande d'améliorer prioritairement le suivi des effectifs et leur traduction budgétaire. En outre, le respect des dispositions relatives au temps de travail doit constituer une priorité.

La mise en œuvre de la stratégie financière en matière de ressources humaines s'est caractérisée par une stabilité globale des effectifs mais aussi par un accroissement substantiel de la part des contractuels, et notamment, jusqu'en 2017, du fait du recours important aux contrats aidés.

³⁰ Cf. tableau 45 p.61.

³¹ Cf. tableau 46 p.62.

Les avancements de grades ont été également bloqués jusqu'en 2020 et l'indemnisation des heures supplémentaires a été limitée. La chambre constate que cette décision n'a pas eu d'effets sur le volume total des heures supplémentaires, qui a augmenté d'un tiers depuis 2015 et a donné lieu à un abondement significatif des comptes épargne temps. La commune a donc constitué un passif qu'elle ne provisionne pas, et qui est évalué à 2 % de la masse salariale en 2019.

Afin de poursuivre la professionnalisation de la gestion des ressources humaines, il serait souhaitable d'adopter des lignes directrices³², ce qui permettrait à la commune de disposer d'un document de référence déterminant une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, des orientations générales en matière de promotion, de valorisation des parcours professionnels et d'adaptation des recrutements à l'évolution des missions et des métiers.

3. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

3.1. La fiabilité des comptes

L'amélioration de la qualité des comptes repose sur deux démarches qui doivent être menées conjointement par la collectivité : la fiabilisation des comptes, permettant de corriger les éventuelles erreurs de présentation commises dans le passé, et le déploiement du contrôle interne, qui vise à prévenir la reconduction de ces erreurs dans l'avenir³³. L'effectivité du contrôle interne suppose le déploiement d'une démarche qualité, animée par une structure de pilotage identifiée et reconnue, la formalisation de tous les procédés ayant un impact financier et la traçabilité des contrôles.

La chambre a apprécié la fiabilité des comptes de la commune selon une méthodologie qui figure en annexe du présent rapport³⁴.

3.1.1. Les relations avec le poste comptable

La commune est rattachée à la Trésorerie de L'Union qui est devenue, au 1^{er} janvier 2021, le service de gestion comptable (SGC) Toulouse Couronne Est.

Les échanges entre les services municipaux et la Trésorerie sont réguliers, mais aucune convention partenariale n'a été conclue. La formalisation d'une telle convention permettrait d'engager les travaux nécessaires, tant dans le contrôle et le suivi des immobilisations, que dans l'organisation du suivi des régies et du recouvrement.

³² La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique pose le principe de l'obligation pour toutes les collectivités territoriales de définir des lignes directrices de gestion, désormais prévues à l'article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Les modalités de mise en œuvre sont définies par le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

³³ Selon la norme INTOSAI GOV 9100, le contrôle interne est un « processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs généraux de l'organisation ». L'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (International organisation of supreme audit institutions – INTOSAI), est l'organisation internationale de contrôle externe des finances publiques.

³⁴ Cf. annexe 3.

3.1.2. La fiabilité des résultats annuels

L'organisation de la clôture des comptes annuels ne soulève pas d'observations.

Si le niveau des rattachements reste faible et représente moins de 1,5 % des produits et charges de gestion³⁵, les dépenses relatives aux consommations d'électricité, d'eau et de chauffage ne donnent lieu, pour leur part, ni à rattachement, ni à comptabilisation en charge constatée d'avance. Or ces charges relèvent d'une facturation décalée par rapport aux exercices civils. La vérification des factures d'électricité enregistrées au compte 60612 confirme que les factures mandatées en début d'exercice correspondent bien à des consommations de l'exercice précédent. L'absence de rattachement de ces charges constitue un défaut de fiabilité, cependant, l'écart est estimé à moins de 16 000 € sur l'exercice 2016, ce qui reste inférieur au seuil de l'erreur tolérable selon la méthodologie de la chambre définie en annexe³⁶. La qualité des rattachements mériterait, pour autant, une attention plus soutenue.

Par ailleurs, l'ordonnateur a utilisé, en 2017, la possibilité ouverte par les articles L. 2322-1 et L. 2322-2 du CGCT d'effectuer des virements du chapitre des dépenses imprévues aux autres chapitres d'une section, pour réaliser des virements complémentaires irréguliers. L'arrêté du 19 décembre 2017 prévoit, en effet, un virement de 18 944 € entre le chapitre 022 de dépenses imprévues et le chapitre 014 d'atténuation de produits sur la section de fonctionnement, et deux virements d'un montant de 94 640 € entre le chapitre 042 d'opération d'ordre entre sections et le chapitre 023 sur la section de fonctionnement, et entre le chapitre 040 et le chapitre 021 sur la section d'investissement. Le maire indique, dans sa réponse, que l'arrêté a été visé en préfecture le 29 décembre 2017 et présenté au conseil municipal le 8 février 2018, dans le cadre du compte rendu sur les compétences déléguée. Or, ces deux derniers virements ne relevant pas des dépenses imprévues, leur mise en œuvre ne pouvait être effectuée sans la validation expresse de l'assemblée délibérante, dans le cadre d'une décision modificative.

3.1.3. La fiabilité du besoin en fonds de roulement

La fiabilité du besoin en fonds de roulement (BFR) s'apprécie au regard des délais de la collectivité en matière de recouvrement et de paiement. Elle intègre également une analyse de la fiabilité du provisionnement des créances irrécouvrables.

En l'espèce, les délais globaux de paiement sont inférieurs à 15 jours sur les exercices 2018 et 2019 ; l'accroissement de 2 jours de ce délai semble s'expliquer par la situation ponctuelle des comptes à la clôture³⁷.

Les comptes de créances de redevables s'élèvent à près de 100 000 € à la clôture des comptes 2019. Ce niveau apparaît exceptionnellement élevé, puisque les taux de recouvrement des deux derniers exercices s'établissent autour de 95 %, contre plus de 99 % précédemment. La commune n'a pas provisionné les créances irrécouvrables. L'estimation du besoin de provisionnement, établie sur la base d'une dépréciation des restes à recouvrer au 25 juin 2020, à raison de 25 % par an sur les cinq derniers exercices, s'élève à moins de 40 000 €, ce qui reste inférieur au seuil de significativité. Les admissions en non-valeur sont régulièrement réalisées, notamment sur les exercices 2018 et 2019, pour des montants de plus de 10 000 €.

³⁵ Cf. tableau 48 p.64.

³⁶ Cf. tableau 49 p.64.

³⁷ Cf. tableau 51 p.65.

Dans une perspective de fiabilisation de ses comptes, l'ordonnateur gagnerait à déployer un suivi annuel du provisionnement des créances douteuses et à définir une politique de recouvrement avec le comptable.

3.1.4. La fiabilité du bilan

3.1.4.1. Les comptes d'immobilisations

Les comptes d'immobilisations s'élèvent, en valeur nette, à 112,4 M€ en 2019, dont plus de 78 % en immobilisations propres. Alors que ce montant s'accroît de 6 % sur la période sous revue, la part des immobilisations propres a augmenté de 5 %, alors que celle des immobilisations en cours a diminué de plus de 4 %. Les transferts d'immobilisations liés à des transferts de compétences s'élèvent à 8,8 M€ en valeur brute, et 4,4 M€ en valeur nette³⁸.

D'après les états de l'actif, ces transferts ne sont pas exhaustifs et méritent d'être examinés avec le comptable, notamment en matière de voirie.

tableau 12 : détail des immobilisations

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	77 323 073	77 430 979	78 657 544	84 897 269	87 421 360	87 883 731
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	775 302	712 706	597 349	489 884	437 805	340 666
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	120 123	286 036	254 599	265 096	230 398	205 331
<i>dont immobilisations corporelles</i>	74 448 693	74 548 587	76 007 544	82 432 633	85 119 155	85 749 449
<i>dont immobilisations financières</i>	1 978 954	1 883 650	1 798 052	1 709 655	1 634 002	1 588 285
+ Immobilisations en cours	23 315 627	23 979 336	23 930 601	18 589 895	17 676 114	19 871 304
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermees ou mises à disposition	4 385 650	4 385 650	4 385 650	4 385 650	4 385 650	4 391 650
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	197 954	197 954	197 954	197 954	197 954	197 954
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexe, CCAS et caisse des écoles)	356 581	343 395	343 395	69 795	0	0
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	29 585	29 585	29 585	29 585	0	0
= Emplois immobilisés	105 608 470	106 366 899	107 544 729	108 170 149	109 681 078	112 344 639
<i>Part des immobilisations propres nettes</i>	73,2 %	72,8 %	73,1 %	78,5 %	79,7 %	78,2 %
<i>Part des immobilisations en cours</i>	22,1 %	22,5 %	22,3 %	17,2 %	16,1 %	17,7 %

Source : CRC d'après les données des comptes de gestion extraites par le logiciel Anafi

La fiabilité des comptes d'immobilisations dépend de deux éléments : la fiabilité de la base des immobilisations et la qualité de leur gestion.

³⁸ Cf. tableau 51 p.65.

La fiabilité de la base des immobilisations

Sur le premier item, le contrôle a mis en évidence des écarts significatifs entre l'état de l'ordonnateur et celui du comptable. Ces écarts s'élèvent à 19,3 % en valeur brute et à 20,2 % en valeur nette en 2019, pour des montants respectivement de 28,7 M€ et de 26,9 M€.

Ils concernent principalement les comptes de subventions, puisque plus de 21 M€ de subventions intégrées dans les comptes du comptable ne sont pas mentionnés dans ceux de l'ordonnateur. Sur les comptes d'immobilisation, les écarts sont limités à 6 % en valeur brute et 5,3 % en valeur nette, pour un total de plus de 8 M€. Ces montants restent pour autant significatifs.

tableau 13 : relevé des écarts entre l'état de l'actif de l'ordonnateur et les comptes de gestion sur l'exercice 2019

en €	Montant actif ordonnateur			Montant compte de gestion 2019			Écarts compte de gestion / actif		
	Valeur brute	Valeur nette	Amortissement	Valeur brute	Valeur nette	Amortissement	Valeur brute	Valeur nette	Amortissement
Sans compte d'imputation	4 436 939	4 432 141	4 798				- 4 436 939	- 4 432 141	- 4 798
Sous-total compte 13 - Subventions	1 566 787	141 299	1 425 487	22 708 963	21 216 821	1 492 143	21 142 177	21 075 521	66 655
Sous-total compte 20 - Immobilisations incorporelles	3 388 766	1 566 963	1 821 803	1 791 170	545 997	1 245 174	- 1 597 595	- 1 020 966	- 576 629
Sous-total compte 21 - Immobilisations corporelles	94 954 358	86 093 843	8 860 515	94 172 132	85 947 403	8 224 729	- 782 226	- 146 439	- 635 786
Sous-total compte 23 - Immobilisations en cours	15 089 852	13 912 475	1 177 377	19 709 991	19 709 991		4 620 139	5 797 517	- 1 177 377
Sous-total compte 24 - Immobilisations concédées ou affectées	56 979	56 979		8 818 964	4 433 314	4 385 650	8 761 986	4 376 336	4 385 650
TOTAL	120 094 100	106 488 914	13 605 186	148 769 547	133 421 852	15 347 695	28 675 448	26 932 938	1 742 510

Source : CRC d'après les comptes de gestion et l'état de l'actif transmis par l'ordonnateur pour l'exercice 2019

Par ailleurs, les comptes de l'ordonnateur présentent d'importantes irrégularités :

- plus de 5,5 M€ d'immobilisations en valeur brute ne sont pas imputés dans l'état de l'actif, alors qu'elles sont rattachées dans l'état du comptable à des immobilisations corporelles, pour une part, et aux immobilisations en cours, pour une autre part. Outre le défaut de cohérence dans le suivi du bilan entre les comptes de l'ordonnateur et ceux du comptable, l'absence d'imputation de ces biens ne permet pas de suivre correctement les amortissements réalisés annuellement, ce qui peut avoir des conséquences éventuelles sur les dépenses annuelles d'amortissement et donc sur le résultat annuel ;
- les immobilisations enregistrées comme immobilisations en cours dans l'état de l'ordonnateur sont amorties à hauteur de 8 %, soit 1,1 M€. Or les immobilisations en cours correspondent à des biens en cours d'achèvement : dans l'attente de leur mise en service, les travaux déjà réalisés y sont enregistrés, afin de permettre un suivi et une pratique d'amortissement cohérents pour l'ensemble du bien. Les biens enregistrés comme immobilisations en cours et qui doivent faire l'objet d'amortissement ne peuvent l'être.

Enfin, la chambre constate qu'il n'existe pas d'inventaire physique. Or l'ajustement des états de l'actif avec les inventaires physiques est indispensable pour garantir la fiabilité de la base des immobilisations. Si des travaux de recensement des matériels informatiques ont été engagés par la direction des services à compter de l'exercice 2019, ils ne comprennent pas encore de traduction comptable et ne donnent pas lieu à une transcription dans un état d'inventaire au niveau des services financiers.

Au vu de la significativité de ces écarts, la chambre recommande d'ajuster les comptes d'immobilisations avec ceux du comptable.

Recommandation

4. Mettre en cohérence l'inventaire de l'ordonnateur avec l'état de l'actif du comptable public. *Non mise en œuvre.*

La tenue des comptes d'immobilisations

La bonne tenue des comptes d'immobilisations repose sur trois éléments : la bonne gestion des immobilisations, la réalisation régulière des intégrations dans les immobilisations corporelles des immobilisations en cours et le contrôle des pratiques d'amortissements. La chambre formule les observations suivantes :

- les procédures d'entrée et de sortie des immobilisations sont formalisées, notamment par une note de service de 2019 instaurant une fiche sortie à remplir par le service utilisateur de l'immobilisation. Dans une démarche de fiabilisation des comptes, ces opérations devraient faire l'objet d'un contrôle interne traçable, que la commune gagnerait à formaliser en lien avec le comptable ;
- le ratio du solde des immobilisations en cours avec les dépenses d'équipement de l'année est compris entre 3 et 15 ans, ce qui indique des défauts d'intégration des immobilisations en cours. Pour autant la commune a procédé, au cours de la période sous revue, à des intégrations, notamment sur les opérations importantes de la ZAC du Cyprié et l'opération cœur de ville³⁹. Les défauts d'intégration relèvent donc d'une période antérieure à la période sous revue et doivent être corrigés dans le cadre de la fiabilisation de la base des immobilisations évoquée supra ;
- la mise en œuvre de la politique d'amortissement comporte plusieurs risques d'écarts de fiabilité. Le premier porte sur l'absence d'évaluation rétrospective de l'impact du changement de politique d'amortissement décidée dans le cadre d'une délibération du 10 avril 2015. Les changements induits par cette délibération sont potentiellement significatifs : accroissement de 13 à 20 du nombre de catégories de biens amortissables et allongement de la durée d'amortissement de certains équipements comme le matériel de bureau, le matériel informatique, les frais d'études. Ils expliquent probablement l'augmentation de plus de 1 % du niveau d'amortissement constaté sur les comptes d'immobilisations entre la période 2009-2014 et 2015-2019⁴⁰. Le deuxième risque d'écart de fiabilité porte sur l'absence de procédure formalisée de suivi des immobilisations, qui ne permet pas à la collectivité de s'assurer de la cohérence entre l'amortissement des biens subventionnés et les subventions amortissables reçues pour l'acquisition de ces mêmes biens. Le troisième et dernier risque porte sur l'incohérence des niveaux d'amortissement observés sur certains comptes d'immobilisations : outre les immobilisations non imputées dans l'état de l'ordonnateur, d'autres comptes d'immobilisations présentent des taux d'immobilisation particulièrement faibles au regard des durées prévues dans la délibération de 2015.

³⁹ Cf. tableau 52 p.65.

⁴⁰ Analyse faite à partir des comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi : la moyenne des montants enregistrés au compte 28 correspond à 7,9 % des immobilisations enregistrées aux comptes 20 et 21 sur les exercices 2009 à 2014, contre 8,9 % sur la période 2015-2019, pour un écart de 2,8 M€ (5,4 M€ en moyenne sur la période 2009-2014 contre 8 M€ sur la période 2015-2019).

3.1.4.2. Les comptes de provisions

En application de l'article L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires, dont la comptabilisation doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante. Cette comptabilisation, qui relève du principe comptable de prudence, doit être effectuée à la clôture de l'exercice, sur la base d'une analyse préalable du risque encouru par la collectivité.

Si aucune provision n'est constatée, les risques identifiés par la chambre n'influent pas sur la fiabilité globale des comptes, puisqu'ils portent sur six litiges présentant un risque financier total de 10 000 €, et sur la comptabilisation des comptes épargne temps. Le stock de jours recensés par l'ordonnateur s'élève à 2 142 jours épargnés à la clôture des comptes 2019, soit une estimation basse de 173 872 €⁴¹. Ce montant est susceptible de s'accroître étant donné le rythme de progression de 13 % du stock observé entre 2017 et 2019 et, compte tenu des choix de la commune, tant en termes d'indemnisation des heures supplémentaires que de seuil de monétisation⁴².

3.1.5. Les engagements hors bilan

La commune dispose d'engagements hors bilan correspondant à des garanties d'emprunts d'organismes privés. Le montant total de l'annuité relevant de ces garanties d'emprunt est de 1,1 M€, ce qui représente, avec l'annuité de la dette de la commune, 6,78 % des recettes de fonctionnement pour l'exercice 2018 selon le compte administratif. Le montant total de l'annuité garantie reste inférieur au plafonnement prévu par la réglementation aux articles L. 2252-1 à L. 2252-5 du CGCT et D. 1511-30 à D. 1511-35 du CGCT⁴³.

3.1.6. Les régies

Il existe sept régies municipales, toutes rattachées au budget principal, et, pour la régie principale, pour partie au budget annexe ALAE (cf. supra). Le volume traité par ces régies est conséquent, puisqu'il correspond à 1,3 M€ en 2019, soit 7 % des produits de gestion.

⁴¹ L'instruction ministérielle du 27 novembre 2013 préconise d'évaluer les provisions de compte épargne temps sur la base des tarifs d'indemnisation pour la partie des comptes supérieurs à 20 jours et sur la base du coût moyen journalier pour les comptes inférieurs ou égaux à 20 jours (cf. tableau 53 p.65 à tableau 55 p.66).

⁴² Le seuil de monétisation défini par la collectivité est de 15 jours (cf. § 2.2.2.3). Plus de 78 % des jours stockés correspondent à des stocks individuels supérieurs au seuil de 15 jours et ouvrent donc droit à monétisation.

⁴³ Cf. tableau 56 p.66.

tableau 14 : relevé des flux enregistrés sur les régies de la commune en 2019 (en €)

Libellé régie	Nature de régie	Débets 4711	Crédits 4711
Régie principale Balma	Mixte	1 151 012,14	1 152 361,93
Maison de quartier de Lasbordes	Mixte	1 446,00	1 446,00
Maison de quartier du Cyprié	Mixte	1 910,50	1 910,50
Maison de quartier de Vidailhan	Mixte	51,50	51,50
Régie centres loisirs et espace jeunes	Avances	0,00	0,00
Manifestations culturelles Balma	Recettes	58 567,83	58 567,83
Piscine Balma	Recettes	75 027,50	75 027,50
Bibliothèque Balma	Recettes	719,70	719,70
Marché plein vent Balma	Recettes	21 805,00	21 805,00

Source : CRC d'après les données du comptable

La vérification effectuée par le comptable public lors du transfert des comptes sur le poste comptable de L'Union en mai et novembre 2019 a mis en évidence, outre la nécessité d'une mise à jour de plusieurs arrêtés constitutifs, un défaut de tenue de la comptabilité.

L'ordonnateur considère que chaque régie dispose d'un suivi exhaustif, qui permet de retracer les opérations réalisées. La chambre prend note de cette évolution mais invite ce dernier à professionnaliser davantage la tenue des comptes des régies en déployant une comptabilité conforme à l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006. L'annexe n° 26 de l'instruction propose d'ailleurs un modèle de journal grand livre qui pourrait être repris par la collectivité.

La chambre maintient, en conséquence, la recommandation suivante :

5. Déployer une comptabilité conforme aux préconisations de l'instruction du 21 avril 2006, *a minima* pour la régie principale. *Non mise en œuvre.*

La qualité de tenue de la comptabilité est indispensable à la maîtrise du risque de fraude, qui se trouve, en l'espèce, majoré par le mode de facturation des locations de salles dans le cadre.

La chambre rappelle également que les contrôles réguliers effectués par le comptable ne sont pas exclusifs et qu'il revient à l'ordonnateur de diligenter lui-même des contrôles. L'article R. 1617-17 du CGCT prévoit, en effet, que « les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés ». En particulier, il a été constaté, s'agissant de la régie des manifestations culturelles, que le montant de la facturation de frais de gestion aux organisateurs des spectacles est établi à partir du nombre de places vendues, sans contrôle par la direction des finances de la correspondance exacte avec la billetterie

3.2. La gestion budgétaire

3.2.1. L'information de l'assemblée délibérante

3.2.1.1. Le contenu des documents budgétaires

L'adoption des budgets est effectuée dans le respect du calendrier prévu à l'article L. 1612-2 du CGCT, soit avant le 15 avril de chaque exercice. Les débats d'orientation budgétaire sont conformes avec la réglementation prévue à l'article L. 2312-1 du CGCT⁴⁴.

Aux termes des articles L. 2311-1-2, L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, les communes de plus de 10 000 habitants ont l'obligation d'organiser un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois précédant le vote du budget. Les obligations relatives au contenu du rapport d'orientation budgétaire présenté dans le cadre de ce débat ont été renforcées par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, le décret d'application n° 2016-841 du 24 juin 2016 et l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018. Doivent être ainsi présentés les engagements pluriannuels envisagés par la collectivité, les éléments relatifs à la structure et la gestion de la dette et des effectifs, ainsi que l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel, des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel.

Les débats d'orientation budgétaire ont été organisés sur l'ensemble de la période sous revue. Le support de présentation utilisé sur les exercices 2014 et 2015 a été aménagé, afin de répondre aux obligations susmentionnées.

La tenue des comptes administratifs est conforme aux obligations prévues par l'article R. 2313-3 du CGCT. Les contrôles de cohérence entre les annexes du compte administratif et le compte de gestion font état de deux écarts : le premier porte sur la présentation de l'encours de la dette. Cet écart n'est pas significatif sur les exercices postérieurs à 2015 et reste limité à moins de 2 % de l'encours. Le second porte sur l'absence de présentation en 2014 dans l'état dédié d'une opération pour compte de tiers : cette lacune limite d'autant plus l'information de l'assemblée délibérante que l'opération de 1,3 M€ présente un déséquilibre de près de 55 000 €⁴⁵. Il est rappelé à l'ordonnateur la nécessité d'une plus grande vigilance dans la préparation des annexes de son compte administratif.

3.2.1.2. Les budgets annexes

Jusqu'en 2018, les comptes de la commune n'intégraient qu'un budget annexe relatif à la régie des transports. À compter de l'exercice 2019, l'internalisation de l'ALAE a donné lieu à la création d'un budget annexe correspondant à 8 % des recettes de fonctionnement.

⁴⁴ Cf. tableau 57 p.67.

⁴⁵ L'opération porte sur la vente de commerces en l'état de futur achèvement réalisée dans le cadre de l'aménagement du cœur de ville. La moins-value pour la commune est compensée par un mandat au compte 204412 (bordereau 440) de 55 385,2 €.

tableau 15 : structuration des budgets de la commune en 2019

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Budgets retenus pour l'onglet 3 - consommation budgets M14	Recettes de fonctionnement 2019	
21310044900015	Budget principal	Balma	M14	X	18 566 236 €	91,78 %
21310044900114	Budget annexe	Régie des transports de Balma	M43A		43 153 €	0,21 %
21310044900148	Budget annexe	ALAE Balma	M14	X	1 620 094 €	8,01 %
				Somme totale :	20 229 482 €	100,00 %
				Somme M14 :	20 186 330 €	99,79 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le budget annexe des transports a été créé par une délibération du conseil municipal du 17 octobre 1994. La délibération attribue à la régie une compétence sur les « transports réguliers, particulièrement d'élèves à destination des établissements d'enseignement et transports scolaires, et les transports occasionnels particulièrement les transports périscolaires ». L'activité correspond en fait à la réalisation des transports organisés à l'initiative des établissements en relation avec les enseignements. Elle ne relève donc pas de la compétence des transports scolaires tels que définis à l'article L. 3111-7 du code des transports, qui est exercée par le département, par délégation de la région. Les comptes du budget annexe comportent chaque année le même montant de 45 000 € de charges et de produits, ce qui pose la question de la sincérité des imputations comptables sur le budget.

Mises à part les réserves déjà énoncées sur les risques inhérents à l'imputation de flux croisés entre budget principal et budget annexe, à l'absence d'individualisation de la régie et mis à part les questionnements relatifs à l'exactitude d'imputation comptable des charges indirectes (cf. supra), les comptes du budget annexe ALAE ne soulèvent pas d'autres observations.

3.2.1.3. La stratégie financière de la commune et sa traduction budgétaire

La formalisation de la stratégie présentée supra reste partielle puisqu'aucune cible, tant en volume qu'en taux, n'est établie pour la période sous revue, hormis sur l'exercice 2014. Or la détermination d'un taux cible, soit dans l'évolution des dépenses, soit dans le dégagement d'un taux de capacité d'autofinancement, est nécessaire pour structurer une politique efficace de gestion financière. De fait, les notes de cadrage budgétaires examinées par la chambre ne comprennent aucun objectif chiffré.

Il manque, par ailleurs, dans les rapports d'orientation budgétaire 2015 et suivants, une présentation synthétique et prospective des équilibres budgétaires permettant aux élus d'apprécier la portée des orientations générales mentionnées, et notamment les modalités de mise en œuvre de la stratégie financière. Ce n'est qu'à partir de 2021 que l'exécutif a enrichi les rapports d'orientation budgétaire d'une présentation prospective des équilibres.

3.2.2. Les prévisions budgétaires

Les taux de réalisation des prévisions budgétaires restent limités sur la période sous revue, puisqu'ils s'établissent à moins de 95 % concernant les dépenses de fonctionnement, et en moyenne à 52 % sur les exercices 2016 à 2020 pour les dépenses d'investissement, restes à réaliser inclus.

tableau 16 : prévisions et résultats budgétaires de la commune sur le budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonctionnement :							
Dépenses réelles prévues	16 057 473	15 733 043	16 143 027	16 615 698	16 631 134	16 199 527	15 692 051
Dépenses réelles réalisées	15 009 822	13 874 364	14 035 142	14 544 680	14 757 970	15 322 156	14 710 896
Taux de réalisation des dépenses réelles	93,48%	88,19%	86,94%	87,54%	88,74%	94,58%	93,75%
Recettes réelles prévues	17 525 910	17 179 536	16 835 185	17 330 828	16 824 107	17 398 471	17 624 028
Recettes réelles réalisées	17 877 348	17 594 944	17 690 490	17 936 595	17 635 407	18 442 002	17 596 582
Taux de réalisation des recettes réelles	102,01%	102,42%	105,08%	103,50%	104,82%	106,00%	99,84%
Investissement :							
Dépenses réelles prévues	14 056 746	8 363 870	8 726 535	10 013 654	10 263 385	11 092 831	9 849 098
Dépenses réelles réalisées	11 551 537	4 476 417	4 215 330	3 277 348	3 818 928	5 214 360	4 982 857
Restes à réaliser en dépenses de l'exercice	353 593	1 490 587	545 899	1 248 056	1 052 212	1 112 588	728 881
Taux de réalisation des dépenses réelles (hors restes à réaliser)	82,18%	53,52%	48,30%	32,73%	37,21%	47,01%	50,59%
Taux de réalisation des dépenses réelles (restes à réaliser compris)	84,69%	71,34%	54,56%	45,19%	47,46%	57,04%	57,99%
Recettes réelles prévues	13 222 320	6 627 561	3 105 026	1 809 003	2 746 943	4 553 077	4 200 576
Recettes réelles réalisées	11 101 399	5 603 216	3 120 012	858 016	1 692 595	3 500 124	3 965 905
Restes à réaliser en recettes de l'exercice	300 000	0	76 300	705 398	192 740	260 619	85 291
Taux de réalisation des recettes réelles (hors restes à réaliser)	83,96%	84,54%	100,48%	47,43%	61,62%	76,87%	94,41%
Taux de réalisation des recettes réelles (restes à réaliser compris)	86,23%	84,54%	102,94%	86,42%	68,63%	82,60%	96,44%

Source : CRC d'après les comptes administratifs

L'écart entre la capacité d'investissement annuelle et les réalisations en dépenses est d'autant plus important que le résultat de la section de fonctionnement est largement supérieur aux prévisions de virement de la section de fonctionnement. Les exercices 2014 et 2015 mis à part, les dépenses réelles d'investissement ne représentent ainsi que 35 % à 65 % de l'excédent de fonctionnement.

**tableau 17 : couverture prévisionnelle et réalisée des dépenses d'investissement
par l'excédent de fonctionnement**

en €	Virement de la section de fonctionnement	Dépenses réelles d'investissement prévues	Couverture des dépenses réelles par le virement de la section de fonctionnement	Résultat de la section de fonctionnement	Dépenses réelles d'investissement réalisées	Couverture des dépenses réelles par le résultat de la section de fonctionnement
2014	1 124 064	14 056 746	8 %	2 486 463	11 551 537	22 %
2015	1 534 315	8 363 870	18 %	3 854 449	4 476 417	86 %
2016	3 548 465	8 726 535	41 %	6 493 279	4 215 330	154 %
2017	6 400 627	10 013 654	64 %	9 058 079	3 277 348	276 %
2018	7 266 978	10 263 385	71 %	9 948 868	3 818 928	261 %
2019	7 564 887	11 092 831	68 %	8 924 327	5 214 360	171 %

Source : CRC d'après les budgets primitifs et les comptes administratifs

Le lien entre les différents documents prospectifs (PPI, logiciel Regards et ROB) devrait être mieux établi. **Dès lors, la chambre maintient la recommandation suivante :**

6. Améliorer la qualité des prévisions budgétaires. Non mise en œuvre.

3.3. La situation financière

L'analyse de la chambre prend en compte les résultats de l'exercice 2020, désormais définitifs.

3.3.1. La constitution de l'excédent brut de fonctionnement

3.3.1.1. L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'établit à un peu plus de 16 % des produits de gestion à la clôture des comptes 2019 : ce niveau diminue depuis 2016, après avoir augmenté de façon importante entre 2014 et 2015. Les variations de ce solde résultent quasi-exclusivement de la dynamique des charges sur la première partie du mandat, et plus particulièrement de la réduction des charges générales et des subventions (internalisation de l'Espace jeunes...). Il témoigne de la mise en œuvre par la commune de sa stratégie financière. La progression de l'EBF est également contrainte par la limitation de la progression annuelle des produits à 0,7 %, qui résulte de la faible progression des ressources fiscales et des effets de la diminution des dotations de l'État à compter de 2014.

Il s'établit à 17,6 % des produits de gestion en 2020, soit + 1,5 point par rapport à 2019 en raison d'une baisse plus soutenue des charges (- 4 %) par rapport aux produits (- 3 %) (cf. infra sur l'impact financier de la crise sanitaire lié à la Covid).

tableau 18 : évolution des soldes de gestion du budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var annuelle moy 2014-2019	2020
Produits de gestion (A)	17 199 940	17 184 896	17 097 168	17 621 136	17 469 703	17 766 776	0,7%	17 318 524
Charges de gestion (B)	14 112 699	12 975 433	13 294 544	13 882 880	14 041 076	14 905 716	1,1%	14 262 655
EBF (A-B)	3 087 241	4 209 463	3 802 624	3 738 256	3 428 627	2 861 060	-1,3%	3 055 869
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,9%</i>	<i>24,5%</i>	<i>22,2%</i>	<i>21,2%</i>	<i>19,6%</i>	<i>16,1%</i>	<i>-2,0%</i>	<i>17,6%</i>

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

3.3.1.2. L'évolution des produits de gestion

La progression des produits de gestion repose principalement sur celle des ressources fiscales, qui augmentent de 4,6 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2019. Cette progression de 1,5 M€ compense la diminution de 0,6 M€ des dotations, engagée depuis 2014. La structure des produits reste, pour autant, globalement stable sur la période sous revue.

tableau 19 : évolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle 2014-2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 812 986	6 099 101	6 392 756	6 764 517	6 843 511	7 271 645	4,6 %	7 329 573
+ Fiscalité reversée	6 730 081	6 636 723	6 538 371	6 404 469	6 347 475	6 278 810	- 1,4 %	6 222 411
= Fiscalité totale (nette)	12 543 067	12 735 824	12 931 127	13 168 986	13 190 986	13 550 455	1,6 %	13 551 984
+ Ressources d'exploitation	1 323 934	1 459 804	1 432 306	1 715 421	1 621 703	1 595 613	3,8 %	1 133 022
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 300 498	2 962 619	2 662 334	2 668 704	2 576 606	2 587 018	- 4,8 %	2 572 904
+ travaux en régie	32 441	26 649	71 401	68 026	80 408	33 689		60 614
= Produits de gestion	17 199 940	17 184 896	17 097 168	17 621 136	17 469 703	17 766 776	0,7 %	17 318 524

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

La baisse des produits de gestion en 2020 (près de 450 k€) s'explique principalement par la diminution des ressources d'exploitation (- 462 k€).

Les produits de la fiscalité

Les produits de la fiscalité s'élèvent à 7,3 M€ en 2019. Ils se caractérisent par la progression des impôts locaux et des droits de mutation⁴⁶. Les produits de la fiscalité des ménages sont toutefois moins dynamiques que sur la période 2009-2014, puisque l'augmentation constatée sous la période sous revue est de 3,4 % par an contre 5,5 % sur la période précédente. *A contrario*, la progression des droits de mutation est de 13,2 %, contre 11,3 % sur la période précédente : ce dernier point s'explique par le dynamisme de l'activité immobilière (cf. supra).

⁴⁶ Cf. tableau 58 et tableau 59 p.67.

tableau 20 : évolution des ressources fiscales entre 2014 et 2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle 2014-2019
Impôts locaux nets des restitutions	4 982 889	5 290 014	5 408 681	5 429 753	5 727 985	5 901 557	3,4 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	186 855	195 087	204 450	200 119	197 361	198 109	1,2 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	17 168	16 184	9 016	9 272	9 472	9 712	- 10,8 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	626 074	597 816	770 609	1 125 372	908 693	1 162 268	13,2 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 812 986	6 099 101	6 392 756	6 764 517	6 843 511	7 271 645	4,6 %

La progression des produits de la fiscalité des ménages repose uniquement sur la progression des bases, puisque la commune a mis en œuvre une stratégie de stabilité des taux sur l'ensemble de la période. Les données comparatives mettent d'ailleurs en évidence la faiblesse de la pression fiscale communale, comparée aux taux appliqués sur le territoire métropolitain et, plus globalement, aux taux moyens constatés sur les villes de taille comparable⁴⁷.

La diminution du rythme de progression de ces produits est à relever, étant donné la dynamique démographique constatée sur la période : elle peut s'expliquer soit par une progression de la population exonérée, soit par l'absence de mise à jour des bases fiscales. Consciente de la nécessité de travailler sur la réévaluation des bases fiscales, la commune a mandaté, en septembre 2020, un cabinet spécialisé dont les premières conclusions sont attendues prochainement.

Comme exposé supra, les reversements de fiscalité diminuent de 7 % sur la période, du fait de la diminution de l'attribution de compensation.

Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation représentent 9 % des produits de gestion en 2019, ce pourcentage étant en légère augmentation par rapport à 2014. Les principaux postes sont les prestations de service et les revenus locatifs⁴⁸. Les principales observations mises en évidence dans le cadre du contrôle sont les suivantes :

- le montant des prestations de service diminue de près de 240 000 € en 2019. Cette diminution correspond au transfert d'une partie des produits des services périscolaires sur le budget annexe de l'ALAE. En contrepartie, une facturation de mise à disposition de personnel est constituée pour un montant de 141 366 €. La dynamique des prestations de service résulte d'une augmentation du volume d'utilisation des équipements communaux, en lien avec l'accroissement démographique⁴⁹ ;
- la révision des tarifs des services et l'application de la réforme du stationnement introduite par l'article 63 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 n'ont pas été mises en œuvre au cours de la

⁴⁷ Source : données de la direction générale des collectivités locales. Les taux de la commune sont de 7,43 % sur la taxe d'habitation, 10,96 % sur la taxe foncière bâtie et 72,83 % sur la taxe foncière non bâtie. À titre de comparaison, les taux moyens observés sur les communes de Toulouse Métropole sont de 10,46 % sur la taxe d'habitation, 15,39 % sur la taxe foncière bâtie, et 86,25 % sur la taxe foncière non bâtie (cf. tableau 60 p.67). Les produits des trois taxes s'élèvent ainsi sur la commune à 355 € par habitant en 2018, contre 787 € sur les communes occitanes de 10 000 à 20 000 habitants, et 688 € sur les communes métropolitaines de même taille.

⁴⁸ Les prestations de service correspondent à 77 % des ressources d'exploitation en 2019, contre 89 % en 2014. Les revenus locatifs correspondent à 6 % de ces produits (source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi – cf. tableau 61 p.67).

⁴⁹ Cf. tableau 62 p.68.

période sous revue. La révision des tarifs effectuée en avril 2019 reste, en effet, limitée à la seule ALAE.

Les produits d'exploitation diminuent, par contre, de 29 % en 2020, en raison de l'impact de la crise sanitaire (cf. infra).

Les dotations et les participations

Les ressources institutionnelles s'élèvent à 2,6 M€ en 2019. Ce poste diminue de 5 % en moyenne annuelle sur la période sous revue, du fait de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). *A contrario*, le montant des participations s'accroît de 8 % en moyenne : l'augmentation des reversements effectués par la caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne dans le cadre du contrat enfance jeunesse, qui correspondent à plus de 90 % des participations, explique cette évolution.

tableau 21 : évolution des dotations et participations entre 2014 et 2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle 2014-2019
Dotation globale de fonctionnement	1 500 252	1 188 100	892 642	637 157	579 164	515 190	- 19 %
<i>dont dotation forfaitaire</i>	1 500 252	1 188 100	892 642	637 157	579 164	515 190	- 19 %
Autres dotations	656	0	0	0	0	0	- 100 %
<i>dont dotation générale de décentralisation</i>	656	0	0	0	0	0	- 100 %
Participations	1 250 659	1 300 012	1 185 148	1 725 329	1 752 179	1 807 003	8 %
<i>dont État</i>	13 679	3 361	24 801	257 225	157 708	164 775	65 %
<i>dont régions</i>	9 700	0	0	500	0	700	- 41 %
<i>dont départements</i>	12 762	2 262	1 500	700	4 540	3 840	- 21 %
<i>dont communes</i>	83 239	56 108	41 547	44 970	59 787	95 626	3 %
<i>dont groupements</i>	40 000	0	14 000	11 278	10 879	17 581	- 15 %
<i>dont autres</i>	1 091 279	1 238 281	1 103 300	1 410 656	1 519 265	1 524 480	7 %
Autres attributions et participations	548 931	474 506	584 544	306 218	245 262	264 826	- 14 %
<i>dont compensation et péréquation</i>	240 037	170 272	140 700	187 357	200 604	198 015	- 4 %
<i>dont autres</i>	308 894	304 234	443 844	118 861	44 658	66 811	- 26 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 300 498	2 962 619	2 662 334	2 668 704	2 576 606	2 587 018	- 5 %

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

La diminution de la DGF, appliquée à la commune depuis 2014 dans le cadre de la participation des collectivités locales au redressement des comptes publics, est particulièrement importante du fait du niveau des indicateurs de richesse et de la faiblesse de sa pression sociale⁵⁰. Le montant de la dotation par habitant baisse ainsi de plus de 70 % pour passer de 105,5 € en 2014 à 35,3 € en 2019.

⁵⁰ Cf. tableau 63 p.69.

3.3.1.3. L'évolution des charges

Les charges de gestion s'établissent à 14,9 M€ en 2019. Elles ont augmenté en cumulé de 6 % sur la période 2014-2019, soit une variation moyenne annuelle de 1,1 %. Cette évolution recouvre toutefois des tendances contrastées, avec :

- une diminution de plus de 8 % sur les exercices 2014 et 2015, soit une baisse de 1,1 M€ portant principalement sur les charges générales (- 0,8 M€) et sur celles de personnel (- 0,3 M€) ;
- une augmentation de 12 % à compter de l'exercice 2016, soit une augmentation de 1,6 M€ portant sur l'ensemble des charges et notamment sur les charges de personnel (construction d'un nouveau groupe scolaire, cf. infra...)

Elles baissent de plus de 4 % en 2020 (- 643 k€) dans le contexte de la crise sanitaire pour s'établir à 14,3 M€ : baisse des charges de personnel (- 3 %), des subventions de fonctionnement (- 11 %) et des charges à caractère général (- 4 %) ; seules les « autres charges de gestion » ont progressé (+ 9 %), mais représentent peu en proportion (3 % du total des charges).

tableau 22 : évolution des charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne 2014-2019	2020
Charges à caractère général	3 506 608	2 788 885	2 833 340	3 272 246	3 160 717	3 199 084	- 1,8 %	3 059 168
+ Charges de personnel	8 644 707	8 352 591	8 480 365	8 853 580	9 037 354	9 170 148	1,2 %	8 853 361
+ Subventions de fonctionnement	1 743 613	1 639 986	1 642 175	1 502 750	1 620 431	2 085 964	3,7 %	1 856 865
+ Autres charges de gestion	217 771	193 970	338 663	254 304	222 573	450 521	15,6 %	493 260
= Charges de gestion	14 112 699	12 975 433	13 294 544	13 882 880	14 041 076	14 905 716	1,1 %	14 262 655

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

Les charges générales

Les charges générales représentent 25 % des charges de gestion en 2019, cette proportion étant en légère baisse depuis 2014. La diminution de ce poste de 0,8 M€ entre 2014 et 2015 s'explique principalement par l'internalisation de l'entretien des espaces verts⁵¹, dont les effets se sont également faits sentir les années suivantes. D'autres dépenses, plus marginales en volume, ont été durablement ajustées à la baisse : les dépenses de publicité, réduites de plus de 50 % pour un total de 76 125 € en 2019, les dépenses de communication, avec la baisse des frais de télécommunication de 20 % suite à un changement d'opérateur, et les frais postaux.

⁵¹ Si l'on se base sur les grands livres de 2014 et 2015, les dépenses imputées à la fonction « espaces verts urbains » s'élèvent à plus de 400 000 € en 2014, et à moins de 48 000 € en 2015. On peut donc estimer l'économie réalisée par la commune de l'ordre de 350 000 € pour les espaces verts. Ce gain compense largement le coût des deux personnels recrutés pour assurer l'entretien (coût estimé à 75 000 € par an), et peut donc être estimé net à 280 000 € environ, « qui se répercutent chaque année dans le budget communal ».

Les augmentations, observées à compter de 2016 pour plus de 0,5 M€, mettent toutefois en évidence les limites de certains des leviers d'économies activés par la commune :

- plusieurs des baisses de dépenses mises en œuvre sur la première partie du mandat relèvent de baisses de consommation ponctuelles : c'est notamment le cas pour le chauffage urbain, dont la diminution de 140 000 € entre 2014 et 2015 explique la quasi-totalité de la baisse des dépenses d'achats sur l'exercice⁵², alors que le déploiement de groupements de commandes passés avec Toulouse Métropole pour la fourniture d'électricité et de télécommunications n'a eu des effets que limités⁵³ ;
- la diminution de certains postes a été telle qu'il n'existe aujourd'hui plus de marge de manœuvre : c'est le cas des achats non stockés (fournitures d'entretien, petits équipements, fournitures administratives), dont le montant global a diminué d'un tiers en six ans, pour un total d'économies de 0,1 M€. C'est également le cas des dépenses de location : après avoir été réduit de moitié entre 2014 et 2015 par la suppression volontaire de certaines actions culturelles, ce poste de dépenses, de 84 000 €, a été multiplié par 2,6 entre 2015 et 2019 pour répondre aux besoins des nouveaux quartiers de la commune ;
- la réduction des charges opérée semble plus relever d'un travail sur les consommations que sur la structure des achats, ce qui limite la pérennisation des économies communales dans un contexte d'accroissement démographique. Ainsi, la diminution des dépenses alimentaires de 14 % entre 2014 et 2015 ne s'est pas accompagnée d'une révision des marchés, qui restent des marchés pluriannuels, peu compétitifs sur ce type de fournitures, où la remise en concurrence doit être ajustée aux variations des cours.

Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent 62 % des charges de gestion : cette proportion, qui reste stable sur la période sous revue, témoigne d'une rigidité qui s'explique par le niveau d'internalisation des services, notamment périscolaires et d'entretien (cf. supra).

Si l'évolution des charges de personnel recouvre deux phases différenciées (une diminution de 3,4 % entre 2014 et 2015, puis une augmentation de 1,9 % par an à compter de 2016 jusqu'à 2019), leur croissance apparaît, toutefois, globalement maîtrisée, d'autant plus si l'on tient compte des changements de périmètre intervenus pour faire face aux besoins d'une population en augmentation.

Les charges de personnel connaissent, sur la période, une variation moyenne limitée à 1,2 % par an, alors que, selon la commune, celle-ci a dû employer du personnel supplémentaire pour le fonctionnement des 14 classes du nouveau groupe scolaire José Cabanis (7,17 ETP) et qu'elle connaît un glissement vieillissement technicité de + 1,21 % par an. Le maire insiste, dans sa réponse, sur la politique de réorganisation générale des services qu'il a menée, permettant le non-remplacement systématique des départs à la retraite ou en mutation.

⁵² D'après l'analyse des extractions du grand livre des comptes, la principale diminution de 140 000 € portant sur le chauffage urbain ne résulte pas d'une baisse des tarifs liée au changement de fournisseur mais à une baisse de consommation, ce qui explique l'accroissement de 154 000 € observé sur ce poste de dépenses dans les exercices suivants (cf. tableau 64 p.70).

⁵³ Délibérations du 2 décembre 2014 et du 26 février 2015.

tableau 23 : évolution des charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation moyenne 2014-2019	Variation globale 2014-2019
Charges de personnel interne	8 644 707	8 352 591	8 480 365	8 853 580	9 037 354	8 982 502	0,8 %	3,9 %
<i>Charges sociales en % des charges de personnel interne</i>	27,2 %	26,2 %	27,0 %	26,9 %	26,4 %	26,2 %	- 0,8 %	- 3,9 %
+ Charges de personnel externe	0	0	0	0	0	187 646		
= Charges totales de personnel	8 644 707	8 352 591	8 480 365	8 853 580	9 037 354	9 170 148	1,2 %	6,1 %
<i>Charges de personnel externe en % des charges de personnel total</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,0 %		

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

Les subventions

Les dépenses de subventions correspondent à 14 % des charges de gestion en 2019, pour un total de 2 M€.

Les variations de ce poste sont identiques à celles constatées sur les autres charges de gestion, à savoir une diminution de 6 % entre 2014 et 2016 puis un accroissement annuel de 13 % à compter de l'exercice 2016 : la seule baisse durable de subvention concerne la maison des jeunes et de la culture (- 118 000 € sur la période) et est consécutive à l'internalisation par les services de la ville de l'Espace Jeunes en régie⁵⁴.

L'internalisation de l'ALAE entraîne une bascule de la dépense du compte de subventions aux associations privées au compte de subventionnement des autres établissements publics locaux en 2019. L'augmentation de la subvention de fonctionnement attribuée au CCAS explique également une partie de l'évolution observée sur la fin de la période sous revue.

tableau 24 : évolution des subventions

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation moyenne 2014-2019
657 - Subventions de fonctionnement	1 743 613	1 639 986	1 642 175	1 502 750	1 620 431	2 085 964	3,7 %
657361 - Caisse des écoles	38 893	32 960	33 741	46 710	37 407	48 911	4,7 %
657362 - CCAS	285 000	285 000	285 000	285 000	285 000	439 800	9,1 %
657363 - À caractère administratif						782 313	
65737 - Autres établissements publics locaux	45 515	42 503	42 582	41 870	44 541	43 153	- 1,1 %
6574 - Aux associations de droit privé	1 374 205	1 279 523	1 280 852	1 129 170	1 253 483	771 787	- 10,9 %

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

Le subventionnement des associations de droit privé pour plus de 23 000 € donne bien lieu, en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, à un conventionnement validé par l'assemblée délibérante.

⁵⁴ Cette internalisation s'est accompagnée de la création de trois ETP selon la réponse apportée par l'ordonnateur.

Le contrôle des associations bénéficiant de subventions doit se matérialiser, aux termes de l'article L. 1611-4 du CGCT, par la transmission annuelle des comptes et des documents de suivi de l'activité. Si la commune de Balma dispose annuellement des comptes des associations bénéficiant de subventions supérieures à 23 000 €, le contrôle de certaines pourrait toutefois être renforcé : par exemple, l'association du personnel de Balma ne transmet pas de rapports d'activité.

Par ailleurs, la chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur la fragilité juridique et financière de la relation avec l'association du comité des fêtes, créée le 7 juin 1971 :

- les statuts de l'association définissent son objet comme étant « d'animer la commune par l'organisation ou la participation aux fêtes, repas et aux manifestations d'ordre culturel, éducatif ou social » et « d'établir une liaison avec les autorités municipales » et « les différentes associations locales ou voisines ». La convention liant l'association à la commune définit l'objet de l'association comme celui « d'organiser en partenariat avec la commune les fêtes annuelles de septembre et de mettre en place différentes manifestations à l'intention de la population balmanaise dans le but de créer une importante animation locale ». Cette définition attribue à l'association des prérogatives d'animation de la vie locale qui relèvent des compétences de la commune : de ce fait, il peut être considéré que l'association participe au service public communal ;
- l'activité de l'association est définie dans une convention délibérée par le conseil municipal le 9 avril 2015, et reconduite annuellement depuis, comme devant animer une liste de manifestations précisément établie incluant un loto annuel, un vide grenier, un bal de printemps, et les fêtes de Balma. S'il ne peut être établi, à la consultation des documents versés à la chambre, que la création de l'association en 1971 a été faite à l'initiative de la commune, la définition de son activité relève explicitement de sa volonté ;
- la gouvernance de l'association est structurée autour d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration et d'un bureau. Les statuts susvisés n'établissent pas précisément le nombre de membres du conseil d'administration, qui sont élus par l'assemblée générale. L'article 14 prévoit pour autant que le président de l'association est désigné par le maire. Sur la période sous revue, ce président est l'adjoint responsable de l'animation locale. Il est assisté de cinq autres membres, parmi lesquels deux sont des conseillers municipaux. La commune dispose de la majorité des voix du bureau et contrôle, de ce fait, l'organisation et le fonctionnement de l'association ;
- les financements de l'association sont composés à 74 % en moyenne de la subvention versée par la commune, qui a augmenté de 55 000 € en 2016 à 62 000 € en 2018. Son financement est donc majoritaire sur l'ensemble de la période sous revue.

L'association encourt la qualification d'association transparente, sous réserve de l'appréciation de la juridiction administrative. Pour mémoire, trois critères sont retenus : un pouvoir prépondérant des élus ou des fonctionnaires de la collectivité publique au sein des organes dirigeants de l'association, la mise en œuvre par l'association de missions de service public d'intérêt commun, des moyens financiers et matériels provenant essentiellement de la collectivité publique⁵⁵. Ces éléments semblent réunis, au cas d'espèce.

Il appartient donc à la commune de clarifier ses relations avec cette association, soit en internalisant les prestations réalisées par celle-ci, soit en prenant les mesures nécessaires pour lui rendre son autonomie organisationnelle et financière. Dans ce dernier cas, l'attribution de missions de service public ne pourrait être effectuée que dans le respect des règles de la commande publique.

⁵⁵ Arrêt du Conseil d'État du 21 mars 2007, *Commune de Boulogne Billancourt*.

Les autres charges

Les autres charges de gestion s'élèvent à 0,5 M€ sur l'exercice 2019 : leur accroissement de 16 % sur la période résulte exclusivement de l'accroissement des participations de la commune au programme d'investissement du syndicat départemental d'énergie de la Haute-Garonne⁵⁶. L'indemnisation des élus diminue de 2 % au cours de la période.

tableau 25 : évolution des autres charges courantes

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation globale
653 - Indemnités des élus	139 522	135 462	133 398	135 249	133 425	131 241	- 1 %
dont 6531 - Indemnités	124 305	118 343	116 376	118 004	116 122	112 297	- 2 %
dont 6533 - Frais de missions	6 671	6 293	6 274	6 523	6 553	6 810	0 %
dont 6534 - Cotisations de retraite	7 404	10 826	10 749	10 722	10 751	11 843	10 %
654 - Pertes sur créances irrécouvrables	5 054	664	2 517	17 770	10 379		- 100 %
6541 - Créances et admissions en non-valeur	5 054	664	2 517	17 770	10 379		- 100 %
655 - Contingents et participations obligatoires	73 195	57 844	202 749	101 285	78 768	319 278	34 %
6554 - Contributions aux organismes de regroupement	70 425	57 188	202 749	100 351	77 826	280 747	32 %
6558 - Autres contributions obligatoires	2 770	656		934	942	38 531	69 %
Total des autres charges de gestion	217 771	193 970	338 663	254 304	222 573	450 519	16 %

Source : CRC d'après les balances des comptes extraites par le logiciel Anafi

3.3.2. Le cycle d'investissements

3.3.2.1. L'évolution du financement des investissements

La capacité d'autofinancement (CAF) brute reste supérieure à 15 % des produits de gestion sur l'ensemble de la période. La part des recettes propres d'investissement hors CAF (fonds de compensation de la TVA et subventions) baisse fortement sur le mandat, en lien avec la baisse des dépenses d'investissement. En cumul, le financement propre couvre 94 % des dépenses d'investissement sur la période 2014-2019 : ce niveau conséquent correspond à la stratégie arrêtée début 2015.

⁵⁶ Ces participations, qui correspondent à 20 % du montant des travaux, sont décidées pour chaque opération dans le cadre d'une délibération du conseil municipal.

tableau 26 : évolution du financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul 2014-2019	2020
CAF brute	2 887 967	3 747 229	3 693 470	3 459 940	2 957 846	2 690 335	19 436 787	2 942 459
- Annuité en capital de la dette	1 014 958	2 803 971	1 609 106	1 115 899	1 172 973	1 102 949	8 819 857	1 000 158
<i>Dont remboursement anticipé de la dette*</i>		1 551 840*					1 551 840	
= CAF nette ou disponible (C) après neutralisation du remboursement anticipé	1 873 010	2 495 098	2 084 364	2 344 041	1 784 872	1 587 386	12 168 770	1 942 302
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	520 399	1 538 866	1 384 810	258 434	437 214	339 042	4 478 765	421 508
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 961 719	440 231	1 125 000	239 944	-73 306	173 843	3 867 431	304 397
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	0	79 514	79 514	0
+ Produits de cession	12 000	0	33 279	0	0	463 200	508 479	3 840
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 494 118	1 979 097	2 543 088	498 378	363 908	1 055 599	8 934 189	729 744
= Financement propre disponible (C + D)	4 367 128	4 474 195	4 627 452	2 842 419	2 148 781	2 642 985	21 102 959	2 672 046
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	55,4%	276,8%	196,0%	127,5%	81,8%	65,9%	101,8%	68,6%

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

* Rmq : remboursement anticipé de la dette effectué par mandats n° 4556 et n° 4557, bordereau n° 415 du 31/12/2015 (c/1641).

3.3.2.2. L'évolution des dépenses d'investissement

La construction du quatrième groupe scolaire José Cabanis a engendré un accroissement ponctuel des dépenses d'investissement sur l'exercice 2014, qui se sont élevées à près de 8 M€. Par contre, entre 2015 et 2018, l'investissement est resté limité entre 1,6 M€ et 2,6 M€.

L'ordonnateur explique, dans sa réponse, que des investissements importants ont été réalisés en 2014, en raison de l'achèvement de deux projets engagés antérieurement (la construction du quatrième groupe scolaire mais aussi l'aménagement du cœur de ville). La stratégie de la commune a donc visé à reconstituer la CAF après la mise en œuvre de ces investissements lourds.

tableau 27 : évolution des dépenses d'investissement et des besoins de financement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul 2014-2019	2020
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 880 026	1 616 425	2 360 863	2 229 475	2 626 362	4 010 856	20 724 007	3 893 313
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	52 753	0	0	55 395	0	108 148	0
- Participations et inv. financiers nets	-341 347	-95 304	-85 597	-86 038	-75 653	-45 717	-729 657	-60 125
+/- Variation autres dettes et cautionnements	240 078	750	0	0	0	0	240 828	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-3 411 629	2 899 571	2 352 186	698 983	-457 323	-1 322 155	759 633	-1 161 143
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	-6 000	-6 000	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-356 581	13 186	0	273 600	69 795	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3 768 210	2 912 757	2 352 186	972 583	-387 528	-1 328 155	753 633	-1 161 143
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	5 057 216	448 160*	0	0	0	0	5 505 376	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 289 006	3 360 917	2 352 186	972 583	-387 528	-1 328 155	6 259 009	-1 161 143

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

* Rmq : solde de l'emprunt de 2 M€ souscrit en vue du remboursement anticipé de dette.

L'exercice 2019 marque, d'ailleurs, un nouvel accroissement des dépenses qui ressortent à 4 M€. Selon la dernière PPI transmise à la chambre, la moyenne annuelle des investissements sur la période 2020-2026 serait de 4,2 M€ contre 3,7 M€ sur la période 2014-2019, soit une progression de 13 % (poids du 5^{ème} groupe scolaire Simone Veil, complexe sportif, la maison de quartier Vidailhan...). Le rapport d'orientations budgétaires prévoit un pic d'investissements en 2021 (11,8 M€), compte tenu des reports des opérations déjà en cours dus à la crise sanitaire mais aussi de la nécessité d'anticiper pour tenir compte des délais inhérents à la réalisation des projets.

3.3.2.3. L'évolution de l'encours de la dette

Compte tenu de l'absence de recours à l'emprunt à compter de l'exercice 2016, l'encours a diminué de 44 % au cours de la période sous revue pour s'établir à 7,5 M€ sur le budget principal en 2019.

tableau 28 : évolution de l'encours de la dette au budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	9 507 429	13 309 609	12 504 888	10 895 781	9 779 882	8 606 909	7 503 960
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 014 958	2 803 971	1 609 106	1 115 899	1 172 973	1 102 949	1 000 158
<i>Dont remboursement anticipé d'emprunts</i>	0	1 551 840	0	0	0	0	0
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	240 078	750	0	0	0	0	0
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	0	0	0
+ Nouveaux emprunts	5 057 216	448 160	0	0	0	0	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	13 309 609	12 504 888	10 895 781	9 779 882	8 606 909	7 503 960	6 503 802
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	2 223 783	6 934 003	7 503 608	8 520 700	8 815 708	7 308 374	5 841 838
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	11 085 826	5 570 885	3 392 173	1 259 183	-208 799	195 586	661 965

La capacité de désendettement s'établit à près de trois ans en 2019. Son niveau est resté limité sur toute la période, avec un maximum de cinq années en 2014. La commune ne présente donc aucun risque de défaut de solvabilité.

Les taux d'intérêt apparents de la dette sur le budget principal sont globalement cohérents avec les données nationales disponibles en 2019 et n'appellent pas d'observation⁵⁷. La diversification de la dette autour de six prêteurs est satisfaisante. Le risque de perte de performance réside dans la structure de la dette, puisque 20 % du montant des emprunts contractés est classé en B1 et E3 dans l'échelle de classification Gissler⁵⁸, pour respectivement 0,8 M€ et 3 M€. Ces deux emprunts, conclus entre 2005 et 2006, n'ont pas fait l'objet de renégociation. Au vu du niveau de trésorerie (cf. infra), il n'existe pas de risque de liquidité de la dette.

Il ressort du rapport d'orientation budgétaire de la commune que le recours à l'emprunt est à nouveau envisagé dès 2021 : « avec un cumul sur le mandat qui ne devrait pas dépasser les 10 M€, l'encours de dette devrait s'établir fin 2025 à près de 11 M€, soit le même niveau que celui de 2016 ».

⁵⁷ Le ratio charges financières sur l'encours de la dette est de 2,7 % sur la commune en 2019 contre 2,6 % en cumul sur les communes (source : rapport 2020 de l'observatoire des finances publiques locales).

⁵⁸ La classification Gissler permet d'analyser les emprunts des collectivités selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « hors charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

3.3.3. Les indicateurs bilanciaux

Les ressources stables, qui permettent le financement des investissements de long terme, sont de trois ordres : l'épargne dégagée dans le cadre de l'exploitation, les capitaux propres et le recours à l'emprunt.

Le fonds de roulement permet de mesurer la couverture des immobilisations par les ressources stables. Dans le cas de la commune de Balma, et sous réserve des limites observées dans le chapitre sur la fiabilité des immobilisations, le niveau du fonds de roulement a été multiplié par quatre entre 2014 et 2019⁵⁹. Rapporté en nombre de jours de charges courantes, ce niveau est excessif, puisqu'il s'établit à plus de 200 jours entre 2017 et 2019.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) mesure les besoins de financement à court terme d'une structure résultant des décalages entre encaissements et décaissements. Un BFR négatif contribue à accroître le niveau de trésorerie⁶⁰. En ce qui concerne la commune de Balma, le BFR ne contribue que faiblement à la trésorerie au cours de la période sous revue. À compter de 2016, le BFR de gestion diminue, du fait de la concomitance d'un allongement des délais de paiement des fournisseurs et d'une diminution des créances à recouvrer. Le niveau des délais de paiement reste pour autant inférieur aux délais réglementaires.

La trésorerie de la commune est surabondante en fin de période : 177 jours de charges courantes en 2019. Ce niveau est nettement supérieur à celui de 56 jours constaté en 2014 et s'explique principalement par l'accroissement continu du fonds de roulement, puisque les mouvements du BFR restent erratiques sur la période. Les résultats définitifs 2020 confirment l'analyse avec un niveau de trésorerie qui reste conséquent, représentant 147 jours de charges courantes.

tableau 29 : évolution de la trésorerie entre 2014 et 2019

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	1 776 276	5 137 193	7 489 520	8 462 103	8 074 575	6 746 420	5 585 278
- Besoin en fonds de roulement global	- 451 314	- 1 797 384	28 136	- 60 349	- 734 059	- 599 438	-247 895
=Trésorerie nette	2 227 589	6 934 577	7 461 384	8 522 452	8 808 634	7 345 858	5 833 173
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	56,0	188,0	200,0	219,2	225,0	177,5	147,5
<i>dont trésorerie active</i>	2 227 589	6 934 577	7 461 384	8 522 452	8 808 634	7 345 858	5 833 173

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

3.3.4. L'analyse consolidée

L'impact financier des budgets annexes est limité. En effet, le budget annexe de l'ALAE, créé en 2019, dispose d'un excédent brut d'exploitation de 69 691 €, correspondant à 4 % des produits de gestion. Il ne supporte ni investissement ni emprunt. En l'absence d'affectation d'immobilisations sur ce budget, son fonds de roulement est limité. Le niveau de sa trésorerie est impacté par un BFR positif, du fait des délais d'encaissement des recettes de prestation. Le niveau de ces créances recouvrables est limité à moins de 50 000 €. Les modalités d'imputation comptable

⁵⁹ Cf. tableau 65 p.71.

⁶⁰ Cf. tableau 66 p.72.

des recettes et des dépenses du budget annexe des transports expliquent l'absence de flux financiers sur ce compte⁶¹.

3.3.5. Les impacts de la crise sanitaire sur la situation financière de la commune

Les conséquences encore partielles de cette crise portent, d'après l'ordonnateur, sur des mouvements en charges et en produits de gestion : augmentation des charges générales pour l'achat de masques, de gel hydro alcoolique et de matériels et équipements de désinfection, diminution de certaines dépenses comme le carburant, diminution des produits de service sur l'éducation et la petite enfance.

Les derniers éléments communiqués par l'ordonnateur chiffrent l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses de fonctionnement à 147 k€ en 2020. Pour mémoire, le budget de la commune s'élève à près de 18 M€. En ce qui concerne les recettes, la diminution des produits de service périscolaires et d'enseignement s'établirait à 219 k€ (cantine, garderie midi...) et celle des produits de service à caractère social (jeunes enfants...) à 144 k€ en 2020.

CONCLUSION

La stratégie financière s'est appuyée sur une réduction des charges de fonctionnement, et sur l'ajustement de l'effort d'équipement au niveau de l'autofinancement, sans augmentation de la fiscalité. En définitive, l'évolution de la situation budgétaire et financière au cours de la période sous revue témoigne de l'existence de marges de manœuvre que la commune aurait pu mobiliser plus tôt pour relancer le cycle d'investissements, dans un contexte de forte croissance démographique de la population. En effet, le fonds de roulement a été multiplié par quatre entre 2014 et 2019, pour représenter 164 jours de charges courantes. Sa capacité de désendettement s'établissait à près de trois ans en 2019. La commune n'a donc pas présenté de risque de défaut de solvabilité sur la période.

⁶¹ Cf. tableau 67 p.72 et tableau 68 p.73.

ANNEXES

annexe 1 : présentation du territoire	51
annexe 2 : la gestion des ressources humaines	60
annexe 3 : la situation budgétaire et financière de la commune.....	62

annexe 1 : présentation du territoire

tableau 30 : évolution de la population communale

	1968	1975	1982	1990	1999	2006	2011	2016	Variation 1968-2016	Variation 2006-2016
Population	4 276	7 127	8 117	9 506	11 944	12 793	13 829	16 394	283 %	28 %

Source : Insee

tableau 31 : comparaison d'indicateurs démographiques de Balma avec son territoire

Code	Libellé	Population municipale	Taux d'évolution surf. urbaine 2005-2015	Densité de la population 2017	Évolution de la population en moyenne annuelle 1999-2012
31044	Balma	16 568	15,3	999,0	1,5
EPCI	Minimum	235	3,1	57,0	- 0,6
EPCI	Maximum	479 553	40,7	4 054,0	7,6
EPCI	Moyenne	20 841	13,3	998,1	2,0
EPCI	Médiane	5 832	11,6	769,0	1,6
EPCI - communes +10 k hab	Minimum	10 467	3,1	906,0	- 0,3
EPCI - communes +10 k hab	Maximum	479 553	18,9	4 054,0	2,1
EPCI - communes +10 k hab	Moyenne	64 923	10,3	1 696,8	1,2
EPCI - communes +10 k hab	Médiane	17 271	9,3	1 468,0	1,4
Communes limitrophes Toulouse	Minimum	882	3,1	211,0	- 0,3
Communes limitrophes Toulouse	Maximum	479 553	18,9	4 054,0	3,3
Communes limitrophes Toulouse	Moyenne	38 488	11,4	1 326,1	1,4
Communes limitrophes Toulouse	Médiane	10 718	11,4	1 323,5	1,4

Source : CRC d'après les extractions Insee faites sur le site PICTOSTAT

tableau 32 : évolution de la variation annuelle de la population

	1968 à 1975	1975 à 1982	1982 à 1990	1990 à 1999	1999 à 2006	2006 à 2011	2011 à 2016
Variation annuelle moyenne de la population en %	7,6	1,9	2	2,6	1	1,6	3,5
<i>due au solde naturel en %</i>	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,4
<i>due au solde apparent des entrées sorties en %</i>	6,6	1,3	1,5	2	0,5	1,3	3

Source : Insee

tableau 33 : évolution du volume d'emplois et d'actifs sur la commune

	2011	2016	Variation globale
Nombre d'emplois dans la zone	10 443	11 824	13 %
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	5 836	6 933	19 %
Indicateur de concentration d'emploi	178,9	170,5	- 5 %
Taux d'activité parmi les 15 ans ou plus en %	55,6	56,8	2 %

Source : Insee

tableau 34 : répartition flux de sortants en 2016

Destination des sortants	Nombre de sortants	Répartition en %
Nombre total de sortants	5 225	100 %
Toulouse Métropole	4 082	78 %
dont Toulouse	3 019	58 %
dont Blagnac	260	5 %
dont L'Union	122	2 %
dont Saint-Orens-de-Gameville	120	2 %
dont Colomiers	112	2 %
Communauté d'agglomération du Sicoval	434	8 %
dont Labège	271	5 %
dont Ramonville-Saint-Agne	72	1 %
dont Auzeville-Tolosane	34	1 %
Communauté d'agglomération Le Muretain Agglo	141	3 %

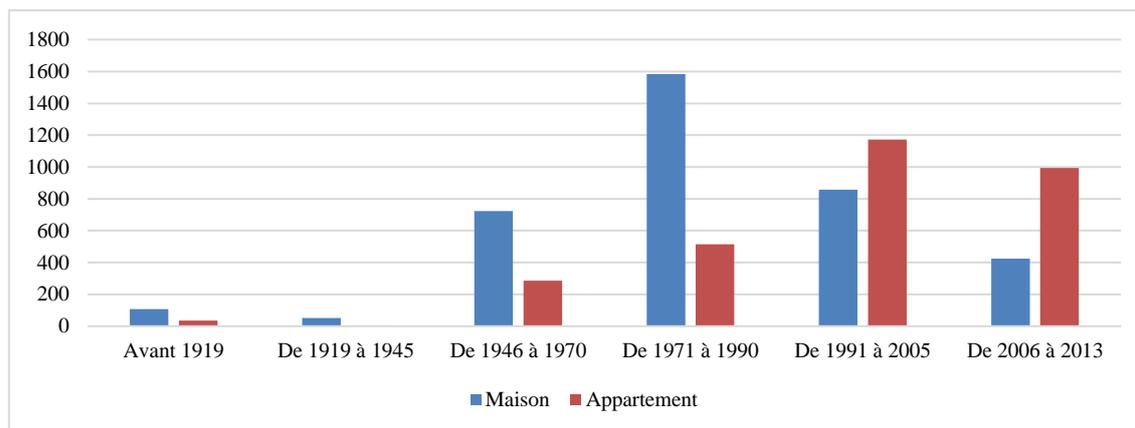
Source : Insee

tableau 35 : répartition flux d'entrants en 2016

Origine des entrants	Nombre entrants	Répartition en %
Nombre total d'entrants	15 131	100 %
Toulouse Métropole	5 738	38 %
Toulouse	3 254	22 %
Saint-Jean	263	2 %
L'Union	199	1 %
Quint-Fonsegrives	180	1 %
Montrabé	176	1 %
Colomiers	156	1 %
Blagnac	120	1 %
Saint-Orens-de-Gameville	117	1 %
Aucamville	109	1 %
Tournefeuille	104	1 %
Communauté d'agglomération du Sicoval	657	4 %
dont Castanet-Tolosan	121	1 %
dont Escalquens	80	1 %
dont Ramonville-Saint-Agne	68	0 %
Communauté de communes des Coteaux du Girou	425	3 %
dont Verfeil	85	1 %
CA Le Muretain Agglo	387	3 %
CC des Terres du Lauragais	374	2 %
CC des Coteaux Bellevue	353	2 %
CC Tarn-Agout	265	2 %

Source : Insee

graphique 2 : résidences principales construites avant 2014



Source : Insee, recensement de la population 2016 exploitation principale, géographie au 1^{er} janvier 2019

tableau 36 : répartition des indicateurs de revenus par IRIS en 2016

Libellé de l'IRIS	Médiane (€)	dont part des indemnités de chômage (%)	1er décile (€)	9e décile (€)
Centre	31 943	1,5	18 021	54 418
La plaine	22 799	3,9	13 723	38 093
Centre ancien	25 268	2,6	14 201	43 580
Le Château	28 194	2,6	13 895	53 499
Saint-Clair-Coteaux	29 529	2,1	14 277	58 003
Lasbordes	19 246	3,4	10 883	39 397
Zone d'activités nord	21 203	4,1	10 811	38 224

Source : données Insee

tableau 37 : répartition des familles par tranches de revenus et groupes scolaires en 2019

Tranches de revenus	GP José Cabanis (Vidaillhan)	GP Gaston Bonheur (Labordes)	GP St Exupéry (Cyprié)	GP Marie-Laurencin (centre-ville)
Aucun	14,5	13,3	10,5	7
Jusqu'à 13 630 €	13,6	15,2	5,4	6
Entre 13 630 et 30 040 €	27,2	30,1	15,1	20,3
Entre 30 040 et 63 210 €	34,2	28,1	37,7	38,7
Plus de 63 210 €	10,5	13,3	31,4	28

Source : commune de Balma, contrat enfance jeunesse 2019

**tableau 38 : comparaison de quelques indicateurs financiers
entre les communes limitrophes de Toulouse**

Communes limitrophes de plus de 10 000 habitants	Population 2019	Taux EBF		Taux de CAF nette		Encours dette consolidée par habitant	
		Moyenne	Variation annuelle moyenne 2016-2019	Moyenne	Variation annuelle moyenne 2016-2019	Moyenne	Variation annuelle moyenne 2016-2019
Toulouse Métropole	775 014	23 %	1 %	14 %	- 6 %	269	- 9 %
Castelginest	10 342	17 %	- 5 %	12 %	- 5 %	537	- 2 %
Saint-Jean	10 878	7 %	8 %	7 %	14 %	105	234 %
Saint-Orens-de-Gameville	11 766	11 %	- 15 %	5 %	- 52 %	290	5 %
L'Union	11 833	7 %	- 18 %	7 %	- 25 %	814	1 %
Balma	16 704	20 %	- 10 %	11 %	- 10 %	90	- 9 %
Cugnaux	17 988	17 %	3 %	0 %	- 161 %	775	6 %
Blagnac	24 795	17 %	- 5 %	17 %	- 5 %	266	15 %
Tournefeuille	27 008	11 %	11 %	4 %	56 %	1 262	12 %
Colomiers	39 200	8 %	- 10 %	4 %	- 398 %	598	2 %
Toulouse	482 738	10 %	- 12 %	9 %	- 3 %	172	172 %
<i>Moyenne communes</i>	60 706	12 %	- 6 %	7 %	12 %	504	6 %
<i>Médiane communes</i>	16 704	11 %	- 6 %	8 %	- 2 %	537	- 2 %
<i>Minimum communes</i>	10 342	6 %	- 18 %	- 3 %	- 132 %	64	163 %
<i>Maximum communes</i>	482 738	20 %	- 7 %	17 %	- 5 %	1 262	12 %

Source : CRC d'après les données des comptes de gestion extraites par le logiciel Anafi

tableau 39 : évolution de l'enveloppe voirie et de l'attribution de compensation

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Attribution de compensation	6 670 346	6 584 402	6 499 703	6 396 476	6 313 723	6 229 024
Enveloppe locale voirie de Balma	2 083 663	1 344 280	1 937 098	1 226 429	1 762 359	1 685 395

Source : CRC d'après les données transmises par la commune

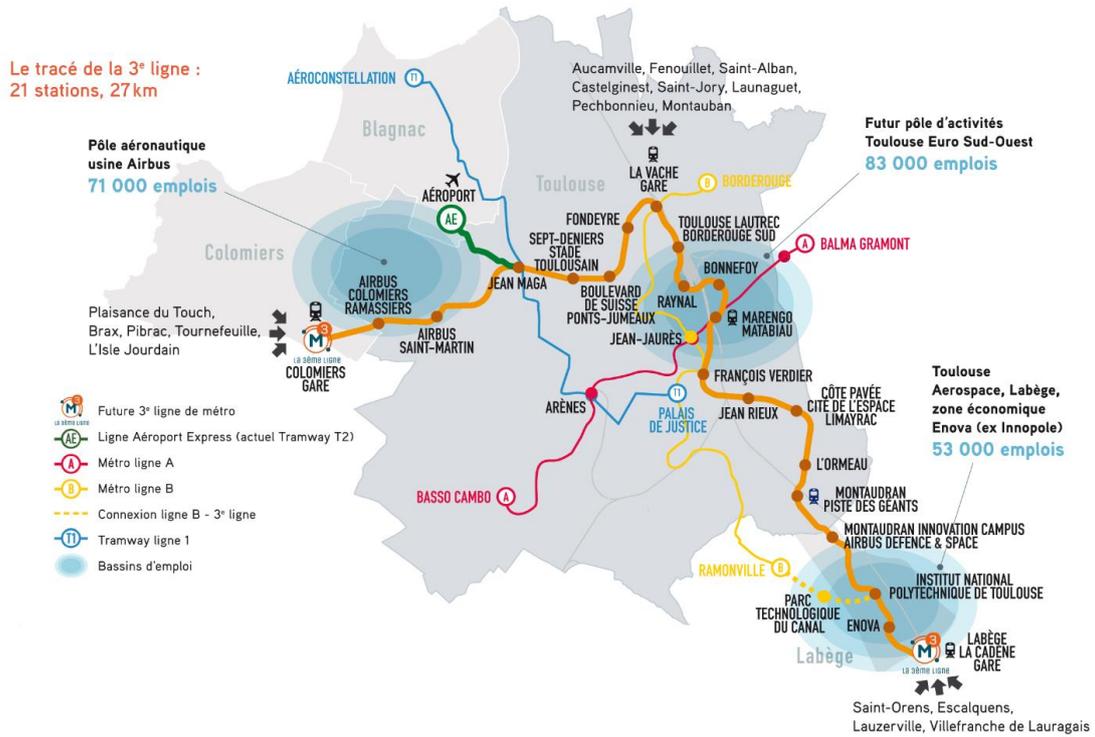
tableau 40 : répartition du linéaire et du niveau de l'enveloppe voirie métropolitaine par commune

Communes	Linéaire voirie (km)	Enveloppe locale par an et par km*	Taux d'évolution de la population 2011-2016	Taux d'évolution de la surface urbaine 2005-2015
Toulouse	1 082	32 455	1,2	9
Colomiers	189	26 277	1,6	18,9
Blagnac	98	24 541	1,8	13,4
Launaguet	44	15 874	3,2	11,6
Aucamville	44	15 562	0,8	7,1
Tournefeuille	145	15 189	0,5	7,4
Gratentour	28	14 603	0,7	11,9
Fenouillet	53	13 716	- 0,4	5,6
Castelginest	59	13 293	2,4	9,5
Saint-Jean	57	11 979	0,9	10,7
Cornebarrieu	56	11 497	2,5	16
Lespinasse	33	10 894	1,2	15,5
Balma	138	10 702	3,5	15,3
Bruguières	57	9 969	2,5	16,5
Montrabe	41	9 628	2,2	16,7
Seilh	24	8 960	1,2	17,2
Saint-Jory	72	8 889	1,1	11,3
Beauzelle	31	8 792	3,4	15,1
Saint-Orens de Gameville	91	8 790	0,6	7,8
Saint-Alban	49	8 585	1,3	11,3
Cugnaux	95	8 253	2,1	7,7
Mondonville	34	8 235	0,8	23,3
L'Union	105	7 699	- 0,2	3,1
Pibrac	81	7 465	0,5	13,5
Quint-Fonsegrives	45	7 290	2,4	16,6
Fonbeauzard	18	6 592	1,1	5,9
Gagnac sur Garonne	21	6 571	0,1	9
Aussonne	74	5 609	1,3	16,1
Mondouzil	12	5 052	- 0,4	20,2
Mons	33	4 917	3,6	22,5
Brax	27	4 444	1,2	10,9
Pin-Balma	23	3 629	- 0,2	9
Flourens	37	3 502	1,6	23,3
Villeneuve-Tolosane	163	3 300	1,6	6,7
Aigrefeuille	17	2 833	2,7	40,7
Dremil Lafage	47	2 524	1,6	8
Beaupuy	20	1 576	1,1	9,2

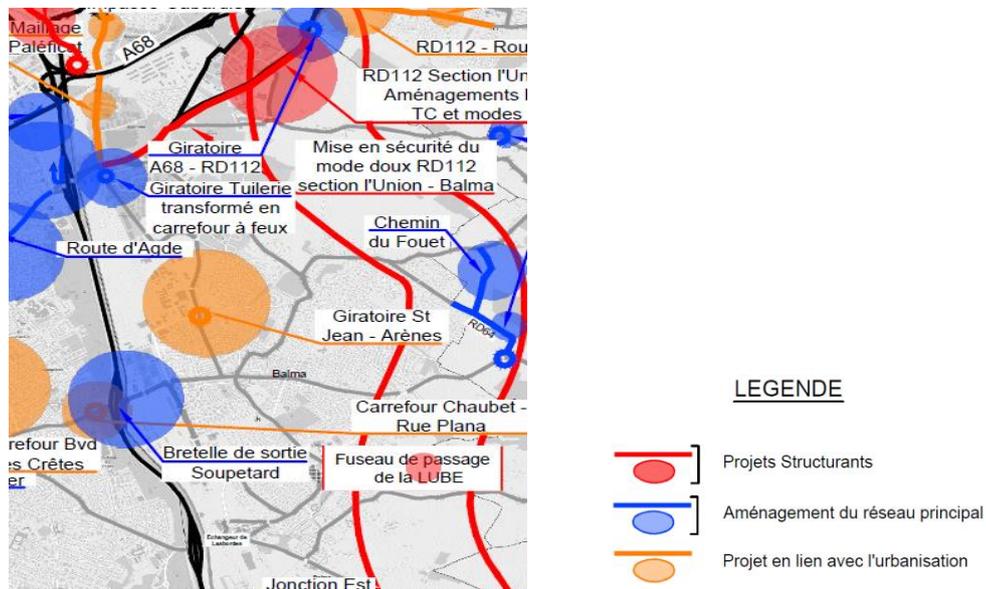
Source : CRC à partir du rapport d'observations définitives de Toulouse Métropole et données Insee

* Sur la base du montant de l'enveloppe 2015-2020 (hors projet urbain partenarial et opérations exceptionnelles)

carte 2 : présentation du projet mobilités 2020-2025 de Tisséo Collectivités



carte 3 : extrait de la carte générale du plan d'aménagement des routes métropolitaines de Toulouse Métropole



**tableau 41 : données d'activité et de financement
des établissements d'accueil du jeune enfant par structures**

	2015	2016	2017	2018
Équipements municipaux				
Crèche collective Marie Laurencin				
Nombre d'heures de présence	76 226	77 276	73 793	76 294
Nombre d'heures facturées	79 196	79 169	76 274	78 325
Capacité d'accueil théorique	99 880	100 320	99 440	100 320
Taux d'occupation	79 %	79 %	77 %	78 %
Nombre d'enfants inscrits	72	ND	76	78
dont nombre d'enfants sous le seuil de pauvreté	12	ND	18	26
Total des charges	596 554	612 441	616 493	625 742
dont charges de personnel	569 709	581 126	584 881	593 649
Prestations de service de la caisse d'allocations familiales	264 106	280 808	253 250	249 110
Participations familiales	134 060	134 584	142 087	129 632
Subventions communales	198 388	197 049	221 156	245 592
Part des prestations de service de la caisse d'allocations familiales	44 %	46 %	41 %	40 %
Part des participations familiales	22 %	22 %	23 %	21 %
Part des subventions communales	33 %	32 %	36 %	39 %
Crèche familiale				
Nombre d'heures de présence	78 794	74 801	73 262	64 869
Nombre d'heures facturées	86 257	81 579	80 389	70 714
Capacité d'accueil théorique	102 150	103 056	102 152	103 056
Taux d'occupation	84 %	79 %	79 %	69 %
Nombre d'enfants inscrits	76		65	58
dont nombre d'enfants sous le seuil de pauvreté	22		25	18
Total des charges	709 178	667 242	631 722	605 634
dont charges de personnel	704 453	662 433	626 714	600 582
Prestations de service de la caisse d'allocations familiales	308 808	287 906	292 732	275 658
Participations familiales	107 469	113 341	109 417	86 343
Subventions communales	292 901	265 996	229 574	243 632
Part des prestations de service de la caisse d'allocations familiales	44 %	43 %	46 %	46 %
Part des participations familiales	15 %	17 %	17 %	14 %
Part des subventions communales	41 %	40 %	36 %	40 %
Halte-garderie Marie Laurencin				
Nombre d'heures de présence	34 023	33 054	34 044	29 468
Nombre d'heures facturées	34 023	33 054	34 044	29 468
Capacité d'accueil théorique	39 960	40 320	39 780	40 320
Taux d'occupation	85 %	82 %	86 %	73 %
Nombre d'enfants inscrits	155		119	103
dont nombre d'enfants sous le seuil de pauvreté			62	46
Total des charges	266 245	247 725	270 459	255 033
dont charges de personnel	256 177	236 535	256 266	243 118
Prestations de service de la caisse d'allocations familiales	122 165	129 425	103 326	125 866
Participations familiales	42 173	40 549	43 399	35 658
Subventions communales	101 907	77 751	123 734	93 509
Part des prestations de service de la caisse d'allocations familiales	46 %	52 %	38 %	49 %
Part des participations familiales	16 %	16 %	16 %	14 %
Part des subventions communales	38 %	31 %	46 %	37 %
Halte-garderie Le Noncesse				
Nombre d'heures de présence	8 018	8 168	8 728	8 444
Nombre d'heures facturées	8 018	8 168	8 728	8 444
Capacité d'accueil théorique	11 240	10 897	11 154	10 897
Taux d'occupation	71 %	75 %	78 %	77 %

	2015	2016	2017	2018
Nombre d'enfants inscrits	50		50	56
dont nombre d'enfants sous le seuil de pauvreté	25		40	39
Total des charges	99 840	79 061	85 512	75 555
dont charges de personnel	93 777	74 201	81 343	70 729
Prestations de service de la caisse d'allocations familiales	33 285	35 122	40 718	39 444
Participations familiales	5 535	5 855	6 504	5 967
Subventions communales	61 020	38 084	38 290	30 144
Part des prestations de service de la caisse d'allocations familiales	33 %	44 %	48 %	52 %
Part des participations familiales	6 %	7 %	8 %	8 %
Part des subventions communales	61 %	48 %	45 %	40 %
Équipements privés				
Crèche 1 2 3 soleil				
Nombre d'heures de présence	36 256	40 016	39 347	42 174
Nombre d'heures facturées	40 675	44 526	45 968	48 314
Capacité d'accueil théorique	69 552	69 828	69 276	69 552
Taux d'occupation	58 %	64 %	66 %	69 %
Nombre d'enfants inscrits	43	50	46	41
Subventions communales				
Crèche La Planète Bleue				
Nombre d'heures de présence	NC	NC	NC	NC
Nombre d'heures facturées	NC	NC	NC	NC
Capacité d'accueil théorique	80 850	80 850	80 850	80 850
Taux d'occupation				
Nombre d'enfants inscrits				
Subventions communales	161 395	141 395	141 395	161 395
Crèche Ô Bal Masqué				
Nombre d'heures de présence				
Nombre d'heures facturées				
Capacité d'accueil théorique				
Taux d'occupation				
Nombre d'enfants inscrits				
Subventions communales	173 609	199 201	199 201	187 200
Synthèse				
Total capacité d'accueil théorique	403 632	405 271	402 652	404 995
Total nombre d'heures facturées hors Planète Bleue	248 169	246 496	245 403	235 265
Taux d'occupation global	61 %	61 %	61 %	58 %
Nombre total d'enfants inscrits	396	ND	356	336
Nombre d'enfants inscrits sur liste d'attente	ND	ND	ND	ND
Nombre de places chez les assistantes maternelles (capacité)	ND	ND	ND	ND
Nombre de places chez les assistantes maternelles (places utilisées)	ND	ND	ND	ND
Total subventions communales	989 219	919 476	953 351	961 472
dont équipements publics	654 215	578 880	612 755	612 877
dont équipements privés	335 004	340 596	340 596	348 595
Total des prestations de la caisse d'allocations familiales sur établissements publics	728 364	733 261	690 025	690 078
Total des facturations familles sur établissements publics	289 238	294 328	301 406	257 600
Part des prestations de la caisse d'allocations familiales sur établissements publics	44 %	46 %	43 %	44 %
Part des subventions communales sur établissements publics	39 %	36 %	38 %	39 %
Part des facturations familles sur établissements publics	17 %	18 %	19 %	16 %

Source : CRC d'après les données transmises par la commune

tableau 42 : résultats annuels de l'association pour la vie scolaire balmanaise

Bilan	2014	2015	2016
Actif immobilisé	59	59	59
Actif circulant	233 244	185 490	209 666
Total de l'actif	233 303	185 549	209 725
Fonds propres	147 497	109 515	100 210
Provisions	10 697	10 697	
Dette	75 109	65 337	109 515
Total du passif	233 303	185 549	209 725
Compte de résultat	2014	2015	2016
Produits d'exploitation	796 023	840 266	951 009
dont subvention	635 633	651 039	520 825
dont cotisations	148 509	178 529	104 945
Charges d'exploitation	755 787	877 324	971 659
dont salaires et charges sociales	703 404	815 317	907 430
Résultat d'exploitation	40 236	- 37 058	- 20 650
Résultat financier	540	- 1 216	753
Résultat courant	40 776	- 38 274	- 19 897
Résultat exceptionnel	499	291	10 595
Excédent / déficit	41 275	- 37 983	- 9 302
Taux de résultat d'exploitation	5 %	- 4 %	- 2 %

Source : CRC d'après les comptes annuels de l'AVSB transmis par la commune

annexe 2 : la gestion des ressources humaines

tableau 43 : revalorisation des plafonds de détermination des groupes de fonction sur l'IFSE

Cadre d'emploi	Groupe	Maximum légal	Maximum Balma délib 2018	Maximum Balma délib 2019	Variation Balma 1 ^e / 2 ^e délibération
Attachés	1	36 210	26 000	30 300	17%
	2	32 130	SO	28 280	
	3	25 500	15 000	25 250	68%
	4	20 400	14 000	16 160	15%
Rédacteurs	1	17 480	13 000	15 150	17%
	2	16 015	12 000	14 140	18%
	3	14 650	11 000	13 130	19%
Assistants socio-éducatifs	1	11 970	10 000	11 110	11%
	2	10 560	8 000	10 100	26%
Adjointes territoriaux	1	11 340	7 000	11 312	62%
	2	10 800	6 000	10 100	68%
Moyenne					32%

Source : CRC, d'après les délibérations du 5 février 2018 et du 4 juillet 2019

tableau 44 : nombre des agents promouvables à un avancement de grade et des agents promus

Exercice	Nombre de promouvables	Nombre de promus
2014	71	15
2015	45	0
2016	98	0
2017	168	2
2018	124	0
2019	127	2

Source : CRC d'après les états transmis par la commune

tableau 45 : évolution des heures supplémentaires et compensées

	2015	2017		Total HS+HC
	Total HS+HC	Nbre HS	Nbre HC	
Filière administrative	283	373	15	388
Filière technique	1 023	245	1 655	1 900
<i>dont adjoint techniques</i>	953	148	1 655	1 803
Filière culturelle	45	33	-	33
Filière sportive	-	17	-	17
Filière sociale	574	3	217	220
Filière médico-sociale	3		32	32
Filière police municipale	234	191	-	191
Filière animation	43	47	201	248
Toutes filières	2 204	909	2 120	3 029

Source : CRC d'après les bilans sociaux de la commune

tableau 46 : évolution du stock de jours épargnés par la commune entre 2015 et 2019

	2015	2017	2019	Variation globale	Structure 2015	Structure 2019
Catégorie A	149	114	145	-3%	16%	7%
Catégorie B	141	346	304	116%	15%	14%
Catégorie C	644	1 206	1 693	163%	69%	79%
Total	934	1 666	2 142	129%	100%	100%

Source : CRC d'après les bilans sociaux 2015/2017 et les données de l'ordonnateur pour la clôture des comptes 2019

annexe 3 : la situation budgétaire et financière de la commune

Les seuils de fiabilité : l'appréciation des écarts de fiabilité est effectuée à partir du montant des produits de gestion courante et circonscrit au seul budget principal de la commune, selon la méthodologie suivante :

- le seuil de significativité, correspondant à un écart susceptible de modifier l'analyse financière de l'établissement, est estimé à 2 % des produits de gestion courante ;
- le seuil de l'erreur tolérable, correspondant à un écart devant être souligné mais n'impactant pas la validité de l'analyse financière, est estimé à 75 % du seuil de significativité ;
- le seuil de remontée des anomalies est estimé à 5 % du seuil de l'erreur tolérable.

tableau 47 : identification des seuils de significativité

BP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion courante	17 199 940	17 184 896	17 097 168	17 621 136	17 469 703	17 766 776
Seuil de significativité	343 999	343 698	341 943	352 423	349 394	355 336
Erreur tolérable	257 999	257 773	256 458	264 317	262 046	266 502
Seuil de remontée des anomalies	12 900	12 889	12 823	13 216	13 102	13 325

Source : CRC d'après les données des comptes de gestion extraites par le logiciel Anafî

tableau 48 : rattachements de charges et de produits entre 2014 et 2019

Rattachements	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fournisseurs - Factures non parvenues	147 953	106 738	52 020	115 883	67 072	256 803
+ Personnel - Autres charges à payer	22 797	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	0	0	0
+ État - Charges à payer	367	0	0	0	0	0
+ Divers - Charges à payer	12 458	5 452	0	0	184 580	0
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	183 575	112 190	52 020	115 883	251 652	256 803
Charges de gestion	14 112 699	12 975 433	13 294 544	13 882 880	14 041 076	14 905 716
Charges rattachées en % des charges de gestion	1,3 %	0,9 %	0,4 %	0,8 %	1,8 %	1,7 %
Produits non encore facturés	59 706	59 407	0	104 091	57 099	89 050
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ État - Produits à recevoir	14 000	0	0	0	0	0
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	73 706	59 407	0	104 091	57 099	89 050
Produits de gestion	17 199 940	17 184 896	17 097 168	17 621 136	17 469 703	17 766 776
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,4 %	0,3 %	0,0 %	0,6 %	0,3 %	0,5 %
Différence (produits - charges rattachées)	- 109 869	- 52 783	- 52 020	- 11 791	- 194 553	- 167 753
Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion/2)	- 0,7 %	- 0,4 %	- 0,3 %	- 0,1 %	- 1,2 %	- 1,0 %
Résultat de l'exercice	1 916 239	2 854 448	2 846 672	2 563 658	2 029 423	1 709 224
Différence en % du résultat	- 5,7 %	- 1,8 %	- 1,8 %	- 0,5 %	- 9,6 %	- 9,8 %

Source : extractions des comptes de gestion par le logiciel Anafi

tableau 49 : calcul des écarts potentiels relatifs au défaut de constatation des charges d'avance

Dépenses enregistrées au compte administratif 2019	Mandats émis	Charges rattachées	1/12 du mandatement annuel
60611- Eau et assainissement	76 021		6 335
60612 - Énergie et électricité	650 181		54 182
60613 - Chauffage urbain	231 490		19 291
Total	957 691		79 808
Marge A 10 %			7 981
Marge A 20 %			15 962

Source : CRC d'après le compte administratif 2019

tableau 50 : évolution du besoin en fonds de roulement entre 2014 et 2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
= Besoin en fonds de roulement de gestion	- 233 560	- 6 794	- 98 990	- 4 084	- 331 596	- 254 063
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 5,9	- 0,2	- 2,7	- 0,1	- 8,5	- 6,1
= Besoin en fonds de roulement global	- 451 314	- 1 797 384	28 136	- 60 349	- 734 059	-599 438
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 11,4	- 48,7	0,8	- 1,6	- 18,7	- 14,5
<i>Dettes fournisseurs en jours de charges courantes</i>	13,1	5,3	6,8	7,3	12,2	11,0
<i>Créances fournisseurs en jours de charges courantes</i>	7,2	5,1	4,1	7,2	3,8	4,8

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

tableau 51 : détail de la balance sur les mises à disposition / concessions

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
217	Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition	197 954					
21738	dont autres constructions	187 932	187 932	187 932	187 932	187 932	187 932
217538	dont autres installations	10 022	10 022	10 022	10 022	10 022	10 022
	Immobilisations concédées	4 385 650					
2423	Immobilisations mises à disposition d'un EPCI dans le cadre d'un transfert de compétences	8 818 964	8 818 964	8 818 964	8 818 964	8 818 964	8 818 964
249	Droits du remettant	- 4 433 314	- 4 433 314	- 4 433 314	- 4 433 314	- 4 433 314	- 4 433 314
2492	<i>dont mises à disposition dans le cadre d'un transfert de compétences</i>	- 3 605 344	- 3 605 344	- 3 605 344	- 3 605 344	- 3 605 344	- 3 605 344
2493	<i>dont mises à disposition à une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière</i>	- 827 971	- 827 971	- 827 971	- 827 971	- 827 971	- 827 971
	Total général	4 583 604					

Source : CRC d'après les extractions de la balance des comptes de gestion par le logiciel Anafi

tableau 52 : montants des intégrations annuelles faites par la commune

Certificats d'intégration	Montants en €
2014 - daté du 6 octobre 2014	1 562 645
2016 - daté du 28 juin 2016	1 163 535
2016 - daté du 30 juin 2016	47 848
Total 2016	1 211 384
2017 - daté du 10 juillet 2017	6 429 451
2018 - daté du 3 septembre 2018	1 980 442

Source : CRC d'après les certificats d'intégration transmis par la commune

tableau 53 : estimation de la valorisation des comptes épargne temps au 31 décembre 2019

	Nombre de jours épargnés au 31 décembre 2019	Montant de l'indemnité par jour épargné	Estimation compte épargne temps sur base indemnisation
Catégorie A	145	135	19 537
Catégorie B	304	90	27 360
Catégorie C	1 693	75	126 975
Total	2 142		173 872

Source : CRC d'après l'état transmis par l'ordonnateur

tableau 54 : estimation du nombre de jours épargnés par agent au 31 décembre 2019

	Nombre de jours épargnés au 31 décembre 2017	Nombre d'agent ayant un compte épargne temps au 31 décembre 2017	Nombre jours épargnés par agent
Catégorie A	114	10	11,4
Catégorie B	304	15	20,3
Catégorie C	1 693	101	16,8
Total	2 111	126	16,8

Source : CRC d'après l'état transmis par l'ordonnateur

tableau 55 : estimation de la variation du stock de compte épargne temps entre 2017 et 2019

	Nombre de jours épargnés au 31 décembre 2017	Nombre de jours épargnés au 31 décembre 2019	Variation annuelle nombre jours épargnés 2017-2019	Estimation compte épargne temps 2017 sur base indemnisation	Estimation compte épargne temps 2019 sur base indemnisation	Variation annuelle estimation compte épargne temps 2017-2019
Catégorie A	114	145	12,7 %	15 390	19 537	12,7 %
Catégorie B	346	304	- 6,3 %	31 140	27 360	- 6,3 %
Catégorie C	1 206	1 693	18,5 %	90 450	126 975	18,5 %
Total	1 666	2 142	13,4 %	136 980	173 872	12,7 %

Source : CRC d'après l'état transmis par l'ordonnateur et le bilan social 2017

	Nombre de compte épargne temps > 15 jours	Nombre d'agents	Nombre de jours épargnés pour les agents disposant de + 15 jours	Part des agents ayant + 15 jours sur les agents ayant des compte épargne temps	Part des jours stockés des agents ayant +15 jours
Catégorie A	5		106	50 %	93 %
Catégorie B	10		268	67 %	88 %
Catégorie C	42		1 269	42 %	75 %
Total	57		1 643	45 %	78 %

Source : CRC d'après l'état transmis par l'ordonnateur

tableau 56 : vérification du critère de plafonnement pour la collectivité

Plafonnement pour la collectivité	OK
Total des recettes de fonctionnement	17 755 674
Annuités d'emprunts	141 723
Annuité des emprunts garantis	1 040 793
Totalité de l'annuité	1 182 516
Part de l'annuité	7 %

Source : CRC d'après les données du compte administratif 2018

tableau 57 : calendrier budgétaire de la commune

Dates	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Convocation des conseillers à la séance du débat d'orientation budgétaire	01/12/2013	19/02/2014	29/02/2016	10/03/2017	31/01/2018	12/02/2019	
Séance du conseil communautaire pour débat d'orientation budgétaire	19/12/2013	26/02/2015	10/03/2016	23/02/2017	08/02/2018	19/02/2019	30/01/2020
Délibération de vote du budget primitif	23/01/2014	09/04/2015	07/04/2016	NC	20/03/2018	04/04/2019	02/07/2020
Vote des taux et du budget supplémentaire	23/01/2014	09/04/2015	07/04/2016	16/03/2017	20/03/2018	04/04/2019	02/07/2020

Source : CRC d'après le registre des délibérations de la commune

tableau 58 : évolution de la structure des ressources fiscales

en €	Structure 2014	Structure 2019
Impôts locaux nets des restitutions	85,7 %	81,2 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	3,2 %	2,7 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0,3 %	0,1 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	10,8 %	16,0 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	100,0 %	100,0 %

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

tableau 59 : détail de la structure des ressources fiscales

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation globale
731 - Impôts locaux	4 982 889	5 290 014	5 408 681	5 562 380	5 735 064	5 932 531	19 %
dont 73111 - Taxes foncières et taxes d'habitation	4 976 017	5 267 766	5 384 668	5 554 301	5 722 137	5 911 269	19 %
dont 7318 - Autres impôts locaux ou assimilés	6 872	22 248	24 013	8 079	12 927	21 262	209 %
733 - Taxe pour utilisation des services publics et du domaine	16 724	22 031	25 395	23 416	21 388	23 406	40 %
dont 7336 - Droits de places	16 724	22 031	25 395	23 416	21 388	23 406	40 %
734 - Taxes et participations liées à l'urbanisation et l'environnement	17 168	16 184	9 016	9 272	9 472	9 712	- 43 %
dont 7343 - Taxes sur les pylônes électriques	17 168	16 184	9 016	9 272	9 472	9 712	- 43 %
736 - Impôts et taxes spécifiques liés aux activités de service	170 131	173 056	179 055	176 704	175 973	174 703	3 %
dont 7368 - Taxes locales sur la publicité extérieure	170 131	173 056	179 055	176 704	175 973	174 703	3 %
738 - Autres taxes	626 074	563 707	770 609	1 125 372	908 693	1 162 268	86 %
dont 7381 - Droits de mutation	626 074	563 707	770 609	1 125 372	908 693	1 162 268	86 %
dont 7388 - Autres taxes diverses		34 109					

Source : CRC d'après les extractions de la balance des comptes par le logiciel Anafi

tableau 60 : taux d'imposition à l'échelle du bloc métropolitain

	Toulouse Métropole				Communes			Bloc métropolitain			
	TH	TFB	TFNB	CFE	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB	CFE
Moyenne	16,5	5,96	33,75	36,58	10,46	15,39	86,25	26,96	21,35	120	36,58
Maximum	16,5	5,96	33,75	36,58	24,13	32,72	155,37	40,63	38,68	189,12	36,58
Minimum	16,5	5,96	33,75	36,58	2,37	4,78	8,42	18,87	10,74	42,17	36,58
Médiane	16,5	5,96	33,75	36,58	10,08	14,96	86,55	26,58	20,92	120,3	36,58
Écart-type		0			4,28	6,44	32,17	4,28	6,44	32,17	

Source : CRC à partir des données Bercy

TH = taxe d'habitation, TFB = taxe foncière bâtie, TFNB = taxe foncière non bâtie, CFE = cotisation foncière des entreprises

tableau 61 : évolution des produits d'exploitation entre 2014 et 2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle 2014-2019
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	14 049	18 909	9 546	10 525	10 272	6 765	- 13,6 %
+ Domaine et récoltes	55 813	54 532	45 268	29 160	45 314	41 935	- 5,6 %
+ Travaux, études et prestations de services	1 180 238	1 262 050	1 292 493	1 458 458	1 471 136	1 234 711	0,9 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	0	0	141 366	
+ Remboursement de frais	0	0	0	13 256	0	73 234	
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 250 100	1 335 492	1 347 306	1 511 399	1 526 722	1 498 010	3,7 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	73 834	124 313	85 000	204 021	94 981	97 603	5,7 %
= Autres produits de gestion courante (b)	73 834	124 313	85 000	204 021	94 981	97 603	5,7 %
= Ressources d'exploitation (a + b)	1 323 934	1 459 804	1 432 306	1 715 421	1 621 703	1 595 613	3,8 %

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

tableau 62 : évolution des prestations de services entre 2014 et 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
701 - Vente de produits finis	14 049	18 909	9 546	10 525	10 272	6 765
<i>Dont 7018 - Autres ventes de produits finis</i>	<i>14 049</i>	<i>18 909</i>	<i>9 546</i>	<i>10 525</i>	<i>10 272</i>	<i>6 765</i>
703 - Redevances et recettes d'utilisation du domaine	55 813	54 532	45 268	29 160	45 314	41 935
<i>Dont 70311 - Concession dans les cimetières</i>	<i>13 298</i>	<i>14 431</i>	<i>11 966</i>	<i>14 417</i>	<i>11 859</i>	<i>19 191</i>
<i>Dont 70323 - Redevance d'occupation du domaine public</i>	<i>26 206</i>	<i>24 782</i>	<i>32 689</i>	<i>14 743</i>	<i>33 455</i>	<i>22 744</i>
<i>Dont 70328 - Autres droits de stationnement et de location</i>	<i>16 309</i>	<i>15 319</i>	<i>613</i>			
706 - Prestations de service	1 179 225	1 261 128	1 291 313	1 457 121	1 469 930	1 233 904
<i>Dont 7062 - Redevances et droits des services à caractère culturel</i>	<i>2 937</i>	<i>3 270</i>	<i>1 964</i>	<i>5 452</i>	<i>19 422</i>	<i>19 240</i>
<i>Dont 70631 - Redevances à caractère sportif</i>	<i>49 256</i>	<i>59 822</i>	<i>56 568</i>	<i>60 083</i>	<i>45 905</i>	<i>75 028</i>
<i>Dont 7066 - Redevances et droits des services à caractère social</i>	<i>473 153</i>	<i>468 738</i>	<i>459 516</i>	<i>511 508</i>	<i>481 886</i>	<i>460 767</i>
<i>Dont 7067 - Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement</i>	<i>653 578</i>	<i>728 698</i>	<i>772 945</i>	<i>879 382</i>	<i>922 660</i>	<i>674 377</i>
<i>Dont 70688 - Autres prestations de services</i>	<i>300</i>	<i>600</i>	<i>320</i>	<i>696</i>	<i>57</i>	<i>4 491</i>
708 - Autres produits	1 014	923	1 180	14 593	1 207	215 407
<i>Dont 7083 - Locations diverses</i>	<i>1 014</i>	<i>923</i>	<i>1 180</i>	<i>1 337</i>	<i>1 207</i>	<i>807</i>
<i>Dont 70841 - MAD de personnel aux BA, régies et CCAS</i>						<i>141 366</i>
<i>Dont 70872 - Remboursements de frais par les BA</i>						<i>73 234</i>
<i>Dont 70876 - Remboursements de frais par l'EPCI</i>				<i>13 256</i>		

Source : balances des comptes extraits par le logiciel Anafi

tableau 63 : extraction de 4 indicateurs relatifs à l'attribution de la DGF
sur les communes de 16 000 habitants en 2019

	Dotation forfaitaire notifiée N	Revenu imposable par habitant	Revenu imposable moyen par habitant des communes mét de plus de 10 000 habitants	Potentiel financier par habitant	Potentiel financier moyen de la strate	Bénéf aides logt social Cnes +10 k hab.	Bénéf aides logt social	Part logts soc Cnes +10 k hab.	Part logts soc
DEMBENI	2 321 512	1 664	15 397	256	1 177	52%	11,9%	23,2%	0%
SANARY-SUR-MER	727 654	21 993	15 397	1 218	1 195	52%	12,3%	23,2%	3%
BAULE-ESCOUBLAC	3 129 516	26 838	15 397	1 424	1 195	52%	6,9%	23,2%	3%
SAINT-MAXIMIN-LA-SAINTE-BAUME	1 360 452	15 136	15 397	824	1 177	52%	32,7%	23,2%	5%
OREE-D'ANJOU	2 920 624	12 547	15 397	636	1 177	52%	25,0%	23,2%	6%
SAINTE-MARIE	2 057 385	8 388	15 397	574	1 177	52%	35,2%	23,2%	7%
LATTES	657 356	18 528	15 397	1 165	1 177	52%	20,8%	23,2%	7%
LOIRE-AUTHION	3 265 561	14 364	15 397	913	1 177	52%	22,8%	23,2%	7%
GUERANDE	1 809 744	17 183	15 397	985	1 177	52%	23,0%	23,2%	7%
MONTREVAULT-SUR-EVRE	3 162 759	11 526	15 397	753	1 177	52%	28,3%	23,2%	8%
HERBIERS	372 092	13 307	15 397	1 471	1 177	52%	34,2%	23,2%	9%
VESINET	2 060 344	44 810	15 397	1 680	1 177	52%	11,1%	23,2%	9%
SALLANCHES	2 192 715	17 608	15 397	1 137	1 177	52%	22,9%	23,2%	10%
MARLY-LE-ROI	1 352 943	24 345	15 397	1 495	1 177	52%	16,4%	23,2%	11%
SAINT-JOSEPH	1 785 569	11 446	15 397	773	1 177	52%	38,0%	23,2%	11%
VIROFLAY	1 713 908	26 489	15 397	1 401	1 177	52%	16,3%	23,2%	13%
BRY-SUR-MARNE	667 409	21 744	15 397	1 456	1 177	52%	24,3%	23,2%	13%
SAINT-CYR-SUR-LOIRE	616 498	21 340	15 397	1 201	1 177	52%	24,5%	23,2%	14%
BALMA	515 190	20 287	15 397	1 465	1 177	52%	34,1%	23,2%	14%
PAMIERS	2 364 300	10 805	15 397	1 183	1 177	52%	71,5%	23,2%	15%
BEAUCAIRE	625 269	10 594	15 397	1 065	1 177	52%	81,2%	23,2%	16%
LANDERNEAU	1 606 320	13 650	15 397	854	1 177	52%	34,3%	23,2%	16%
SAINT-EGREVE	-	17 239	15 397	1 543	1 177	52%	35,9%	23,2%	17%
AMBARES-ET-LAGRAVE	848 143	12 070	15 397	1 252	1 177	52%	60,6%	23,2%	18%
CHATEAUNEUF-LES-MARTIGUES	-	14 173	15 397	1 575	1 177	52%	45,0%	23,2%	18%
MONTBRISON	1 769 237	13 133	15 397	917	1 177	52%	48,0%	23,2%	18%
YUTZ	2 093 667	14 373	15 397	889	1 177	52%	42,3%	23,2%	20%
PECQ	1 765 228	22 868	15 397	1 292	1 177	52%	22,7%	23,2%	20%
BLANQUEFORT	-	14 962	15 397	1 786	1 177	52%	36,8%	23,2%	22%
BOURGET	1 235 970	10 717	15 397	1 118	1 177	52%	78,5%	23,2%	23%
SAINT-AMAND-LES-EAUX	1 031 285	12 553	15 397	1 694	1 177	52%	59,5%	23,2%	23%
JUVISY-SUR-ORGE	2 873 016	17 164	15 397	1 093	1 177	52%	43,6%	23,2%	23%
FLECHE	2 275 757	11 851	15 397	905	1 177	52%	45,7%	23,2%	23%
SARAN	-	12 780	15 397	1 603	1 177	52%	56,4%	23,2%	23%
VAUREAL	2 626 859	15 267	15 397	1 275	1 177	52%	46,1%	23,2%	23%
MONTIVILLIERS	2 297 198	15 204	15 397	1 215	1 177	52%	39,7%	23,2%	24%
VALSERHÔNE	1 429 952	15 293	15 397	1 053	1 177	52%	43,5%	23,2%	26%
TOUL	1 479 475	11 133	15 397	1 133	1 177	52%	70,1%	23,2%	28%
JOUY-LE-MOUTIER	2 091 785	14 385	15 397	1 334	1 177	52%	52,5%	23,2%	30%
CARRIERES-SOUS-POISSY	1 470 208	14 188	15 397	1 251	1 177	52%	65,5%	23,2%	31%
SAINT-JEAN-DE-LA-RUELLE	1 124 880	11 979	15 397	1 320	1 177	52%	73,5%	23,2%	31%
VESOUL	2 615 124	11 648	15 397	1 144	1 177	52%	61,7%	23,2%	34%
LIMAY	807 638	12 442	15 397	1 470	1 177	52%	82,8%	23,2%	35%
SAINT-PIERRE-DES-CORPS	889 060	10 894	15 397	1 360	1 177	52%	66,0%	23,2%	43%
ELBEUF	2 952 780	9 339	15 397	1 217	1 177	52%	95,3%	23,2%	45%
ISLE-D'ABEAU	2 243 944	11 312	15 397	1 137	1 177	52%	95,0%	23,2%	48%
LUCE	2 642 714	11 819	15 397	1 106	1 177	52%	64,3%	23,2%	54%
POINTE-A-PITRE	5 808 757	7 810	15 397	1 261	1 177	52%	104,5%	23,2%	73%

Source : CRC, d'après les données DGCL

tableau 64 : répartition des dépenses d'achats par compte détaillé

Achats - détail	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var globale
60222 - Produits d'entretien						61 315	
6042 - Prestations autres qu'aménagement terrains	305 104	307 336	290 858	310 051	335 546	347 831	14%
60611 - Eau et assainissement	142 705	129 270	128 355	229 982	76 021	137 298	-4%
60612 - Énergie électricité	572 592	571 857	610 869	688 962	650 181	633 693	11%
60613 - Chauffage urbain	196 825	141 936	84 998	186 398	231 490	230 720	17%
60622 - Carburants	41 033	35 425	36 202	42 948	49 538	52 561	28%
60623 - Alimentation	255 017	230 873	237 617	265 190	282 557	291 072	14%
60624 - Produits de traitement	5 832	10 422	14 059	19 957	18 566	18 854	223%
60628 - Autres fournitures non stockées	85 003	77 617	84 271	84 205	77 075	92 334	9%
60631 - Fournitures d'entretien	60 377	44 845	51 914	54 011	56 663	22 726	-62%
60632 - Fournitures de petit équipement	38 869	16 774	19 898	19 362	12 146	16 718	-57%
60636 - Vêtements de travail	16 161	15 090	13 049	14 884	15 901	16 686	3%
6064 - Fournitures administratives	18 147	10 517	11 702	10 945	10 367	10 081	-44%
6065 - Livres disques (médiathèques)	33 194	26 042	24 223	8 841	11 139	12 490	-62%
6067 - Fournitures scolaires	47 694	46 795	47 893	51 114	50 127	53 587	12%
6068 - Autres matières et fournitures	118 195	106 236	120 850	108 371	112 852	97 657	-17%
TOTAL	1 936 749	1 771 036	1 776 756	2 095 222	1 990 168	2 095 622	8%

Source : CRC d'après les balances des comptes extraites par le logiciel Anafi

tableau 65 : évolution du fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dotations, réserves et affectations	68 732 337	72 187 442	76 475 994	79 581 100	82 581 972	85 186 508
+/- Différences sur réalisations	3 732 402	3 957 233	3 774 690	3 523 208	3 523 208	3 474 547
+/- Résultat (fonctionnement)	1 916 239	2 854 448	2 846 672	2 563 658	2 029 423	1 709 224
+ Subventions	19 694 159	20 000 081	21 041 112	21 184 404	21 014 141	21 216 821
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0	0
= Ressources propres élargies	94 075 137	98 999 204	104 138 468	106 852 369	109 148 744	111 587 100
+ Dettes financières (hors obligations)	13 309 609	12 504 888	10 895 781	9 779 882	8 606 909	7 503 960
= Ressources stables (E)	107 384 746	111 504 092	115 034 249	116 632 252	117 755 653	119 091 060
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	77 323 073	77 430 979	78 657 544	84 897 269	87 421 360	87 883 731
+ Immobilisations en cours	23 315 627	23 979 336	23 930 601	18 589 895	17 676 114	19 871 304
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	4 385 650	4 385 650	4 385 650	4 385 650	4 385 650	4 391 650
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	197 954	197 954	197 954	197 954	197 954	197 954
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	356 581	343 395	343 395	69 795	0	0
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	29 585	29 585	29 585	29 585	0	0
= Emplois immobilisés (F)	105 608 470	106 366 899	107 544 729	108 170 149	109 681 078	112 344 639
= Fonds de roulement net global (E - F)	1 776 276	5 137 193	7 489 520	8 462 103	8 074 575	6 746 420
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	44,7	139,3	200,7	217,6	206,2	163,0

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

tableau 66 : évolution du BFR entre 2014 et 2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-233 560	-6 794	-98 990	-4 084	-331 596	-254 063
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-5,9	-0,2	-2,7	-0,1	-8,5	-6,1
= Besoin en fonds de roulement global	-451 314	-1 797 384	28 136	-60 349	-734 059	-599 438
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-11,4	-48,7	0,8	-1,6	-18,7	-14,5
<i>Dettes fournisseurs en jours de charges courantes</i>	13,1	5,3	6,8	7,3	12,2	11,0
<i>Créances fournisseurs en jours de charges courantes</i>	7,2	5,1	4,1	7,2	3,8	4,8

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

tableau 67 : soldes intermédiaires de gestion du BA ALAE en 2019

en €	2019
Ressources d'exploitation	455 574
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 163 523
= Produits de gestion (A)	1 619 097
Charges à caractère général	184 060
+ Charges de personnel	1 365 345
+ Autres charges de gestion	2
= Charges de gestion (B)	1 549 407
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	69 690
<i>en % des produits de gestion</i>	4,3%
CAF brute	69 691
<i>en % des produits de gestion</i>	4,3%
CAF nette ou disponible (C)	69 691
Financement propre disponible (C+D)	69 691
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	1 573,0%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 430
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	65 260
+/- Solde des affectations d'immobilisations	6 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	71 260
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	71 260

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

tableau 68 : situation financière du BA transports de la commune de Balma

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	0	0	0	0	0	0
+ Ressources d'exploitation	0	0	0	0	0	0
= Produits "flexibles" (a)	0	0	0	0	0	0
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	45 515	42 503	42 582	41 870	44 541	0
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	0	0	0	0	0
= Produits "rigides" (b)	45 515	42 503	42 582	41 870	44 541	0
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (a + b + c = A)	45 515	42 503	42 582	41 870	44 541	0
Charges à caractère général	10 990	7 334	7 001	5 670	7 320	2 436
+ Charges de personnel	34 525	35 169	35 581	36 200	37 221	0
+ Subventions de fonctionnement	0	0	0	0	0	0
+ Autres charges de gestion	0	0	0	0	0	0
= Charges de gestion (B)	45 515	42 503	42 582	41 870	44 541	2 436
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	0	0	0	0	0	-2 436
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

GLOSSAIRE

ALAE	accueil de loisirs associés à l'école
BA	budget annexe
BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget principal
CA	communauté d'agglomération
CC	communauté de communes
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CRC	chambre régionale des comptes
DRH	direction des ressources humaines
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
ha	hectare
HLM	habitation à loyer modéré
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euro = millier d'euros
M€	million d'euros
MAD	mise à disposition
MAPTAM	loi du 27 janvier 2017 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
PPI	programmation pluriannuelle d'investissements
ROB	rapport d'orientation budgétaire
RTT	réduction du temps de travail
TLE	taxe locale d'équipement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZAC	zone d'aménagement concerté

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**