

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE L'UNION (Haute-Garonne)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SY	NTHÌ	ÈSE	5
RE	COM	MANDATIONS	6
INT	rod	DUCTION	8
1.	LA I	PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	9
	1.1.	Présentation du territoire et de ses caractéristiques socioéconomiques	9
		1.1.1. Données démographiques et socioéconomiques	9
		1.1.2. Les équipements et les services	12
		1.1.3. La mobilité	12
	1.2.	La gouvernance communale	13
2.	LES	RELATIONS AVEC TOULOUSE MÉTROPOLE	15
	2.1.	Les relations financières	15
		2.1.1. Une attribution de compensation stable	15
		2.1.2. La péréquation et la solidarité métropolitaine	16
	2.2.	La compétence voirie	17
		2.2.1. Le maintien du financement de la compétence voirie au niveau de commune	
		2.2.2. Le pilotage communal d'une compétence métropolitaine	18
	2.3.	La politique en matière d'urbanisme, de logement et d'habitat	
		2.3.1. La politique d'urbanisme à l'échelon métropolitain	19
		2.3.2. L'application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain.	21
3.	LA I	PROFESSIONALISATION DE LA GESTION DE LA COMMUNE	28
	3.1.	La gestion des ressources humaines	28
		3.1.1. L'évolution de la structure des effectifs communaux	28
		3.1.2. Le temps de travail et son organisation	30
		3.1.3. La rémunération et le régime indemnitaire	
		3.1.4. La politique de gestion des ressources humaines	31
	3.2.	La commande publique	33
		3.2.1. L'organisation et le fonctionnement du service de la commande publique.	33
		3.2.2. Une stratégie d'achat à renforcer	34
		3.2.3. Le marché de travaux de réhabilitation de la piscine	36
4.	L'A	NALYSE BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	38
	4.1.	La qualité de l'information budgétaire	38
		4.1.1. Le rapport et le débat d'orientations budgétaires	38
		4.1.2. La qualité des documents budgétaires et leurs annexes	38
	4.2.	La fiabilité du résultat budgétaire et de la comptabilité d'engagement	39
		4.2.1. Les résultats de l'exécution budgétaire	39
		4.2.2. La comptabilité d'engagement de l'ordonnateur	42
	4.3.	Les dispositifs de pluriannualité budgétaire	44
		4.3.1. Le plan pluriannuel d'investissement	44
		4.3.2. Les autorisations de programme et crédits de paiement	46
	4.4.	La fiabilité des comptes	
		4.4.1. L'absence de dotations aux provisions	48

		4.4.2. La	comptabilisation et le suivi des immobilisations	48
		4.4.3. De	es amortissements à fiabiliser sur certains comptes d'immobilisations	51
	4.5.	Les régies	d'avance et de recettes	52
		4.5.1. De	s régies à actualiser	52
		4.5.2. La	fiabilité et le contrôle des régies	53
		4.5.3. Le	s relations avec le poste comptable	55
5.	LAS	SITUATIO	N FINANCIÈRE	56
	5.1.	L'impact 1	limité de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19	57
	5.2.	Les compt	tes de résultat	58
		5.2.1. La	capacité d'autofinancement	58
		5.2.2. Le	s produits de gestion	59
		5.2.3. Le	s charges de gestion	65
	5.3.	Le finance	ement des investissements	68
		5.3.1. Le	cycle d'investissement	68
		5.3.2. La	soutenabilité de la stratégie d'investissement	69
	5.4.	La situatio	on bilancielle	70
		5.4.1. Le	fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement	70
		5.4.2. La	situation de trésorerie	73
AN	NEX	ES		75
GL	OSSA	IRE		82
Réj	ponse	s aux obser	rvations définitives	83

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de L'Union, située dans le département de la Haute-Garonne (31), pour les exercices 2014 et suivants. Le contrôle a porté sur l'organisation de la commune (ressources humaines et commande publique), les relations avec la métropole de Toulouse, la fiabilité des comptes et la situation financière. Un développement est consacré au logement social, enjeu central dans la gestion de la commune.

L'Union fait partie des 37 communes de Toulouse Métropole. En dépit d'un positionnement géographique favorable dans la première couronne, la commune bénéficie peu du dynamisme du territoire en raison d'une mobilité contrainte et d'un foncier limité. Atone sur la période, sa croissance démographique diffère de celle de l'aire urbaine.

Les relations avec la métropole se caractérisent par une fiscalité reversée importante qui représente 52 % des produits fiscaux de la commune en 2019 et par le maintien au niveau communal du pilotage de la compétence voirie pourtant transférée.

Demeurant toujours inférieur au taux de 25 % imposé par l'article 55 de la loi SRU, le taux de logements locatifs sociaux augmente néanmoins de 4,6 points sur la période du fait de la construction de 253 logements entre 2014 et 2020. Il atteint 8,53 % en 2020. La pénalité supportée diminue significativement en raison notamment du versement, à partir de 2018, de subventions foncières déductibles. La stratégie de financement doit être davantage coordonnée avec la métropole qui est compétente pour le versement des aides à la pierre.

La rationalisation des achats et la fiabilisation de la commande publique ont contribué à la maîtrise des charges. La commune doit poursuivre sa démarche de professionnalisation, y compris dans la gestion des ressources humaines.

La commune a su préserver une capacité d'autofinancement dans un contexte marqué par la crise sanitaire liée à la Covid-19. Les conséquences financières sont limitées pour l'exercice 2020. L'endettement de la commune demeure soutenable. Avec 114 jours de charges courantes en 2020, son fonds de roulement se situe à un niveau élevé. La commune présente donc une situation financière saine qui devrait lui permettre, en cas de dégradation de la situation sanitaire, de supporter d'éventuelles nouvelles charges ou pertes de recettes sans trop obérer sa capacité d'investissement pour les années suivantes.

RECOMMANDATIONS

- 1. Formaliser le recours à des commissions citoyennes par l'adoption de délibérations autorisant la création de comités consultatifs dans le respect du champ de compétence de la commune. *Mise en œuvre incomplète*.
- 2. Procéder, en lien avec Toulouse Métropole, au transfert effectif de la compétence voirie, notamment son pilotage financier et sa gouvernance. *Non mise en œuvre*.
- 3. Conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, comptabiliser les engagements hors bilan relatifs aux acquisitions foncières effectuées par l'établissement public foncier local pour le compte de la commune. *Non mise en œuvre*.
- 4. Se conformer à la durée légale du temps de travail annuel de 1 607 heures. *Totalement mise en œuvre*.
- 5. Mettre en place une computation des seuils et une analyse des besoins homogènes pour limiter les risques de dépassement des seuils de procédure. *Non mise en œuvre*.
- 6. Améliorer le pilotage des autorisations de programme et crédits de paiement par l'adoption d'un règlement budgétaire et financier. *Non mise en œuvre*.
- 7. Constituer des provisions à hauteur des risques estimés conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables. *Non mise en œuvre*.
- 8. Élaborer un inventaire des immobilisations en concordance avec l'état de l'actif du comptable public. *Non mise en œuvre*.
- 9. Mettre en place un contrôle régulier des régies par l'ordonnateur, assorti d'un dispositif de formation des régisseurs et des mandataires. *Mise en œuvre en cours*.

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.
- <u>Mise en œuvre incomplète</u>: 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.
- <u>Totalement mise en œuvre</u>: 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.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

- <u>Devenue sans objet</u> : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- <u>Refus de mise en œuvre</u> : 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 L'Union a été ouvert le 23 septembre 2020 par lettre du président de section adressée à M. Marc Péré, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 30 septembre 2020 à M. George Beyney, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 29 janvier 2021 et 18 février 2021.

Lors de sa séance des 3 et 4 mars 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Marc Péré. M. Georges Beyney, en qualité d'ordonnateur précédent, a été destinataire d'une lettre de clôture de procédure concernant sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

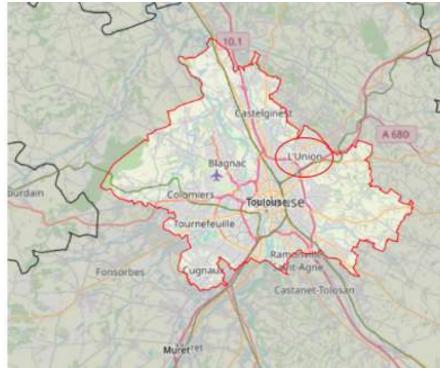
Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 26 août 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1. Présentation du territoire et de ses caractéristiques socioéconomiques

La population unionaise s'élève à 11 715 habitants en 2017 au dernier recensement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

L'Union fait partie des 37 communes de Toulouse Métropole, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé au 1^{er} janvier 2015¹. Commune de la première couronne toulousaine, L'Union représente 1,5 % de la population métropolitaine. Elle est la huitième ville la plus peuplée de l'intercommunalité².



carte 1 : situation géographique de L'Union

Source : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie (2020)

1.1.1. Données démographiques et socioéconomiques³

1.1.1.1. La faiblesse de la croissance démographique

Après avoir été négative entre 2007 et 2012, l'évolution démographique de la commune est nulle entre 2012 et 2017, le solde naturel négatif étant compensé par le solde migratoire.

L'augmentation des personnes de plus de 75 ans et la diminution de deux points de la part des actifs entre 30 et 45 ans entre 2012 et 2017 conduisent à un vieillissement de la population. La

Dans le cadre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Source Insee, comparateur de territoires, recensement de la population 2017.

³ Cette partie s'appuie principalement sur le dossier complet de l'Insee relatif à la commune de L'Union et la fiche « portrait de territoire » réalisée par la plateforme Pictostat.

baisse est liée à une diminution des arrivées de jeunes familles, tandis que les habitants historiques de L'Union vieillissent dans leur ville de résidence⁴.

La structure de la population diffère du dynamisme de la métropole et plus largement de l'aire urbaine toulousaine⁵, qui connaissent respectivement des taux de croissance démographique de 1,2 % et de 1,5 % entre 2012 et 2017 et donc une population plus jeune. L'indice de jeunesse⁶ de la commune de L'Union est de 52,3 % alors qu'il atteint 120,9 % pour Toulouse Métropole.

tableau 1 : comparaison de la structure des populations par tranche d'âge

	L'Union		Toulouse Métropole			
	Nombre d'habitants	%	Nombre d'habitants	%		
Ensemble	11 715	100,0	771 132	100,0		
0 à 14 ans	1 644	14,0	125 666	16,3		
15 à 29 ans	1 461	12,5	202 371	26,2		
30 à 44 ans	1 673	14,3	162 346	21,1		
45 à 59 ans	2 589	22,1	132 021	17,1		
60 à 74 ans	2 359	20,1	93 773	12,2		
75 ans ou plus	1 990	17,0	54 955	7,1		

Source : Insee

1.1.1.2. Le tissu socioéconomique

En 2017, sont recensés 5 237 ménages dont 1 487 composés d'une personne seule et 1 858 d'un couple sans enfant. En nombre de personnes par ménage, les couples avec enfants restent supérieurs. Parmi les personnes vivant seules, 53 % a plus de 65 ans et 35 % plus de 80 ans.

67 % des ménages fiscaux est imposable en 2017, contre 56 % au niveau de la métropole. Le revenu disponible médian s'élève à 26 300 € soit 4 000 € de plus que le revenu métropolitain. Le taux de pauvreté à L'Union est de 6 % pour 15,3 % dans la métropole.

La commune abrite une population structurellement plus riche⁷ que celle de la métropole et moins exposée à la précarité économique. En revanche, la structure de sa population soulève des enjeux liés à la dépendance et à l'isolement des personnes âgées.

Le revenu disponible sur 2017 est constitué de revenus d'activité à hauteur de 65,9 %. Les pensions de retraites représentent 38,7 % et les prestations sociales 2,7 %. La sphère présentielle prédomine ; en particulier en nombre de postes salariés.

La diminution entre 2012 et 2017 du nombre d'emplois dans la zone ainsi que celle du nombre d'actifs ayant un emploi dans la zone illustrent le vieillissement de la population de la commune, avec pour conséquence une diminution des actifs supérieure à celle des emplois.

⁴ D'après l'Insee, en 2017, 64,6 % de la population a emménagé il y a plus de 10 ans et ceux ayant emménagé il y a plus de 30 ans représentent 32,7 % des ménages.

L'aire urbaine de Toulouse, qui se caractérise par son attractivité démographique et son dynamisme économique (https://www.insee.fr/fr/statistiques/4237602). Quatrième aire urbaine de France en termes de population, elle rassemble 1,36 million d'habitants sur un périmètre de 452 communes.

⁶ L'indice de jeunesse est le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus (source : Insee).

Les catégories socioprofessionnelles les plus représentées sont des professions intermédiaires (15,4 %) ou des cadres et professions intellectuelles supérieurs (14,2 %).

tableau 2 : concentration de l'emploi sur le territoire communal

	2007	2012	2017	Taux de croissance annuel moyen
Nombre d'emplois dans la zone	5 732	5 801	5 411	- 0,6 %
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	5 057	4 623	4 599	- 0,9 %
Indicateur de concentration d'emploi	113,4	125,5	117,7	0,4 %
Taux d'activité parmi les 15 ans ou plus en %	51,4	50,2	50,5	- 0,2 %

Source: Insee (2017)

L'Union abrite 1 519 établissements sur son territoire, soit 1,9 % des établissements de la métropole. Le nombre de créations d'entreprise connait une légère croissance, concentrée sur les entreprises individuelles, avec une moyenne annuelle de 1,3 % entre 2010 et 2019. La croissance des entreprises individuelles sur cette période est de 2,9 %.

tableau 3 : évolution du nombre d'entreprises

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Taux de croissance annuel moyen
Ensemble	126	110	120	93	112	106	117	111	147	141	1,3 %
Entreprises individuelles	81	70	83	60	66	62	72	64	94	105	2,9 %

Source: Insee (2017)

Par rapport au contexte métropolitain, la commune de L'Union présente une attractivité et un dynamisme économiques modérés, avec un tissu d'emplois et d'actifs diminuant (cf. tableau 2). La baisse du nombre d'emplois est plus importante sur la période 2012-2017 que dans les autres communes de plus de 10 000 habitants de la métropole, hors ville de Toulouse.

tableau 4 : principaux indicateurs de l'emploi des communes de Toulouse Métropole de plus de 10 000 habitants

Commune de plus de 10 000 habitants	Population en 2017	Emplois au lieu de travail en 2017	Emploi / population (2017)	Emplois au lieu de travail en 2012	Évolution 2012-2017	Population 15-64 ans en 2017	Chômeurs 15-64 ans en 2017	Actifs 15-64 ans en 2017
Balma	16 568	11 878	72 %	11 163	6,4 %	10 284	780	7 832
Blagnac	24 517	36 611	149 %	35 962	1,8 %	16 399	1 522	13 171
Castanet-Tolosan	13 529	3 986	29 %	3 714	7,3 %	8 808	790	6 905
Castelginest	10 467	1 519	15 %	1 466	3,6 %	6 548	573	5 251
Colomiers	38 951	29 785	76 %	26 627	11,9 %	25 133	2 532	19 641
Cugnaux	17 974	5 085	28 %	4 962	2,5 %	11 212	1 091	8 670
Fonsorbes	11 743	1 916	16 %	1 982	- 3,3 %	7 759	579	6 011
Muret	24 945	12 475	50 %	12 229	2,0 %	16 063	1 859	11 658
Plaisance-du-Touch	18 715	4 509	24 %	3 953	14,1 %	11 916	908	9 170
Ramonville-Saint-Agne	14 388	6 139	43 %	6 119	0,3 %	9 167	924	6 746
Saint-Gaudens	11 517	8 098	70 %	8 491	- 4,6 %	6 314	925	4 381
Saint-Jean	10 694	3 891	36 %	3 957	- 1,7 %	6 551	561	5 204
Saint-Orens-de-Gameville	11 830	5 048	43 %	4 720	7,0 %	7 026	519	5 292
Tournefeuille	26 962	6 126	23 %	6 154	- 0,5 %	17 320	1 341	13 479
L'Union	11 715	5 411	46 %	5 801	- 6,7 %	6 396	472	4 933
Moyenne	17 634	9 499	54 %	9 153	3,8 %	11 126	1 025	8 556

Source : Insee, recensements de la population (2020)

1.1.2. Les équipements et les services

Concernant les bâtiments scolaires, la ville dispose de deux groupes scolaires avec une direction distincte entre école maternelle et élémentaire et d'une école primaire à direction unique pour l'élémentaire et la maternelle, ainsi qu'un collège. La population de moins de 15 ans représente 14 % de la population en 2017. La hausse de 6,64 % du nombre d'enfants scolarisés entre 2015 et 2018 s'explique par l'augmentation progressive du nombre de logements sur le territoire communal.

La ville dispose d'une diversité d'équipements sportifs. Sont recensés⁸ une piscine, un dojo, un boulodrome, des terrains de tennis, une piste d'athlétisme, un parcours de santé, des aires et terrains de jeu, une salle de combat, un skate parc, ainsi que plusieurs salles de sport et gymnases. Ces équipements sont situés sur trois complexes sportifs. Le rapport d'activité de la ville fait état de plus de 20 associations sportives qui comptent 4 639 adhérents.

La commune dispose entre autre d'une salle de cinéma, une bibliothèque et une ludothèque qui sont gérés par des associations. La gestion technique est assurée par la commune. Aucun équipement sportif et culturel n'a été transféré à la métropole.

Outre un ensemble de services médicaux et sociaux, un établissement d'hébergement pour personne âgée dépendante est situé sur la commune, qui compte 12 médecins généralistes⁹, soit un médecin pour près de 1 000 habitants. La clinique de L'Union, située dans la commune de Saint-Jean, est à proximité.

1.1.3. La mobilité

1.1.3.1. Des possibilités de déplacement contraintes

Le territoire communal est inclus dans le périmètre des transports urbain et dans le plan de déplacements urbains de la grande agglomération de Toulouse, élaborés par le syndicat mixte Tisséo Collectivités.

L'Union se situe dans le quadrant nord-est du territoire métropolitain qui fait l'objet de projets de construction, notamment celui d'un boulevard urbain nord¹⁰, ce qui constitue une opportunité pour fluidifier la liaison routière avec la ville de Toulouse.

La commune bénéficie d'une localisation avantageuse, à proximité de l'A68 et des secteurs de la gare Matabiau et de la porte nord-est. Les grands pôles économiques de Gramont, le pôle activités nord et celui du centre-historique de Toulouse sont géographiquement proches. La densité

⁸ Base permanente d'équipement de l'Insee (2017).

La base permanente d'équipement de l'Insee, actualisée en 2020, recense 140 services médicaux et paramédicaux dont 12 médecins généralistes, ainsi qu'un centre de santé, un laboratoire d'analyse, un service ambulancier et cinq pharmacies. 10 services d'action sociale sont recensés, concernant l'hébergement, les soins à domicile, les services d'aides pour personnes âgées, un service d'aide pour personne handicapée et cinq crèches.

Extrait du plan mobilités 2020, 2025, 2030 valant révision du plan de déplacements urbains de la grande agglomération toulousaine : « Au nord, le Boulevard Urbain Nord programmé entre le nord de Toulouse et les communes de Bruguières, Castelginest, Gratentour, Fonbeauzard, Launaguet et L'Union constituera une nouvelle infrastructure performante organisant l'urbanisation de ce secteur dynamique ».

de la circulation ralentit, cependant, les déplacements¹¹, la voiture et le véhicule individuel restant le premier mode de transport¹².

La commune n'est pas desservie par une ligne de métro. Elle dispose d'une ligne de bus qui la relie au centre-ville de Toulouse (Linéo L9) depuis septembre 2018 en une durée théorique de 30 minutes mais qui est contrainte par la densité de circulation aux abords de la ville-centre.

1.1.3.2. Des flux domicile-travail négatif

Le document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) grande agglomération toulousaine¹³ classe la commune de L'Union comme « centre urbain »¹⁴.

Le solde des déplacements domicile-travail est négatif : les flux de sorties sont, en effet, supérieurs aux flux d'entrées. Les sorties des unionais se font majoritairement à destination de communes de Toulouse Métropole, ainsi qu'à destination de Labège située dans l'agglomération du Sicoval. 55 % des sorties sont à destination de la ville de Toulouse. Ce solde témoigne d'une commune à caractère résidentiel.

Les entrées proviennent à 70 % de communes de Toulouse Métropole, mais certaines proviennent de zones à dominante rurale traduisant une attractivité de la ville de L'Union en tant que commune de première couronne. En raison de sa position géographique, L'Union constitue un pôle attractif périphérique pour les communes alentours.

1.2. La gouvernance communale

En 2020, le conseil municipal est composé de 33 membres. Neuf adjoints au maire sont chargés de différentes thématiques¹⁵ et sept conseillers sont délégués à des attributions locales¹⁶.

Le règlement intérieur du conseil municipal prévoit les modalités de l'organisation et de la tenue des conseils municipaux. Concernant la consultation des citoyens, il comporte le rappel des dispositions légales applicables mais les modalités de mises en œuvre propres à la commune n'y sont pas décrites.

Un comité de direction, auquel participent le directeur général des services (DGS) et les huit directrices et directeurs de services, se tient régulièrement. Outre une commission communale

¹¹ D'après les données du conseil départemental de la Haute-Garonne, le trafic moyen journalier sur la D888 est de 8 650 entre 2014 et 2019, contre 4 411 sur l'ensemble des routes départementales de la Haute-Garonne. Le recensement des trafics routiers sur le réseau national en région Occitanie en 2018 publié par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement indique 43 400 passages journaliers, tout véhicule confondu, à la bifurcation L'Union (A68).

^{12 77 %} des moyens de transport pour se rendre à son travail en 2017, contre 12,3 % pour les transports en commun (Insee).

¹⁴ Les centres urbains correspondent aux « principales communes situées au contact de Toulouse et participant fortement de la ville intense en offrant un haut niveau de services et équipements. Ces communes constituent des lieux par excellence de mixité fonctionnelle et sociale, à conforter en tant que territoires d'accueil des populations » (p. 135, document d'orientations et

¹⁵ Urbanisme, espaces verts, démocratie participative, développement durable, gestion des salles municipales hors événements culturels municipaux; culture, histoire et patrimoine culturel; patrimoine bâti communal, habitat et équipements publics sportifs ; action sociale ; éducation ; sport, personnes en situation de handicap et action sanitaire ; voirie, déplacement, sécurité, tranquillité publique et commémorations ; emploi, vie économique et marché de plein vent ; finances, ressources humaines, administration générale et communication.

Vie associatives, festivités et animations locales ; transports et intermodalité ; alimentation durable ; innovations sociales et technologiques; organisation des festivals et des salons; environnement, biodiversité et cours d'eau; lutte contre l'isolement et lien intergénérationnel.

d'accessibilité et une commission d'appel d'offres, quatre commissions municipales thématiques sont constituées : finances/budget ; économie/emploi/action sociale ; culture/éducation/jeunesse ; environnement/travaux/déplacements/urbanisme. Ces commissions ont pour mission d'étudier préalablement l'ensemble des affaires soumises au conseil. Elles disposent d'un pouvoir d'avis ou de proposition.

Deux comités de pilotage sur les thématiques de la voirie et de l'urbanisme ont également été constitués et se réunissent mensuellement. Ils incluent des élus et des agents pour un travail transversal. L'objet du comité de pilotage voirie porte pourtant sur une compétence qui relève de l'intercommunalité¹⁷.

Des commissions citoyennes se réunissent régulièrement à l'initiative d'élus sur la base du volontariat. Elles portent sur de multiples thématiques, dont certaines outrepassent le champ de compétences de la commune¹⁸. La chambre a constaté que ces instances existaient en dehors de tout cadre juridique, aucune délibération, ni règlement intérieur n'entérinant leur création, leur composition et leurs modalités de fonctionnement.

Ces commissions s'apparentent, selon l'ordonnateur, à des groupes de travail informels pour accompagner les élus dans leurs missions. La chambre rappelle que les modalités de consultation et de participation des électeurs d'une collectivité territoriale sont précisément définies par le code général des collectivités territoriales (CGCT), aux articles L. 1112-15 à 23, ainsi qu'à l'article L. 2143-2 qui offre la possibilité de créer un organe consultatif « sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune », après délibération du conseil municipal.

Recommandation

1. Formaliser le recours à des commissions citoyennes par l'adoption de délibérations autorisant la création de comités consultatifs dans le respect du champ de compétence de la commune. *Mise en œuvre incomplète*.

Suite à l'intervention de la chambre, cinq¹⁹ comités consultatifs au sens de l'article L. 2143-2 du CGCT ont été créés par délibérations du conseil municipal du 14 avril et du 30 juin 2021.

La recommandation n° 1 est donc considérée comme mise en œuvre, mais de façon incomplète car le champ d'intervention de la commission participative voirie demeure extracommunal (cf. *infra*).

<u>_CONCLUSION INTERMÉDIAIRE</u>_

Située dans l'aire urbaine toulousaine et dans la première couronne de Toulouse Métropole, L'Union connait une croissance démographique nulle et un vieillissement de la population qui contraignent son développement. Toutefois, sa population est structurellement plus aisée que sur le territoire métropolitain restant.

¹⁷ Cf. § 2.2.2.

¹⁸ Interrogé sur ce point, l'ordonnateur indique que des commissions citoyennes se sont réunies sur les sujets suivants : sport, environnement, culture, déplacement, jeunesse, action sociale, économie, urbanisme et numérique.

Un comité intitulé « Parlement des écoles » et quatre « commissions participatives » sur l'environnement, la culture, la voirie, les déplacements.

La localisation avantageuse de la commune, à proximité de zones d'activité économique, est à relativiser au regard des contraintes de déplacements liées notamment à la densité de circulation à l'approche de la ville de Toulouse.

Le territoire dispose de nombreux services et équipements qui répondent aux besoins de l'ensemble de sa population mais qui supposent des charges pour la commune, peu d'équipements étant gérés au niveau intercommunal.

La commune met en place des instances de gouvernance inclusives dont l'existence n'était pas conforme aux dispositions du CGCT. Suite aux observations de la chambre, des comités consultatifs au sens de l'article L. 2143-2 du CGCT ont été créés par délibérations du conseil municipal, mais le champ d'intervention de la commission participative voirie demeure extracommunal.

2. LES RELATIONS AVEC TOULOUSE MÉTROPOLE

En 2020, la commune dispose de deux sièges sur les 133 sièges du conseil métropolitain et le maire fait partie des 67 membres du bureau de Toulouse Métropole.

2.1. Les relations financières

2.1.1. Une attribution de compensation stable

Le montant de l'attribution de compensation²⁰ versé par la métropole s'élève à 4,5 M€ en 2019 soit 52 % des produits fiscaux communaux. Il évolue peu sur la période en raison de la stabilité de la répartition des compétences. En effet, la commune de L'Union étant préalablement rattachée à la communauté urbaine du Grand Toulouse, la transformation de celle-ci en métropole au 1^{er} janvier 2015 a uniquement donné lieu aux transferts de la compétence relative à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. La diminution de l'attribution de compensation qui en a résulté s'élève à près de 14 k€.

Les autres variations de l'attribution de compensation, peu significatives, sont liées au mécanisme « d'enveloppe voirie » mis en place par la métropole de Toulouse pour le financement de la compétence (cf. *infra*).

Régi par l'article 1609 nonies C du code général des impôts, le mécanisme des attributions de compensation correspond à un flux financier entre les communes d'une intercommunalité et l'établissement dont elles sont membres, afin de neutraliser l'impact du passage à un régime de fiscalité professionnelle unique et des transferts de charges liées aux transferts de compétences.

2.1.2. La péréquation et la solidarité métropolitaine

2.1.2.1. La dotation de solidarité communautaire

La mise en place d'une dotation de solidarité communautaire (DSC)²¹ est obligatoire pour les métropoles sauf en l'existence d'un pacte financier et fiscal de solidarité, qui en l'occurrence n'a pas été voté par la métropole. La DSC poursuit des objectifs de réduction des inégalités économiques et de renforcement de la solidarité au sein de l'intercommunalité.

Sa répartition est définie par le conseil communautaire en tenant compte de critères législatifs²². D'autres critères peuvent être votés²³.

Variation 2014 2015 2018 2016 2017 2019 annuelle moyenne DSC brute (en €) perçue par L'Union²⁴ 98 915 107 103 125 905 125 905 115 291 124 133 4,9 % Population unionaise (en nombre d'habitant) 12 043 11 925 11 961 11 873 11 785 11 833 - 0,4 % Montant de DSC par habitant (en ϵ) 9,0 9,6 10,5 10,7 10,6 5,3 % 8,2 Montant total de l'enveloppe DSC de Toulouse Métropole (en M ϵ) 15 12.5 16.5 18 21 21 10,9 % 0,6 % 0,6 % Part de L'Union dans le total 0,8 % 0,7% 0,7 %

tableau 5 : évolution de la dotation de solidarité communautaire perçue par L'Union

Source : chambre régionale des comptes (CRC) Occitanie via Anafi et documents issus de l'instruction

L'Union bénéficie en 2019 d'un montant de DSC de 0,13 M€ attribué en application du tronc commun. Ce montant augmente de 5 % par an en moyenne sur la période, une évolution deux fois inférieure à celle du montant global de l'enveloppe métropolitaine.

Ainsi, bien qu'elle augmente en volume, la part de la DSC perçue par la commune diminue légèrement par rapport à l'enveloppe globale métropolitaine dont elle représente 0,6 % en 2019. Cela s'explique par le potentiel fiscal de la commune, supérieur au potentiel par habitant moyen au sein de la métropole²⁵.

2.1.2.2. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

La commune de L'Union est contributeur au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). La répartition du montant du fonds attribué à l'ensemble intercommunal (intercommunalité et ses communes-membres) est de droit commun au

²¹ Régie par l'article L. 5211-28-4 du CGCT en application de l'article 256 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Article L. 5211-28-4-II: lorsqu'elle est instituée, la DSC est répartie librement par le conseil communautaire selon des critères qui tiennent compte majoritairement: « 1° De l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon; 2° de l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon ».

Les critères retenus au sein de Toulouse Métropole aboutissent à une répartition de l'enveloppe globale de DSC en trois parts : un tronc commun sur la base du potentiel fiscal, du revenu fiscal par habitant et de l'effort fiscal des communes ; une dotation particulière « attribuée aux communes connaissant une insuffisance de leurs ressources par habitant sous réserve de demander un effort fiscal à leurs habitants suffisant » ; une dotation « garantie dotation globale de fonctionnement » destinée à compenser la diminution des dotations de l'État aux communes décidée dès 2013, pour les communes éligibles à la dotation de rattrapage. Une garantie est également prévue par la métropole pour atténuer une diminution du montant de DSC attribué à une commune d'une année à l'autre.

²⁴ Délibérations d'attribution de Toulouse Métropole.

²⁵ En 2020, le potentiel fiscal de L'Union s'élève à 1 516 € par habitant, pour un montant moyen de 1 308 € et un montant médian de 1 201 € parmi les 37 communes de Toulouse Métropole (source : observatoire des territoires via l'agence national de la cohésion des territoires).

sein de Toulouse Métropole. Elle s'appuie donc sur le coefficient d'intégration fiscale intercommunal et sur le potentiel fiscal de chaque commune.

tableau 6 : évolution et répartition du montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contribution de L'Union au (FPIC)	- 34 955	- 52 187	- 78 108	- 116 126	- 107 303	- 94 557
FPIC communes de Toulouse Métropole	- 2 038 746	- 3 247 121	- 4 813 289	- 6 956 195	- 6 229 654	- 5 553 035
FPIC Toulouse Métropole	- 1 301 765	- 2 036 710	- 2 982 883	- 4 638 023	- 4 778 726	- 5 013 403
FPIC total au sein de Toulouse Métropole	- 3 340 511	- 5 283 831	- 7 796 172	- 11 594 218	- 11 008 380	- 10 566 438
Part de L'Union total commune	1,71 %	1,61 %	1,62 %	1,67 %	1,72 %	1,7 %
Part de L'Union total bloc communal	1,05 %	0,99 %	1,00 %	1,00 %	0,97 %	0,89 %

Source : CRC Occitanie

La contribution de la commune au FPIC augmente jusqu'en 2017 puis tend à diminuer depuis cet exercice en lien avec la variation de ces critères. Cette variation, mise en parallèle avec celle de la DSC, démontre que l'effort de contribution de la commune au fonds de solidarité national est compensé par la croissance du mécanisme de solidarité au niveau métropolitain.

L'Union bénéficie peu des dispositifs de péréquation car sa situation fiscale apparaît plus favorable que les autres communes de la métropole.

2.2. La compétence voirie

2.2.1. Le maintien du financement de la compétence voirie au niveau de la commune

Lors du transfert de la compétence voirie à l'intercommunalité, des « enveloppes » ont été constituées pour chaque commune membre qui dispose ainsi d'un montant de financement des opérations de voirie sur son territoire, avec de possibles évolutions en fonction des projets.

Les variations prennent alors la forme d'une majoration ou d'une minoration du montant de l'attribution de compensation, ainsi que d'un versement de fonds de concours par les communes à la métropole pour abonder l'enveloppe.

L'enveloppe dont bénéficie L'Union pour la période 2015-2020 s'élève à 0,8 M€ par an. Son montant a été défini dans le cadre d'un comité local d'évaluation des charges transférées, sur la base des dépenses consacrées à la voirie avant transfert. La commune bénéficie ainsi d'une enveloppe relativement modeste par rapport à son linéaire, comparé aux autres communes de la métropole.

tableau 7 : enveloppe voirie de L'Union pour 2015-2020

	Nombre kilomètre de linéaire	Forfait linéaire par kilomètre par an en €	Enveloppe communale par an en €
L'Union	105	7 699	808 395
Moyenne	112	9 992	2 390 433
Médiane	47	8 790	420 665
Écart-type	319	6 643	10 503 134

Source : CRC Occitanie

Les enveloppes voiries sont gérées par les pôles territoriaux de la métropole qui collaborent directement avec les communes pour leur répartition en fonction des programmes de travaux. L'Union est rattachée au pôle territorial nord de Toulouse Métropole.

En 2019, la commune de L'Union a versé un fonds de concours de 0,15 M€ à Toulouse Métropole pour une opération de voirie sur le secteur de la Violette²⁶. L'augmentation de l'enveloppe est assortie du paiement de frais de gestion à hauteur de 7 % de la majoration, comptabilisé en déduction de l'attribution de compensation versée à la commune (10,5 k€).

Bien qu'elles soient marginales en l'espèce, ces variations de l'attribution de compensation hors de tout nouveau transfert de compétence ainsi que le versement de fonds de concours conduisent au maintien d'un financement communal de la voirie pour une compétence transférée, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

2.2.2. Le pilotage communal d'une compétence métropolitaine

2.2.2.1. Le comité de pilotage voirie

Un comité de pilotage voirie a été créé en 2015. Présidé par le maire, composé d'élus et du DGS, du DGS techniques et du chef du service police municipale, il se réunit mensuellement et décide des suites à donner aux demandes des usagers (stationnement, sécurité routière, etc.) et se positionne sur les projets et la répartition des enveloppes et des programmes de travaux attribués par la métropole. Il collabore avec le pôle territorial de la métropole à qui il transmet ses demandes. Le pôle établit alors la répartition des enveloppes voirie par commune et réalise les prestations et projets. Les relations avec le pôle territorial de la métropole s'assimilent à des prestations de services et limitent ainsi la mise en œuvre d'une stratégie à l'échelon métropolitain.

Alors qu'il s'agit d'une compétence métropolitaine, dans les faits, la commune de L'Union conserve le pilotage de l'enveloppe voirie sur son territoire.

2.2.2.2. La commission participative voirie

Une commission participative voirie a été créée en 2018. Il s'agit d'une instance de concertation ad hoc qui rassemble le maire et certains élus municipaux, le DGS techniques et le chef du service police municipale, un représentant du pôle territorial ainsi que des usagers unionais volontaires, tirés au sort. Des participants ponctuels peuvent également être conviés.

La commission est appelée à se prononcer sur tout projet d'intérêt local en lien avec la voirie, inscrit à l'ordre du jour via un mécanisme de saisine en amont par ses membres. Les décisions prises aboutissent à solliciter le pôle territorial dans la limite d'un « budget participatif » initialement fixé à 10 % de l'enveloppe voirie.

Dans son dernier rapport sur les comptes et la gestion de Toulouse Métropole, la chambre constatait que « la voirie continue d'être financée et pilotée par les communes, obérant en cela la capacité de la métropole à construire une véritable politique de la voirie à l'échelle des 37

²⁶ Délibération 2019/70 du 3 juillet 2019.

communes, intégrée, cohérente et solidaire »²⁷. La situation de la commune de L'Union confirme ce constat.

Recommandation

2. Procéder, en lien avec Toulouse Métropole, au transfert effectif de la compétence voirie, notamment son pilotage financier et sa gouvernance. *Non mise en œuvre*.

La chambre constate qu'en dépit de son observation sur le champ d'intervention extracommunal de cette commission, par conséquent irrégulière, le conseil municipal de L'Union a conforté son existence par une délibération du 14 avril 2021 et a élargi son champ d'intervention à 15 % de l'enveloppe voirie. La chambre ne peut que réitérer sa recommandation considérée comme non mise en œuvre. Il convient donc de mettre fin à l'existence de cette commission.

2.3. La politique en matière d'urbanisme, de logement et d'habitat

Le rapport précédent constatait la situation de carence en logement social de la commune de L'Union et l'impact de la pénalité supportée par celle-ci au titre de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000²⁸ relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU. La chambre recommandait la réalisation d'un programme prévisionnel pour la construction des logements sociaux.

La commune a connu une forte urbanisation démarrée dans les années 1960-1970 axée sur la construction de pavillons²⁹. Aujourd'hui, son territoire est artificialisé à 88,7 % et dépourvu de foncier disponible. En 2017³⁰, le nombre total de logements sur son territoire s'élevait à 5 601, soit 1,3 % des logements métropolitains. La typologie des logements est constituée à 84,2 % de logements individuels (4 716) et à 15,8 % de logements collectifs (885). Les résidences principales³¹ représentent 93,7 % des logements dont 64,6 % des résidents ont emménagé il y a plus de 10 ans. Sur les 5 246 résidences principales, 3,6 % sont occupées par un locataire « habitation à loyer modéré ».

L'importance des logements individuels de type pavillonnaire, l'artificialisation quasitotale³² des sols et l'absence de foncier disponible, qui réduisent les possibilités de construction nouvelle, caractérisent la commune.

2.3.1. La politique d'urbanisme à l'échelon métropolitain

2.3.1.1. La répartition des compétences

Toulouse Métropole exerce les compétences relatives au logement et à l'habitat, au titre desquelles elle a en charge l'élaboration du programme local de l'habitat, la politique du logement non social, la politique du logement social. La métropole a la maîtrise de la planification de la

²⁷ Rapport d'observations définitives de Toulouse Métropole (enquête sur la mise en place des métropoles), chambre régionale des comptes d'Occitanie, décembre 2020 (§3.2.3. La gestion métropolitaine d'une compétence de proximité, page 62).

²⁸ Les dispositions de la loi ont été codifiées aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

²⁹ 48,6 % des logements ont plus de cinq pièces ; 84,2 % de logements individuels ; et 73,7 % des résidences principales ont été achevées entre 1946 et 1990, 50,2 % entre 1971 et 1990.

³⁰ Source : Insee, recensement de la population 2017, portrait de territoire.

³¹ Une résidence principale est, selon la définition de l'Insee, un logement occupé de façon habituelle et à titre principal par une ou plusieurs personnes qui constituent un ménage.

³² Source : document d'orientation et d'objectifs et le schéma de cohérence territoriale.

politique d'urbanisme et d'habitat sur son territoire, en particulier l'élaboration du SCoT qui a été confié au syndicat mixte d'études de l'agglomération Toulousaine³³.

L'Union conserve la compétence relative à l'instruction des demandes d'autorisation et actes relatifs au droit des sols, mais dont la gestion est confiée par convention du 13 novembre 2014 aux services de la métropole toulousaine³⁴.

2.3.1.2. Les documents prescriptifs

Le plan local d'urbanisme³⁵ applicable prévoit l'application à l'ensemble du territoire de la commune de L'Union d'un pourcentage de logement social de 35 à 50 % des constructions en fonction de la surface de plancher, et la création et la modification d'emplacements réservés pour le logement. Le programme local de l'habitat, élaboré en 2011, a été prolongé jusqu'en 2020, année de prescription d'un plan local d'urbanisme intercommunal auquel est intégré le programme local de l'habitat afin de disposer d'un document de planification unique sur le territoire intercommunal.

C'est ainsi qu'un plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat (PLUI-H) a été approuvé par le conseil de la métropole le 11 avril 2019³⁶ pour la période 2020-2025. Cependant, il a été annulé par un jugement du 30 mars 2021 du tribunal administratif de Toulouse³⁷. L'annulation a pour conséquence de remettre en vigueur les 30 plans locaux d'urbanisme et les sept plans d'occupation des sols antérieurement approuvés. Elle ne remet pas toutefois en cause les obligations législatives qui s'imposent aux communes en matière de logement social ainsi que les objectifs afférents³⁸.

Le PLUi-H initial prévoyait un objectif de construction de 7 000 logements par an, avec une clé de répartition de 50 % sur la ville-centre de Toulouse et de 50 % sur les autres communes-membres. L'objectif de construction sur le territoire de L'Union portait sur 140 logements par an, soit 700 logements sur l'ensemble de la période. Il est supérieur à celui fixé dans le programme local de l'habitat 2014-2019 qui visait la construction de 671 logements soit 112 logements par an³⁹.

La stratégie foncière habitat adoptée par Toulouse Métropole⁴⁰ s'applique aux 37 communes du territoire métropolitain, et définit les objectifs et les dispositifs déployés en matière de construction de logements sociaux. Elle contient le règlement d'application du fonds de

³³ Le SCoT de la grande agglomération toulousaine couvre la métropole de Toulouse, du Sicoval, la communauté d'agglomération du Muretain ainsi que les communautés de communes de la Save au Touch, des Coteaux de Bellevue soit un périmètre de 114 communes et 964 000 habitants. Le SCoT actuellement en vigueur a été approuvé après une première révision le 27 avril 2017.

Article L. 5211-4-1-III du CGCT: « Les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes-membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ».

³⁵ Délibération du conseil métropolitain du 17 décembre 2015, approuvée par le conseil municipal le 28 octobre 2015.

Le conseil municipal de la commune de L'Union a émis un avis favorable en date du 13 décembre 2017 renouvelé le 25 janvier 2019, sous réserve de pris en compte des réserves émises par la commission d'enquête ainsi que par la ville.

L'annulation est motivée par le juge en particulier par les insuffisances significatives du rapport de présentation au regard des objectifs de consommation des espaces et de la justification de leur modération dans le projet d'aménagement et de développement durable. Dans un second jugement du 20 mai 2021, le juge a estimé qu'il n'y avait pas lieu de moduler les effets dans le temps de cette annulation.

³⁸ Considérant 5 du jugement du 20 mai 2021.

D'après les données transmises par la direction départementale des territoires et de la commune de L'Union (cf. tableau 9), 400 logements ont été construits entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} janvier 2019, soit une moyenne annuelle de 80 logements, en-deçà de l'objectif prévu dans le programme local de l'habitat.

⁴⁰ Délibération du conseil métropolitain du 17 décembre 2015 ensuite abrogée par la délibération du 28 juin 2018.

concours de la loi SRU et celui du fonds d'acquisition-cession en partenariat avec l'établissement public foncier local (EPFL) Grand Toulouse.

2.3.2. L'application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

L'article 55 de la loi SRU impose aux communes de plus de 3 500 habitants que les logements locatifs sociaux (LLS) représentent au moins 25 % des résidences principales de leur territoire.

L'indice de pression au niveau de la métropole est de 2,8. Cette faible tension sur le marché locatif social a permis, en application de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, d'appliquer aux communes de la métropole un taux de 20 % pour la période 2017-2019. À partir de 2020, le taux de droit commun de 25 % est de nouveau applicable.

Un objectif triennal de construction de logement social est fixé à chaque commune par le préfet pour une période de trois ans. Une répartition qualitative par type de LLS est également prise en compte, avec un minimum de 30 % de prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et un maximum de 30 % de prêt locatif social (PLS). En cas de carence, la commune verse une pénalité⁴¹ dont le montant est plafonné à 5 % du montant de ses dépenses réelles de fonctionnement.

2.3.2.1. La diminution progressive du montant de la pénalité versée par la commune de L'Union

La commune de L'Union collabore avec le service logement et habitat de la direction départementale des territoires et avec la métropole de Toulouse pour le suivi des dispositions de la loi SRU.

Un objectif de construction de 271 LLS avait été fixé à la commune sur la triennale 2014-2016, qu'elle a rempli à 64 % avec 174 logements construits. En dépit d'un résultat en-deçà des objectifs, le préfet n'a pas donné suite à l'intention de constat de carence⁴² prononcée en février 2017, tenant compte des efforts de la commune pour combler son retard malgré un foncier limité.

Sur la triennale 2017-2019, la commune a dépassé les objectifs quantitatifs qui lui étaient imposés avec 28 constructions de plus que les 255 exigées. Ainsi, pour la triennale 2020-2022, la commune bénéficie du report de 28 logements. Le nombre net de LLS à construire s'élève à 289.

tableau 8 : suivi des objectifs triennaux

Période triennale	Objectifs fixés	Résultats
2014-2016	271	174
2017-2019	255	283
2020-2022	317	28 (reportés)

Source : arrêtés préfectoraux loi SRU

Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, § 2 : « Ce prélèvement est fixé à 25 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du CGCT multipliés par la différence entre 25 % ou 20 % des résidences principales, selon que les communes relèvent des I ou II de l'article L. 302-5, et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ».

⁴² Article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

C'est ainsi qu'entre 2014 et 2020, le taux de LLS sur le territoire de la commune a augmenté de 4,6 points, soit un effort de construction de 253 logements livrés pour 17 opérations. Il atteint 8,53 %. Le montant net des pénalités de la loi SRU versées s'élève en cumulé à $1\,642\,539\,e^{43}$. Il a diminué de 50 % entre 2014 et 2019.

tableau 9 : calcul de la pénalités de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résidences principales au 1er janvier N-1	5 144	5 148	5 216	5 211	5 307	5 360	5 544
Nombre de LLS	201	201	239	269	334	358	473
Taux de LLS	3,91 %	3,90 %	4,58 %	5,16 %	6,29 %	6,68 %	8,53 %
Nombre de LLS ⁴⁴	1 286	1 287	1 304	1 302	1 061	1 072	1 109
Nombre de logements sociaux manquants ⁴⁵	1 085	1 086	1 065	1 033	727	714	635
Pénalité en % du potentiel fiscal/habitants ⁴⁶	240,1	245,1	249,9	315,4	339,5	358,4	359,9
Montant du prélèvement hors majoration	260 492 €	266 164 €	266 168 €	325 774 €	246 931 €	255 897 €	228 543 €
Montant de la majoration	290 458 €						
Montant des dépenses déductibles							188 000 €
Montant payé par la commune en année N	550 950 €	266 164 €	266 168 €	325 774 €	246 931 €	255 897 €	40 543 €
Reversement contentieux				147 532 €	162 355 €		•

Source : CRC Occitanie à partir des données de la direction départementale des territoires et de la commune de L'Union

Les logements sociaux financés par prêt locatif à usage social (PLUS)⁴⁷ sont majoritaires, ce qui ne répond pas totalement aux objectifs qualitatifs de la loi SRU.

En effet, depuis 2017, une répartition qualitative par type de LLS doit être prise en compte selon la loi, avec un minimum de 30 % de PLAI et un maximum de 30 % de PLS⁴⁸, ce qui n'est pas le cas de la commune de L'Union.

⁴³ La commune a versé 1 952 290 € au titre de la pénalité de la loi SRU. Cependant, suite à une procédure contentieuse engagée en 2014, a bénéficié d'un remboursement de 309 888 € en 2018 au titre d'un trop-perçu par rapport au plafonnement applicable aux pénalités versées de 2012, 2013 et 2014.

⁴⁴ Correspondant à 25 % des résidences principales et à 20 % à partir de 2018.

⁴⁵ Pour atteindre 25 % principales et 20 % à partir de 2018.

⁴⁶ 20 % jusqu'en 2016 et 25 % à partir de 2017.

⁴⁷ Il existe trois niveaux de plafonds progressifs, définis en fonction de la nature du financement accordé aux organismes, qui définissent le niveau de loyer maximal en fonction des ressources des ménages : le PLAI réservé aux personnes en situation de grande précarité qui cumulent des difficultés sociales et économiques. Les loyers sont compris entre 4,56 € par mètre carré et 5,97 € par mètre carré selon les régions ; le PLUS correspond aux habitations à loyer modéré traditionnelles. Les loyers sont compris entre 5,14 € par mètre carré et 6,70 € par mètre carré selon les zones. Plus de 80 % des logements sociaux sont régis par ce plafond de loyer et de ressources ; le PLS finance des logements situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est le plus tendu (source : https://www.ecologie.gouv.fr).

⁴⁸ Le rattrapage d'un retard en construction de logements sociaux types PLAI peut engendrer une concentration de ce type de logement sur une même opération, contraire à l'objectif de mixité sociale de la loi, rappelé par la Cour des comptes dans un rapport consacré à l'application de la loi SRU (février 2021).

tableau 10 : construction de logements locatifs sociaux par catégorie

	PLUS	PLAI	PLS	Total
Total livraisons 2014	26	12	0	38
Total livraisons 2015	13	10	7	30
Total livraisons 2016	40	16	9	65
Total livraisons 2017	3	3	15	21
Total livraisons 2018	30	14	0	44
Total livraisons 2019	29	17	9	55
Total 2014-2019	141	72	40	253
Répartition du total en %	52 %	27 %	15 %	100 %

Source : CRC Occitanie à partir du tableau de suivi fourni par la commune

2.3.2.2. La stratégie mise en œuvre sur le territoire de la commune

Les opérations relatives à des orientations d'aménagement et de programme

Les orientations d'aménagement et de programme (OAP)⁴⁹, dispositifs internes au plan local d'urbanisme⁵⁰, comportent un caractère prescriptif par secteur géographique.

L'OAP de la Violette est principalement consacrée à l'aménagement urbain et à la construction d'habitat, avec un potentiel estimé entre 800 et 900 logements.

405 logements, dont 72 individuels et 333 collectifs⁵¹ ont été livrés entre 2018 et 2019 suite à l'achèvement de la phase 1 sur la partie nord de l'OAP. 139 LLS ont été construits correspondant au taux de secteur à pourcentage de logement social prévu par le PLUI-H.

tableau 11 : état des logements locatifs sociaux construits sur l'orientation d'aménagement et de programme de la Violette nord

Opérations / adresses	Opérateurs	PLUS	PLAI	PLS	Total LLS
Les Graves - Secteur de la Violette (financés en 2017)	Promologis	22	14	9	45
Les Graves - Secteur de la Violette (financé en 2015)	Promologis	56	29	9	94
To	otal LLS				139

Source : commune de L'Union

La seconde OAP communale, l'opération « cœur de ville », prévoit plusieurs projets de réaménagement de l'espace et de construction d'habitations. Le programme d'orientations et d'actions du PLUI-H pour 2020-2025 estime une capacité de 400 logements, soit un minimum de 140 LLS en application du secteur à pourcentage de logement social.

Les opérations de portage avec l'établissement public foncier local du Grand Toulouse

Dans le cadre du programme pluriannuel d'investissement foncier de l'EPFL 2017-2021, doté de 75 M€ répartis sur la base de critères démographiques, L'Union fait partie des zones

⁴⁹ Article L. 151-6 du code de l'urbanisme : « Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles ».

⁵⁰ Article L. 151-2 du code de l'urbanisme.

⁵¹ Cf. bilan du projet d'aménagement.

prioritaires de territorialisation⁵². Une convention de portage foncier a été conclue le 21 juin 2016⁵³ actualisée le 24 janvier 2020 pour le portage des acquisitions du projet « cœur de ville ». Elle s'étend jusqu'en 2026.

La commune bénéficie d'un droit de tirage de 1,2 M€ qui est majoré du report du solde de la période précédente, soit un droit de tirage brut de 2,1 M€ auquel doivent être déduits les frais de portage facturés par l'EPFL (0,1 M€). La commune bénéficie également d'un droit de tirage complémentaire fixé à 1,2 M€. Un plafond supplémentaire fixé à 5,5 M€ est autorisé pour les opérations de renouvellement urbain dans le périmètre « cœur de ville ». Cette dérogation permet d'augmenter le recours à l'emprunt autorisé de 2,3 M€ en fonction du type d'opération.

tableau 12 : enveloppe communale pour le plan pluriannuel d'investissement et de financement 2017-2021

Dispositifs	Mor	Montants					
Droit de tirage 2017-2021	1 18	85 487 €					
+ Report du solde 2011-2016	93	37 873 €					
Total droit de tirage brut	2 12	23 360 €					
- déduction des frais de portage	10	103 776 €					
Total droit de tirage net	2 01	19 584 €					
Droit de tirage complémentaire	Opération classique	Opération de renouvellement urbain					
	1 185 487 €	5 500 000 €					
Capacité d'emprunt	3 205 071 €	7 519 584 €					

Source : commune de L'Union

L'EPFL a acquis 0,55 M€ de biens pour le compte de la commune. Les conventions de portage⁵⁴ rappellent qu'à l'issue de la durée du portage, la commune s'engage à acquérir les biens qui n'auront pas fait l'objet d'une cession⁵⁵.

tableau 13 : acquisitions réalisées par l'établissement public foncier local pour le compte de L'Union

Dénomination des biens acquis	Prix d'acquisition	Frais d'acquisition	Prix de vente du bien
Talus avenue des Pyrénées (2012)	12 000 €	1 753 €	14 104 €
Maison rue du Mont Vallier (2014)	295 000 €	3 879 €	299 655 €
Maison rue du Tourmalet (2015)	230 000 €	5 455 €	236 546 €
Total	537 000 €	11 087 €	550 304 €

Source : conventions de portage EPFL/L'Union

T -- --

Les critères de priorisation s'appliquent aux zones : « situées dans une commune dont le taux de loi SRU est inférieur à 15 %, ou ayant des difficultés à atteindre l'objectif triennal qui lui est assigné par l'État ; situées dans des secteurs de desserte de transports collectifs performants. En ce sens, c'est la cartographie du « seuil minimal de densité » du PLUI H qui sera utilisée pour prioriser sur la cohérence urbanisme-transport. La cartographie est placée pour rappel en annexe de ce règlement. Et aussi : situées dans une commune qui mobilise son enveloppe communale EPFL et qui déduit de ses pénalités de la loi SRU les subventions apportées aux opérations de logement sociaux » (règlement d'application de la stratégie foncière aux habitants de Toulouse Métropole). La territorialisation de la production de logement s'appuie également sur quatre groupes au sein desquels sont répartis les communes de la métropole, en fonction des prévisions et des capacités de construction ainsi que de la desserte en transport. L'Union fait partie des communes du groupe 1, qui rassemble 10 communes de la première couronne qui partagent des « caractéristiques proches de celles de la ville centre » telles que l'étendu de l'espace urbanisé, un bon niveau d'équipements et de services ainsi qu'une desserte en transport qualifiée de performante.

Deux autres conventions préalables, pour des opérations réalisées sur le Mont Vallier (2014/164) et sur la rue du Tourmalet (2015/81) ont été incluses dans son périmètre en 2017 (2017/04 et 05).

Après acquisition d'un bien, une convention de portage spécifique est signée entre l'EPFL et la commune. Cette fiche indique la désignation et les caractéristiques du bien acquis, le prix d'acquisition, la date et les modalités juridiques du transfert de propriété ainsi que le calcul des frais de portage estimés.

Au prix de revente fixé à l'article 12 de la convention d'opération « cœur de ville », « constitué par le prix d'acquisition du bien, les frais divers d'acquisition engagés par l'EPFL, ainsi que les frais de portage » fixés aux articles 8 et 9 de ladite convention.

Ces acquisitions constituent des engagements hors bilan, qui correspondent à des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine d'une entité, avec des conséquences financières sur les exercices à venir et subordonnés à la réalisation de conditions ultérieures⁵⁶. Les engagements reçus sont enregistrés de manière extra comptable au crédit d'un compte spécifique de classe 801, qui fonctionne en partie simple.

L'article L. 2313-1 du CGCT indique que, pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. À ce titre, l'article R. 2313-3-7° du même code précise qu'une présentation des engagements donnés et reçus figure parmi ces états.

En application du principe de sincérité comptable, et conformément aux dispositions en vigueur, les acquisitions par l'EPFL en son nom doivent être comptabilisés et figurer dans les annexes budgétaires de la commune.

Recommandation

3. Conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, comptabiliser les engagements hors bilan relatifs aux acquisitions foncières effectuées par l'établissement public foncier local pour le compte de la commune. Non mise en œuvre.

L'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation dès 2021, bien qu'à ce stade cela ne soit pas encore effectif.

L'élaboration d'une charte d'urbanisme

Afin de formaliser la politique de développement urbain, la commune a élaboré une charte d'urbanisme qui a été présentée en conseil municipal le 23 janvier 2019 mais n'a pas fait l'objet d'un vote. Les orientations prévues portent sur la promotion de la construction de logements collectifs de grande taille, sur la diversification de l'offre de logement en renforçant le logement collectif dans le cadre d'une densification urbaine homogène, sur la préservation des espaces verts, sur la promotion de la mixité sociale et intergénérationnelle. Elle inclut des objectifs énergétiques, écologiques et d'accessibilité physiques.

À destination des porteurs de projets de construction et d'opérations foncières sur le territoire, sans pour autant qu'elle leur soit opposable, la charte a vocation à compléter les documents d'urbanisme prescriptifs (PLUI-H, SCoT, etc.). Certaines mesures comportent une dimension plus contraignante sous forme de prescriptions aux projets de construction⁵⁷.

 $^{^{56}\,\,}$ Article 448/80 du plan comptable général.

L'intégration d'une majorité de logements T4 ou T5; l'application d'un pourcentage de logement social par opération supérieur à 35 %; une taille et une densité de construction cohérente avec l'habitat existant principalement pavillonnaire (vue sur propriété, ombre portée...); le respect d'un processus d'élaboration concertée du projet en plusieurs étape : information et concertation avec la municipalité; présentation aux élus et aux citoyens; prise en compte de leurs remarques et leurs observations avant toute offre commerciale et avant le dépôt du dossier aux services instructeurs; la désignation d'un interlocuteur officiel auprès de l'opérateur pendant la phase du chantier; le respect du projet de la réglementation thermique de 2012 ainsi qu'un volet anticipation sur la future réglementation thermique 2020.

Les subventions foncières déductibles de la pénalité de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

La commune a eu recours au dispositif de déduction des pénalités de la SRU⁵⁸ en 2018 et en 2019 au titre de l'attribution de subventions foncières. C'est ainsi qu'une subvention de $0,19 \text{ M} \in \text{a}$ été attribuée au groupe « Les Chalets »⁵⁹ afin d'équilibrer une opération de construction de sept logements sociaux type T2 destinés à être loués à des personnes de plus de 60 ans (27 k \in par logement). Une subvention de $0,2 \text{ M} \in \text{ lui}$ a également été versée en 2019^{60} pour la construction d'une résidence sénior de 22 logements type T2 et T3 (9 k \in par logement).

Le versement d'une nouvelle subvention en 2020, déductible sur 2022, participe au financement d'une opération de 25 logements sociaux réservés à des personnes en situation de handicap et de 11 LLS soit 7,7 k€ par logements (18 k€ hors logement pour personne âgée). Ce mécanisme de déduction permet de négocier avec les bailleurs pour renforcer la part de LLS dans les opérations.

Le montant de la subvention est principalement déterminé pour équilibrer l'opération sans mise en cohérence avec les autres leviers de financement. La stratégie pourrait être optimisée en orientant ces subventions vers le type de logement social non éligible à d'autres financements, notamment les aides à la pierre.

2.3.2.3. La cohérence avec les orientations intercommunales

La métropole a conclu avec l'État une convention de délégation des aides à la pierre pour la période 2012-2017 fixant les objectifs de production et les moyens financiers dédiés à la construction de logements sociaux, convention renouvelée pour la période 2018-2023. L'enveloppe annuelle dont bénéficie la métropole à ce titre est abondée par le versement des pénalités de la loi SRU perçues sur son territoire⁶¹. Cette enveloppe contribue au financement des opérations de logements sociaux et aux subventions d'équilibre apportées aux opérateurs sociaux au travers des « fonds de concours SRU ».

Entre 2014 et 2019, les pénalités de la loi SRU prélevées à la commune de L'Union représente 17 % des ressources perçues à ce titre par Toulouse Métropole.

Article R. 302-16 du code de la construction et de l'habitation : « les dépenses exposées pour des travaux de viabilisation, de dépollution, de démolition, de désamiantage ou de fouilles archéologiques réalisés sur des terrains ou des biens immobiliers destinés au logement social, ainsi que les moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines ».

⁵⁹ Délibération du 23 septembre 2018.

⁶⁰ Délibération du 6 novembre 2019.

⁶¹ Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation : la pénalité de la loi SRU prélevée sur les recettes fiscales d'une commune est versée à son EPCI de rattachement, « utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de LLS ».

tableau 14 : estimation des contribution de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain versées par L'Union à Toulouse Métropole

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Prélèvement net perçu par la Métropole ⁶²	1 432 000	1 205 000	1 540 000	2 134 000	1 044 000	886 000	8 241 000
Pénalité de L'Union (net)	266 164	266 168	325 774	246 795	255 897	40 543	1 401 340
Part de L'Union dans le total	18,6 %	22,1 %	21,2 %	11,6 %	24,5 %	4,6 %	17,0 %

Source : CRC Occitanie sur la base des données issues de l'instruction

L'EPCI a l'obligation d'informer sur l'utilisation de cette ressource⁶³. Or, ni la commune de L'Union, ni Toulouse Métropole, ne disposent d'un document permettant le suivi de l'utilisation de ces ressources sur les territoires des communes contributrices.

Le montant d'aides à la pierre versées par Toulouse Métropole sur le territoire de L'Union s'élève à 1,3 M€ entre 2014 et 2019, pour la construction de 109 logements sociaux de type PLAI.

tableau 15 : aides à la pierre versée sur le territoire de L'Union

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Nombre PLAI éligible à l'aide à la pierre à L'Union	0	36	14	17	21	21	109
Montant d'aide par PLAI		12 000 €	12 000 €	12 000 €	12 000 €	11 000 €	11 807 €
Montant des aides versées par Toulouse Métropole		432 000 €	168 000 €	204 000 €	252 000 €	231 000 €	1 287 000 €
Nombre PLAI livrés à L'Union	12	10	16	3	14	17	72

Source : CRC Occitanie

Le différentiel de 0,114 M€⁶⁴ entre le montant de pénalités versées et les aides à la pierre attribuées aurait pu être mobilisé par la commune de L'Union pour l'attribution de subventions foncières sur son territoire.

D'autres mécanismes sont mis en œuvre par la métropole pour augmenter le nombre de logements sociaux sur le territoire de la commune. C'est ainsi qu'en 2014, la communauté urbaine de Toulouse a appliqué une décote de 0,6 M€ à un promoteur sur un bien qu'elle avait acquis sur la commune dans le cadre de son droit de préemption urbain, et ce afin de favoriser la construction de 64 logements sociaux.

Bien que la commune de L'Union et les services de Toulouse Métropole en charge de l'urbanisme et de l'habitat coopèrent sur la réalisation et le suivi des constructions de logements, il n'en demeure pas moins que chaque collectivité mobilise ses propres leviers sans stratégie financière partagée. Conjointement au programme prévisionnel de construction, une stratégie de financement du LLS est à élaborer, déclinée par outils et par collectivité, en concentrant les subventions foncières sur le financement de logements non éligibles aux aides à la pierre de Toulouse métropole (PLUS, PLS)⁶⁵.

Données issues du rapport d'observations définitives de Toulouse Métropole, enquête « la territorialisation de la politique du logement », § 3.1.1. Les aides à la pierre (page 42), CRC Occitanie (janvier 2020), sur la base des données de la direction départementale des territoires pour le suivi de la loi SRU.

⁶³ Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation : « Les établissements publics fonciers, l'office foncier de la Corse et les EPCI à fiscalité propre mentionnés aux alinéas précédents transmettent chaque année à l'autorité administrative compétente de l'État un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées ».

^{64 (}Pénalités versées par L'Union entre 2014 et 2019 - aides à la pierres versées par Toulouse Métropole) = (1 401 340 - 1 287 000) = 114 340

⁶⁵ À noter que ces dispositifs financiers ne sont pas cumulatifs. Les critères d'attribution de la loi SRU figurant dans le règlement fonds de concours de la loi SRU de la métropole sont les suivants : « aider les opérations réalisées en maîtrise d'ouvrage directe par les opérateurs sociaux ; dans le cas d'un secteur à pourcentage de logement social, le programme de logements sociaux éligible à la subvention ne peut pas correspondre à la part sociale requise par l'outil règlementaire ; ce fonds n'est pas mobilisable sur une opération bénéficiant d'une intervention de l'EPFL ou de la commune sur laquelle elle se situe ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'intégration métropolitaine de L'Union apparait limitée sur plusieurs aspects. En dépit d'un transfert de compétence, la commune a été amené à verser un fonds de concours (0,13 M€) assorti d'une minoration de l'attribution de compensation pour financer des charges liées à la voirie.

La voirie continue d'être financée et pilotée par la commune, obérant en cela la capacité de la métropole à construire une véritable politique communautaire de la voirie, intégrée, cohérente et solidaire. En dépit du champ d'intervention extra-communal de la commission participative voirie, le conseil municipal de L'Union a conforté son existence par une délibération du 14 avril 2021 et a élargi son champ d'intervention à 15 % de l'enveloppe voirie.

Enfin, la commune de L'Union est parvenue à réduire la pénalité versée au titre de l'article 55 de la loi SRU en augmentant le nombre de LLS sur son territoire *via* le versement de subventions foncières déductibles. Toutefois, une coopération renforcée avec l'ensemble des acteurs permettrait une meilleure répartition et un suivi précis des dispositifs financiers déployés.

3. LA PROFESSIONALISATION DE LA GESTION DE LA COMMUNE

3.1. La gestion des ressources humaines

Une restructuration des services et un nouvel organigramme ont été mis en place à partir du 1^{er} janvier 2015 dans le cadre d'une démarche plus globale de modernisation des méthodes et d'amélioration des conditions de travail. Ce travail visait à améliorer la lisibilité des services et à les organiser en fonction des thématiques de compétence et de politiques publiques. La réorganisation a particulièrement concerné le service des sports, la paye et les marchés publics.

Concrètement, cette démarche s'est traduite par la mise en place d'un guichet unique rattaché à la direction des finances, du développement de la commande publique et par l'acquisition de logiciels internes et externes, par exemple un « portail famille numérique ».

3.1.1. L'évolution de la structure des effectifs communaux

L'organigramme actuel comporte huit grandes directions pilotées par un chef ou un responsable de service⁶⁶. Le service de la police municipale est placé sous l'autorité du maire et du DGS. Ce dernier n'a pas d'adjoint. Le maire n'a pas de cabinet.

Un règlement intérieur des services municipaux a été adopté en 2016 par le conseil municipal après avoir été approuvé par le comité technique. Il définit les droits et obligations des agents ainsi que l'organisation du travail.

⁶⁶ Finances et commande publique ; ressources humaines ; services techniques ; administration générale et urbanisme ; solidarité, jeunesse, vie scolaire ; communication, culture, animations ; petite enfance.

En 2019, la commune compte 176,3 équivalents temps plein (ETP) dont 133,7 agents titulaires et 42,6 agents contractuels. La structure des effectifs se caractérise par la croissance des ETP (12,1) et par l'accroissement de la part des agents non titulaires. Entre 2016 et 2019, 30 recrutements ont été effectués parmi lesquels 21 contractuels⁶⁷. Ce recours aux contractuels est justifié par la commune en raison des difficultés d'attractivité qu'elle rencontre par rapport aux grandes collectivités à proximité. Une démarche d'intégration par la passation des concours est ensuite mise en place en vue d'une future titularisation.

tableau 16 : évolution des effectifs en équivalent temps plein⁶⁸

	2016	2017	2018	2019
Agents titulaires	139,8	134,9	140,6	133,7
Agents non titulaires	24,4	30,2	35,1	42,6
Total	164,2	165,1	175,7	176,3

Source : CRC Occitanie via Altaïr, comptes de gestion

Le maire justifie également, la hausse des contractuels par plusieurs départs en retraite et un besoin de compétences nouvelles dans certains services suite à la réorganisation menée.

Les données issues des comptes de gestion de la commune ne concordent pas avec celles des états du personnel en annexe au compte administratif. Un écart de 13,7 ETP est constaté dans le total des ETP pourvus pour l'exercice 2019.

L'état du personnel présente, également, des écarts entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus, notamment un nombre de postes pourvus en 2017 supérieur aux postes ouverts et donc prévus au budget. D'après la réponse apportée à la chambre, ces écarts relèvent d'erreurs matérielles.

tableau 17 : évolution des emplois budgétaires et des emplois pourvus

En ETP	2015	2016	2017	2018	2019
Emplois budgétaires	177	202	157,7	210	234,9
Emplois pourvus	154,6	187,2	189	187	190
Ratio postes pourvus / budgétés	87 %	93 %	120 %	89 %	81 %
Écart compte de gestion / état du personnel		9,6	22,1	11,3	13,7

Source : état du personnel joint au compte administratif ; l'annexe du compte administratif de 2014 n'est pas remplie

Le suivi des effectifs en ETP, qui participe au suivi de la masse salariale, est donc à fiabiliser pour que les emplois ouverts et les emplois effectivement pourvus soient cohérents avec les besoins de la commune en personnel. L'ordonnateur indique, dans sa réponse, qu'il veillera à la cohérence des données relatives aux emplois de la collectivité.

⁶⁷ Ces recrutements concernent les exercices de 2016 à 2019. Les types de recrutements de 2014 et 2015 n'ont pas été suivis.

⁶⁸ Ces observations ont été dressées sur la base d'une analyse des fichiers de paye transmis par la commune, et retraitées notamment à l'aide du logiciel Altaïr qui s'appuie sur les données comptables issues des comptes de gestion et donc fiables et définitives. Les données 2014 n'ont pas pu être obtenues au cours de l'instruction.

3.1.2. Le temps de travail et son organisation

3.1.2.1. La mise en conformité de la durée du temps de travail

La fixation de la durée du temps de travail dans la fonction publique territoriale s'effectue sur la base d'une durée hebdomadaire de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an et par agent.

Le règlement intérieur des services municipaux prévoit un droit à congés de 34 jours par an accordé pour un agent à temps complet, ce qui est supérieur aux 25 jours par an pour un travail effectif de 35 heures hebdomadaires réglementaires⁶⁹. De ce fait, la durée annuelle de temps de travail, qui atteint 1 533 heures, est inférieure au seuil légal. Cet écart équivaut à 8,4 ETP. Rapporté au coût moyen d'un agent en 2019, il représente un coût supplémentaire de 0,3 M€ pour la commune⁷⁰ soit 60,3 % de la capacité d'autofinancement (CAF) brute.

Recommandation

4. Se conformer à la durée légale du temps de travail annuel de 1 607 heures. *Totalement mise en œuvre.*

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait référence à la possibilité qui lui est offerte par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 de maintenir certains régimes de temps de travail inférieurs à 1 607 heures. Or, cette possibilité est désormais supprimée par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, qui oblige l'ensemble des collectivités à harmoniser le temps de travail dans le délai d'un an. De surcroît, les neuf jours de congés accordés ne relevaient pas de cette dérogation, en l'absence de décision expresse de la commune⁷¹. Ils étaient donc octroyés sans base légale et devaient être régularisés et ce avant la loi précitée de 2019.

En tout état de cause, la commune a régularisé la situation par délibération du 30 juin 2021 et mis fin aux congés dérogatoires.

La recommandation n° 4 est donc mise en œuvre.

3.1.2.2. Le compte épargne temps

Le compte épargne temps permet à chaque agent, sur sa demande, d'épargner des droits à congé. Chaque agent est informé annuellement du nombre de jours dont il dispose sur son compte épargne temps. La commune prévoit la possibilité d'une compensation financière des jours inscrits. Les modalités d'utilisation et de rémunération des droits épargnés ont été précisées par délibération du 14 avril 2021.

Actuellement, le suivi des comptes épargne temps s'effectue individuellement et manuellement, sans vision globale sur le stock de jours cumulés. Or, cette information permettrait à la collectivité d'avoir une visibilité sur le coût d'éventuels remplacements en cas de solde du

L'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux dispose que « tout fonctionnaire territorial en activité a droit, dans les conditions et sous les réserves précisées aux articles ci-après, pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service ».

⁷⁰ Cf. annexe 2.

Article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

compte d'un agent et de répondre aux impératifs de bonne gestion liés à la constitution de provisions.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse, que la gestion des comptes épargne temps sera intégrée dans un nouveau logiciel de gestion des ressources humaines en cours d'acquisition.

3.1.2.3. Le développement du télétravail

Enfin, une délibération du 8 juillet 2020 définit les modalités de mise en œuvre du télétravail au sein de la collectivité suite à l'épidémie de la Covid-19. Alors qu'avant la crise sanitaire, le télétravail n'existait pas au sein de la collectivité, 20 agents télétravaillent désormais régulièrement et la collectivité envisage de maintenir cette possibilité.

3.1.3. La rémunération et le régime indemnitaire

Les charges de personnel s'élèvent à 6,9 M€ en 2019, dont 4,8 M€ consacrés à la rémunération des agents titulaires et contractuels. Entre 2014 et 2019, la rémunération du personnel augmente de 3,5 % par an en moyenne en raison du glissement vieillesse technicité, de la mise en place du protocole parcours professionnel, carrières et rémunération⁷² ainsi que de recrutements supplémentaires. La revalorisation des carrières et les promotions internes ont également contribué à la croissance des charges liées à la rémunération. Sur la période, 103 agents ont été promus⁷³ soit 54,2 % des emplois pourvus.

La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)⁷⁴ explique, également, la hausse des charges de rémunération entre 2017 et 2019. Le coût annuel supplémentaire est estimé à 0,13 M€ en 2020, soit une augmentation de 32 % par rapport à l'ancien régime indemnitaire.

3.1.4. La politique de gestion des ressources humaines

Le service des ressources humaines est composé de quatre personnes (3,86 ETP) en 2020. Le suivi de la masse salariale, de la paye et des congés se fait en interne *via* des logiciels dédiés.

3.1.4.1. L'évaluation et la formation

L'entretien professionnel est obligatoire et s'applique à tous les corps, cadres d'emplois ou emplois de la fonction publique territoriale dotés d'un statut particulier. Depuis la réorganisation des services réalisée en 2015, les chefs de service ont été formés par un intervenant du centre

⁷² Le protocole d'accord relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations des fonctionnaires prévoit un plan de rénovation et de revalorisation des carrières devant s'appliquer aux fonctionnaires des trois fonctions publiques, dans un objectif d'harmonisation et de modernisation du statut et des parcours professionnels des fonctionnaires. Sa mise en œuvre s'étend de manière progressive de 2016 à 2021.

⁷³ Avec un effet de rattrapage en fin de période : quatre en 2014, quatre en 2015, un en 2016, six en 2017, 22 en 2018 et 56 en 2019.

⁷⁴ Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour les agents de la fonction publique d'État, le Rifseep s'applique désormais à l'ensemble des agents de la fonction publique. Il permet d'unifier la rémunération par prime de l'ensemble des agents, par le versement mensuel d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et d'un complément indemnitaire annuel.

national de la fonction publique territoriale. Préalablement, le DGS les informe des objectifs de la collectivité à diffuser pour l'année à venir.

Un règlement de formation a été adopté en 2016 et actualisé en 2018, mais se limite principalement au rappel de la réglementation en vigueur. Le service des ressources humaines recense l'ensemble des besoins exprimés individuellement et au cours de l'évaluation. Une synthèse des demandes est rédigée et transmise au DGS. L'actualisation des fiches de poste de l'ensemble des agents est réalisée à partir des mises à jour proposées à l'occasion des entretiens individuels.

tableau 18 : nombre d'agents ayant bénéficié d'au moins une formation

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'agents formés	43	74	51	93	95	72

Source : commune de L'Union

Dans le prolongement de cette démarche, l'élaboration d'un plan de formation transversal permettrait de mieux concilier les besoins de la collectivité et les perspectives des agents.

3.1.4.2. La gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences

La mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences permettrait d'adapter, à court et moyen termes, les emplois, les effectifs et les compétences en vue de prévenir les besoins en ressources humaines de la collectivité.

Deux fois par an, un bilan est prévu par le DGS, le directeur des ressources humaines et chaque chef de service, faisant état de la situation individuelle de chaque agent (formation, avancement de grade, fin de contrat, départ à la retraite, etc.) afin d'améliorer la visibilité de la collectivité sur le remplacement des départs. Des tableaux de bord des différentes situations (mobilité, départ en retraite) permettent le suivi. En parallèle, le comité de direction effectue un suivi régulier des ressources humaines.

Dans son rapport d'observation provisoire, la chambre a invité la commune à élaborer, pour poursuivre la professionnalisation de la gestion des ressources humaines, des lignes directrices de gestion⁷⁵ afin de disposer d'un document de référence déterminant une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et 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.

À la suite de ces observations, la commune a adopté en avril 2021⁷⁶ des lignes directrices de gestion, en lien avec le centre de gestion et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. La démarche a abouti, à ce stade, à l'identification d'enjeux en matière de gestion des ressources humaines, inclus dans un projet global pour le mandat, et à une stratégie pluriannuelle pour y répondre.

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.

Plusieurs documents ont été adoptés / élaborés : un arrêté municipal n° 2021/22 du 14 avril 2021 relatif à ces lignes de gestion et la stratégie communale qui en découle ; trois documents d'information et de communication entre mars et avril 2021 réalisés par la direction des ressources humaines.

3.2. La commande publique

3.2.1. L'organisation et le fonctionnement du service de la commande publique

Les délégations de compétences du conseil municipal en matière de commande publique permettent au maire de « prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ». L'adjoint en charge des finances bénéficie également d'une délégation de fonctions et de signature en matière de commande publique.

De 2014 à 2020, seul le DGS disposait d'une délégation de signature relative aux courriers divers et à l'engagement des dépenses. En principe, les élus valident l'ensemble des commandes mais suite à la crise sanitaire et à ses conséquences sur l'organisation du travail, les délégations de signature ont été étendues. Depuis mars 2020, des délégations de signature sont également données aux chefs de services dans leur secteur de compétences, pour l'engagement des dépenses dans le cadre du suivi de la procédure et pour la signature des pièces de marché.

Depuis 2014, un ETP est consacré au suivi de la commande publique. Anciennement incluse dans les missions du pôle finances, contrôle de gestion et marchés, la commande publique relève désormais de la direction des finances et de la commande publique. À partir de 2020, cette direction se compose de quatre agents à temps plein : une directrice, deux agents gestionnaires finances et un agent spécifiquement en charge de la commande publique et du suivi des subventions à recevoir.

La commune a progressivement formalisé ses procédures de commande publique par un recours systématisé aux procédures de mises en concurrence. Pour autant, aucun guide de procédure n'a été élaboré. La commune dispose d'un profil acheteur⁷⁷ mais les services n'utilisent pas de logiciel de rédaction des marchés. L'ordonnateur s'engage à le faire.

tableau 19 : recensement des procédures de commande publique

Type de procédure	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Total	Répartition des procédures en %
Accord cadre	0	6	1	0	0	0	0	7	2,2 %
Appel d'offre ouvert	10	9	2	3	9	34	0	67	21,1 %
Négocié sans publicité ni mise en concurrence	0	0	1	6	6	12	2	27	8,5 %
Procédure adaptée	18	33	27	28	49	48	13	216	68,1 %
Total général	28	48	31	37	64	94	15	317	

Source : CRC à partir des données transmises par la commune

*Les données pour 2020 sont provisoires.

317 procédures⁷⁸ de passation relatives à la commande publique sont recensées sur la période, en majorité sous forme de procédure adaptée (68 %) correspondant à des marchés dont le montant total est inférieur à 25 000 € HT puis inférieur à 40 000 € HT à partir du 1^{er} janvier 2020. Pour ces marchés, plusieurs devis sont sollicités.

Les appels d'offres ouverts sont relatifs à des marchés de services logistiques (électricité, maintenance), d'entretien (espaces verts) ou d'assurance ainsi que pour la fourniture de biens en

⁷⁸ Marché initial et lots inclus. 2020 est inclus dans le calcul.

Article R. 3122-10 du code de la commande publique : « Le profil d'acheteur est la plate-forme de dématérialisation permettant notamment aux autorités concédantes de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires ».

grande quantité (denrées alimentaires, fournitures). Une procédure avec publicité et mise en concurrence est alors effectuée.

La commune n'a pas adopté de programmation globale des achats et aucune nomenclature d'achat n'a été élaborée, ce qui réduit les possibilités de procéder au recensement des besoins et au regroupement de ceux-ci par catégories homogènes des biens et services⁷⁹. L'absence de nomenclature d'achat prive la commune de la capacité d'identifier la valeur totale des fournitures ou services homogènes en raison de leurs caractéristiques, ou la valeur globale d'un ensemble de travaux relatif à une opération.

Ce défaut de nomenclature et de recensement des besoins homogènes engendre un risque de non-respect des seuils pour les procédures de passation.

Recommandation

5. Mettre en place une computation des seuils et une analyse des besoins homogènes pour limiter les risques de dépassement des seuils de procédure. *Non mise en œuvre*.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à le mettre en œuvre. La chambre en prend acte mais considère à ce stade que la recommandation n'est pas mise en œuvre.

3.2.2. Une stratégie d'achat à renforcer

3.2.2.1. La comptabilisation et le suivi budgétaire des achats

La commune a procédé à une revue de ces différents contrats de services, notamment en matière d'assurance et de logiciels informatiques.

Deux opérations d'équipement ont été créées en 2015 afin d'y imputer des dépenses d'achats et de travaux divers, auparavant comptabilisées en section de fonctionnement. Toutefois la nomenclature M14 applicable à la commune définit une opération, qui constitue un chapitre budgétaire, comme « un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature ».

La majorité des dépenses de l'opération 131 est imputée sur le compte 2188 « Autres immobilisations corporelles » (73 %) et plus de la moitié des dépenses de l'opération 132 l'est sur le compte 21318 « Autres bâtiments publics ». La diversité des dépenses comptabilisées ne garantit pas qu'elles portent effectivement sur la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature.

34

⁷⁹ Le calcul de la computation des seuils s'effectue, pour les marchés publics de fournitures et de service, par la prise en compte de la valeur total des fournitures ou des services homogènes en raison de leurs caractéristiques propres ou parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle; pour les marchés publics de travaux, la valeur globale des travaux se rapportant à une même opération est prise en compte.

Taux de croissance 2014 2015 2016 2017 2018 2019 annuel moyen Compte 011 2 965 051 2 843 925 2 820 230 2 672 546 2 661 097 2 725 396 - 1,7 % 1 740 049 1 653 791 1 636 188 1 501 128 1 511 213 1 426 702 - 3,9 % Dont achats 590 712 507 053 492 266 457 957 426 761 483 224 - 3,9 % Dont entretien et réparations Opération 131 « Achats divers » 0 337 841 455 731 277 194 288 069 260 636 - 1,4 % 203 116 180 492 Opération 132 « Travaux divers » 0 429 092 542 825 427 010 12,7 % 0 540 957 636 223 706 286 830 894 687 646 5,2 % Total des deux opérations

tableau 20 : suivi budgétaire des achats sur la période

Source : CRC Occitanie à partir des comptes de gestion

L'ordonnateur justifie, dans sa réponse, le recours aux chapitres d'opération d'équipement par l'importance du nombre d'interventions à réaliser et le manque d'effectifs pour assurer une comptabilisation conforme à la nomenclature. Ces justifications sont insuffisantes. La chambre maintient que la commune doit recourir aux chapitres d'opération conformément aux dispositions de la nomenclature comptable. Elle prend toutefois acte de l'engagement de l'ordonnateur à améliorer l'anticipation des besoins et leur imputation comptable.

3.2.2.2. L'absence de stratégie d'achat

La démarche de revue des achats a contribué à diminuer le poste achat de 4 % par an en moyenne. Guidée par une volonté de modernisation du fonctionnement de la commune, elle a été mise en œuvre de façon empirique, sans s'inscrire dans un processus formalisé, sans suivi chiffré et assorti d'objectifs. Des économies structurelles ont été réalisées mais l'absence de stratégie d'achat ne garantit pas la pérennité de la dynamique de réduction des coûts.

La commune n'a pas formalisé de stratégie, par exemple sous la forme d'une note de cadrage. Elle indique cependant développer une démarche d'achats durables et favoriser les produits biologiques, sous forme de clauses spécifiques incluses dans ses marchés⁸⁰. La définition d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de suivi permettrait d'en mesurer la pertinence et l'efficience.

La commune de L'Union a recours à des groupements de commande pour des contrats conclus sous la forme d'accord cadre avec Toulouse Métropole pour des marchés d'énergie (électricité et gaz) et de services (télécoms, maintenance des postes de travail). La commune est associée en amont à la préparation de ces marchés, dont les agents de l'intercommunalité pilotent le processus. Un rapport de consultation est transmis à la commune après désignation de l'attributaire.

Elle a également recours à une centrale d'achats, choix motivé par la simplicité des procédures et l'appui technique pour certains marchés complexes. En 2019, le total des mandats relatifs aux achats *via* une centrale s'élève à 0,31 M€ soit 9,2 % des achats totaux.

Globalement, l'élaboration d'une stratégie d'achat permettrait d'optimiser la commande publique de la commune.

⁸⁰ Marchés de denrées alimentaires, de fournitures scolaires, travaux d'énergies et d'isolation, renouvellement de la flotte automobiles vers des véhicules propres, etc.

3.2.3. Le marché de travaux de réhabilitation de la piscine

3.2.3.1. La passation du marché de maîtrise d'œuvre

La réhabilitation de la piscine municipale a été l'un des projets centraux du plan pluriannuel d'investissements prévu par la commune pour la période 2015-2020.

Une étude de faisabilité a été réalisée par un cabinet. Le rapport consolidé présenté en octobre 2016 prévoyait un montant de travaux compris entre 2,5 M€ et 4,1 M€ HT. La commune décide de retenir un montant de 2,4 M€ pour le lancement de la procédure de passation du contrat de maîtrise d'œuvre par concours restreint.

tableau 21 : calendrier de la procédure de passation du marché de maîtrise d'œuvre

Date	Étape de la procédure
1 ^{er} mars 2017	Publication de l'offre (profil acheteur, bulletin officiel des annonces de marchés publics et journal officiel de L'Union européenne) et délai de remise des offres
3 mai 2017	Après réunion du jury, admission par la conseil municipal de trois candidats à concourir
13 juillet 2017	Délai de dépôt des propositions de prestations
6 septembre 2017	Après réunion du jury, désignation par le conseil municipal du candidat retenu
15 septembre 2017	Lancement d'un marché négocié pour revoir certains éléments du contrat
6 octobre 2017	Signature d'un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence

Source : CRC Occitanie

En septembre 2017, une procédure de marché négocié sans publicité ni mise en concurrence⁸¹ a été lancée avec le lauréat pour préciser certains termes du contrat, et ce conformément à la possibilité offerte par le décret n° 2016-30 du 25 mars 2016.

D'après le rapport d'analyse des offres, la négociation a abouti à une modification de la répartition des paiements, du taux de tolérance (+ 2 points), des pénalités pour dépassement du seuil de tolérance (- 10 points) ainsi que du taux utilisé pour le calcul de l'indemnité due au maître d'œuvre en cas de résiliation pour motif d'intérêt général (+ 2 points).

Un premier avenant a été conclu pour acter le coût prévisionnel des travaux au stade de l'avant-projet définitif à 2 838 032 € HT, soit une hausse de 19,5 % par rapport à l'estimation initiale. La rémunération du maître d'œuvre, initialement de 359 812 € HT, a été portée à 429 962 € HT.

3.2.3.2. La passation et l'exécution des marchés de travaux

Le marché de travaux se décompose en 16 lots. Les procédures de passation ont été lancées en juin 2018. À l'issue de la phase de réception et de consultation des offres, un lot n'a pas reçu de réponses et deux lots ont reçu des propositions qui se sont révélées non conformes aux estimations du maître d'œuvre. Par un arrêté du 6 août 2018, l'ordonnateur a déclaré ces procédures sans suite et annoncé le lancement d'une nouvelle consultation.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse, que la déclaration d'infructuosité est une possibilité et non une obligation. Celle-ci semble pourtant incontournable pour procéder à la

L'article 90-II-1° du décret 2016-30 du 25 mars 2016 prévoit la possibilité de la passation d'un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence avec le ou les lauréats d'un concours restreint pour les marchés publics de maîtrise d'œuvre passés par les collectivités territoriales, qui répondent à un besoin égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée.

relance de la consultation en cas de volonté de poursuivre les marchés, et également pour respecter l'obligation de notification de rejet d'une candidature. En outre, la régularité de la déclaration sans suite et sa notification ferment le droit à indemnité pour l'attributaire potentiel du marché⁸².

La commune était également fondée à demander une reprise des études par le maître d'œuvre dès lors que le coût de référence des travaux était supérieur au seuil de tolérance fixé à 5 %. Cependant, le coût de référence et son coefficient d'application n'ont pas été appliqués alors qu'il s'agit d'une obligation contractuelle prévue dans l'acte d'engagement⁸³.

Alors que le coût des travaux estimé au stade de l'avant-projet définitif s'élevait à 2 838 032 € HT, les marchés ont été conclus pour un montant total de 3 268 952 € HT soit une hausse de 0,26 M€ (15,2 %)⁸⁴ par rapport à l'avant-projet définitif.

Outre des marchés conclus pour un montant supérieur aux estimations initiales, plusieurs avenants ont été signés au cours de l'exécution pour un montant total de 257 903 € HT. Début 2021, le coût total des travaux s'élève à 3 592 398 € HT (marchés initiaux + avenants) soit une augmentation de 754 366 € (26,6 %) du montant prévisionnel au stade de l'avant-projet définitif. Ce dépassement, en application des clauses contractuelles, justifie l'application d'une pénalité au maître d'œuvre, « égale à la différence entre le coût constaté et le seuil de tolérance multiplié par un taux de pénalité de 10 % »85.

La commune a renoncé à l'application des clauses contractuelles destinées à garantir l'équilibre économique du projet.

L'ordonnateur répond que l'absence de bouleversement de l'équilibre économique du projet justifie la non-application de ces pénalités. Cette justification n'est pas recevable car il s'agit de clauses contractuelles figurant dans l'acte d'engagement auxquelles les parties ne peuvent déroger.

Il justifie, dans sa réponse, le renchérissement de l'opération par l'intérêt local de mener à bien le projet dans les délais prévus ainsi que par des motifs liés à la hausse des prix de certains marchés par rapport à l'année d'estimation, ou par la réalisation de travaux supplémentaires (9 % du surcoût) rendu nécessaires compte tenu de la nature de l'opération de réhabilitation et de la complexité de l'équipement.

La chambre maintient que nonobstant les particularités propres aux travaux de réhabilitation, les impératifs liés à ce projet auraient dû appeler la commune à davantage fiabiliser l'analyse préalable des besoins et l'estimation des coûts pour éviter le renchérissement du coût total.

⁸² Conseil d'État, 30 décembre 2009, Société Estradera.

⁸³ Article 11.5 de l'acte d'engagement : « lorsque le maître de l'ouvrage dispose des résultats de la mise en compétition relative à la passation du ou des marché(s) de travaux, le maître d'œuvre établit le coût des travaux tel qu'il résulte de la consultation (coût de référence) ».

⁸⁴ Cf. annexe 3.

⁸⁵ Article 12.6 de l'acte d'engagement valant cahier des clauses administratives particulières. L'estimation du montant de la pénalité s'élève à environ 61 k€ : ((2 838 032,05 x 1,05 %) - 3 592 398,39) x 10 % = 61 246,47.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de la commune s'est professionnalisée. Des outils de suivi et une politique des ressources humaines axée sur la valorisation des compétences sont progressivement mis en place. Le temps de travail, inférieur à la durée légale à l'ouverture du contrôle, a été régularisé.

Les achats ont été rationalisés et le recours à des procédures de commande publique systématisé. Désormais, la commune doit conduire une démarche de performance pour sécuriser et optimiser sa politique d'achat. L'ordonnateur s'est engagé à la mettre en œuvre.

4. L'ANALYSE BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1. La qualité de l'information budgétaire

4.1.1. Le rapport et le débat d'orientations budgétaires

Sur la période, les débats d'orientations budgétaires se tiennent deux mois avant l'adoption du budget et leur tenue est actée par une délibération⁸⁶ conformément à la réglementation.

Les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) figurent dans les rapports d'orientation budgétaire à partir de 2017, ainsi que les grandes opérations d'investissement.

Les éléments relatifs aux dépenses de personnel sont évoqués, mais les indications concernant la structure des effectifs ou la durée effective du temps de travail sont limitées au regard des obligations réglementaires prévues par le CGCT⁸⁷.

Le contenu du rapport d'orientations budgétaires est succinct sur les premiers exercices contrôlés, avec toutefois une amélioration de la qualité de l'information à partir de 2019.

4.1.2. La qualité des documents budgétaires et leurs annexes

Sur les deux exercices les plus récents, la majeure partie des annexes budgétaires est remplie. Il en manque cependant certaines d'entre elles, telles que la liste des établissements auxquels adhère la commune. Comme évoqué *supra*, les engagements hors bilan de la commune auprès de l'EPFL Grand Toulouse n'apparaissent pas dans l'annexe B-1.5 présentant l'état des autres engagements donnés. L'ordonnateur s'est engagé à la compléter.

De même, comme évoqué *supra*, les annexes relatives au suivi du personnel ne sont pas complétées avec une fiabilité suffisante. La chambre rappelle que l'ensemble des annexes doit être dument rempli pour garantir une information complète aux élus, aux citoyens et aux tiers.

⁸⁶ Article L. 2312-1 du CGCT: « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique ».

Article D. 2312-1-B précité: « La présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que de l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail, sont obligatoires au rapport d'orientation budgétaire pour les communes de plus de 10 000 habitants ».

Les délibérations, comptes rendus et procès-verbaux des conseils municipaux, qui se sont tenus entre 2015 et 2020, sont bien mis en ligne sur le site internet de la commune⁸⁸, ainsi que certains documents tels que, par exemple pour l'exercice 2020, le rapport d'orientations budgétaires ou le rapport de la commission communale d'accessibilité pour tous. Une application numérique « L'Union *Connect* » permet également aux citoyens d'être informés.

4.2. La fiabilité du résultat budgétaire et de la comptabilité d'engagement

4.2.1. Les résultats de l'exécution budgétaire

4.2.1.1. Un budget systématiquement voté en suréquilibre

Les budgets sont systématiquement votés en suréquilibre sur la période de contrôle. Cette possibilité, dérogatoire au principe d'équilibre réel tel que défini par l'article L. 1612-4 du CGCT⁸⁹, est autorisée par les articles L. 1612-6 et L. 1612-7⁹⁰ du même code. Dans le cas présent, la section d'investissement est votée en équilibre réel et le suréquilibre résulte de la reprise du résultat de fonctionnement cumulé.

Cette situation de suréquilibre permanent provient d'un niveau d'épargne structurellement élevé et de résultats de fonctionnement excédentaires sur l'ensemble de la période, à l'exception de 2019. Cet excédent a nettement permis de couvrir le besoin de financement annuel par affectation au chapitre 1068 en recette d'investissement et à alimenter la section d'investissement à partir de l'excédent cumulé inscrit en section de fonctionnement⁹¹.

Cet autofinancement représente 21,4 M€ de crédits prévus au budget en section d'investissement soit 47,4 % des crédits de recettes ouverts sur la période.

2015 2014 2016 2017 2018 2019 2020 Cumulé Affectation au compte 1068 4 417 661 € 43 994 € 232 618 € 633 974 € 38 112 € 560 322 € 4 335 466 € 10 262 147 € 1 739 974 € Virement du compte 023 au compte 021 2 215 089 € 556 475 € 1 500 000 € 1 648 382 € 3 490 338 € 1 546 € 11 151 805 € 1 972 592 € 6 632 751 € 600 469 € 2 133 974 € 1 686 494 € 4 050 661 € 4 337 012 € 21 413 952 € Total autofinancement 9 119 637 € 2 202 670 € 3 515 087 € 4 890 040 € 5 690 941 € 7 901 149 € 11 818 028 € 45 137 550 € Total recettes d'investissement 27,3 % 56,1 % 43,6 % 29,6 % 51,3 % 47,4 % % autofinancement 72,7 % 36,7% Autres recettes d'investissement 2 486 886 € 1 602 201 € 1 542 495 € 2 756 066 € 4 004 447 € 3 850 488 € 7 481 016€ 23 723 598 €

tableau 22 : évolution de l'autofinancement de la section d'investissement

Source: budgets et comptes administratifs

Stables entre 2014 et 2017, les marges d'autofinancement générées par cet excédent structurel ont été mobilisées pour financer la politique d'investissement communale, en particulier sur l'exercice 2019 dont le résultat de clôture diminue de 4,5 M€. Cette dégradation ponctuelle

⁸⁸ Articles L. 2131-1 et R. 2131-1-A du CGCT.

⁸⁹ Trois éléments conditionnent l'équilibre réel d'un budget local : l'adoption de chaque section en équilibre, l'évaluation sincère des prévisions et des crédits inscrits au budget ainsi que le respect de la règle du petit équilibre, c'est-à-dire la couverture des intérêts en capital de la dette par des ressources propres.

⁹⁰ Article L. 1612-6 du CGCT: « n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent ». Article L. 1612-7 du CGCT: « n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget de la commune dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées ».

⁹¹ Opération d'ordre entre sections, au chapitre 023 et 021.

s'explique par des retards dans la procédure de recouvrement de certaines recettes et dans l'aboutissement d'un projet de cession.

Les résultats de l'exercice 2020 traduisent le caractère conjoncturel de cette dégradation avec un résultat de fonctionnement à nouveau excédentaire de 0,61 M€ et un résultat de clôture de 3,7 M€.

tableau 23 : évolution des résultats comptables et budgétaires

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat de fonctionnement	225 253	738 250	542 488	313 609	352 328	- 164 112	612 071
Résultat d'investissement	3 639 640	129 527	- 219 073	389 536	- 480 698	- 4 373 465	4 927 731
Résultat de l'exercice	3 864 894	867 777	323 415	703 145	- 128 370	- 4 537 577	5 539 802
Part affecté à l'investissement	4 417 661	43 994	232 618	633 974	38 112	560 322	4 335 466
Résultat comptable de clôture	6 672 137	7 495 919	7 586 717	7 655 888	7 489 407	2 391 507	3 595 843
Solde des restes à réaliser	122 599	- 195 552	- 377 835	- 171 509	- 213 022	385 299	110 251
Résultat budgétaire de clôture	6 794 736	7 300 367	7 208 882	7 484 379	7 276 385	2 776 806	3 706 094

Source: comptes de gestion et comptes administratifs

4.2.1.2. Des taux de réalisation améliorés en fin de période

L'analyse du taux d'exécution des prévisions budgétaires porte sur les opérations réelles à partir des comptes administratifs de la commune. Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires (mandats et titres) et le montant des crédits votés. Plus précisément, le taux de réalisation distingue les crédits engagés et ceux qui ont été effectivement liquidés, en tenant compte du niveau des restes à réaliser (RAR).

En section de fonctionnement, en dépenses comme en recettes, les taux de réalisation sont proches des 100 % ce qui traduit une adéquation juste entre les prévisions budgétaires et l'exécution au cours de l'exercice. Les ressources mobilisées permettent de couvrir les dépenses de la commune. La part des dépenses imprévues par rapport aux dépenses réelles est inférieure au ratio réglementaire de 7,5 % et leur niveau d'affectation au cours des exercices n'est pas suffisamment significatif pour influencer l'analyse des taux de réalisation.

tableau 24 : taux de réalisation de la section de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles prévues (crédits ouverts)	11 713 111 €	10 975 382 €	11 192 142 €	11 175 630 €	11 164 790 €	11 485 039 €	11 200 277 €
Dépenses réelles mandatées	11 680 410 €	10 808 262 €	10 881 175 €	10 975 967 €	11 044 387 €	11 124 958 €	10 899 737 €
Charges rattachées	7 883 €	28 833 €	39 553 €	89 946 €	29 832 €	133 565 €	84 651 €
Taux de réalisations des dépenses réelles ⁹²	100 %	99 %	98 %	99 %	99 %	98 %	98 %
Crédits annulés	20 055 €	138 237 €	271 445 €	109 717 €	90 571 €	226 516 €	112 300 €
Dépenses imprévues (compte 022)			240 000 €	62 945 €	12 539 €	100 000 €	80 000 €
Dépenses imprévues en % des dépenses réelles	0,0 %	0,0 %	2,1 %	0,6 %	0,1 %	0,9 %	0,7 %
Recettes réelles prévues	12 078 566 €	11 966 190 €	11 627 884 €	11 710 999 €	11 790 485 €	11 819 100 €	11 578 002 €
Recettes réelles (titres émis)	12 764 812 €	11 969 410 €	11 936 996 €	11 686 643 €	12 140 895 €	11 527 307 €	12 795 492 €
Produits rattachés	11 200 €			93 000 €	165 460 €	235 935 €	71 095 €
Taux de réalisations des recettes réelles ⁹³	106 %	100 %	103 %	101 %	105 %	100 %	111 %
Crédits annulés	- 697 446 €	- 3 220 €	- 309 112 €	- 68 644 €	- 515 870 €	55 858 €	1 288 585 €

Source: comptes administratifs

En section d'investissement, le niveau de réalisation fluctue entre 34 % et 70 % en dépenses avec des taux variables selon les exercices, en lien avec la politique d'investissement progressivement mise en œuvre par la commune.

Les grands projets prévus au plan pluriannuel d'investissement ont démarré en 2017. Sur les exercices précédents, l'absence d'opération significative et l'existence d'un excédent structurel expliquent la budgétisation d'un niveau de ressources d'investissement supérieur à la consommation effective de crédits⁹⁴.

Cependant, l'analyse est à nuancer au regard du niveau de crédits annulés, qui représentent entre un quart et un tiers des crédits ouverts, et du niveau des RAR. En outre, l'existence d'AP/CP devrait conduire à une meilleure réalisation budgétaire.

tableau 25 : taux de réalisation de la section d'investissement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles prévues (crédits ouverts)	5 669 302 €	2 035 835 €	3 485 393 €	4 578 620 €	5 684 589 €	8 693 024 €	7 096 620 €
Dépenses réelles réalisées (mandats émis)	2 838 529 €	1 228 305 €	1 174 004 €	2 313 886 €	2 986 327 €	6 115 671 €	5 726 971 €
Taux de réalisation (hors RAR)	50 %	60,3 %	33,7 %	50,5 %	52,5 %	70,3 %	81 %
RAR	140 562 €	255 552 €	377 835 €	727 223 €	1 081 211 €	447 654 €	636 727 €
Taux d'engagement des dépenses réelles ⁹⁵	52,5 %	72,9 %	44,5 %	66,4 %	71,6 %	75,5 %	90 %
Crédits annulés	2 690 211 €	551 978 €	1 933 554 €	1 537 511 €	1 617 052 €	2 129 700 €	732 923 €
Recettes réelles prévues	6 264 107 €	1 211 620 €	880 000 €	3 432 563 €	3 279 826 €	4 441 036 €	10 853 627 €
Recettes réelles (titres émis)	5 620 466 €	963 817 €	60 337 €	2 144 853 €	1 625 821 €	1 073 374 €	9 407 682 €
Taux de réalisation (hors RAR)	89,7 %	79,5 %	6,8 %	62,5 %	49,6 %	24,2 %	87 %
RAR	263 161 €	60 000 €		553 714 €	868 189 €	832 953 €	746 978 €
Taux d'engagement des recettes réelles ⁹⁶	94 %	84 %	6,8 %	79 %	76 %	43 %	94 %
Crédits annulés	380 480 €	187 803 €	819 663 €	731 997 €	785 816 €	2 534 709 €	698 967 €

Source: comptes administratifs

⁹² Dépenses réelles + charges rattachées / dépenses prévues.

⁹³ Recettes réelles + production rattachés / recettes prévues.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'en 2016, la commune a reçu des offres supérieures à ses prévisions, ce qui a décalé la conclusion des marchés de travaux, en particulier pour l'opération concernant l'école Belvèze.

⁹⁵ Dépenses réelles + RAR / dépenses réelles prévues.

⁹⁶ Recettes réelles + RAR / recettes prévues.

En recettes, les niveaux de réalisation sont également faibles, en raison de l'importance de l'autofinancement de la section par opération d'ordre, non pris en compte dans la réalisation, et du décalage entre prévision et perception de certaines recettes, notamment les subventions, particulièrement sur les exercices 2018 et 2019.

tableau 26 : taux de réalisation de la section d'investissement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles prévues (crédits ouverts)	5 669 302 €	2 035 835 €	3 485 393 €	4 578 620 €	5 684 589 €	8 693 024 €	7 096 620 €
Dépenses réelles réalisées (mandats émis)	2 838 529 €	1 228 305 €	1 174 004 €	2 313 886 €	2 986 327 €	6 115 671 €	5 726 971 €
Taux de réalisation (hors RAR)	50 %	60,3 %	33,7 %	50,5 %	52,5 %	70,3 %	81 %
RAR	140 562 €	255 552 €	377 835 €	727 223 €	1 081 211 €	447 654 €	636 727 €
Taux d'engagement des dépenses réelles ⁹⁷	52,5 %	72,9 %	44,5 %	66,4 %	71,6 %	75,5 %	90 %
Crédits annulés	2 690 211 €	551 978 €	1 933 554 €	1 537 511 €	1 617 052 €	2 129 700 €	732 923 €
Recettes réelles prévues	6 264 107 €	1 211 620 €	880 000 €	3 432 563 €	3 279 826 €	4 441 036 €	10 853 627 €
Recettes réelles (titres émis)	5 620 466 €	963 817 €	60 337 €	2 144 853 €	1 625 821 €	1 073 374 €	9 407 682 €
Taux de réalisation (hors RAR)	89,7 %	79,5 %	6,8 %	62,5 %	49,6 %	24,2 %	87 %
RAR	263 161 €	60 000 €		553 714 €	868 189 €	832 953 €	746 978 €
Taux d'engagement des recettes réelles ⁹⁸	94 %	84 %	6,8 %	79 %	76 %	43 %	94 %
Crédits annulés	380 480 €	187 803 €	819 663 €	731 997 €	785 816 €	2 534 709 €	698 967 €

Source: comptes administratifs

Le taux de réalisation de la section d'investissement s'améliore, cependant, en dépenses et en recettes en 2020. L'amélioration reste à confirmer sur les exercices suivants.

4.2.2. La comptabilité d'engagement de l'ordonnateur

4.2.2.1. La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice

« La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative » 99.

À partir de 2018, les charges et produits rattachés ont une influence notable sur le résultat de la section de fonctionnement. En 2019, exercice déficitaire, le rattachement des produits à l'exercice participe à la réduction du déficit d'exécution à hauteur de 44 % 100.

⁹⁷ Dépenses réelles + RAR / dépenses réelles prévues.

⁹⁸ Recettes réelles + RAR / recettes prévues.

⁹⁹ Nomenclature M14, tome 2, titre 3, chapitre 4, § 1.

¹⁰⁰ Avant prise en compte des rattachements, le résultat budgétaire est estimé à - 291 119 €. Le solde des rattachements s'élève à 127 087 € soit 44 % du résultat avant rattachement.

tableau 27: niveau des rattachements entre 2014 et 2019

Rattachements	Dépenses	Recettes	Solde	Résultat de l'exercice	Solde en % du résultat
2014	7 883	11 200	3 317	225 253	1,5 %
2015	28 883		- 28 883	738 250	- 3,9 %
2016	39 523		- 39 523	542 488	- 7,3 %
2017	89 946	93 000	3 054	313 609	1,0 %
2018	29 832	165 460	135 628	352 328	38,5 %
2019	132 458	259 545	127 087	- 164 112	- 77,4 %

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Les opérations comptables de rattachement s'appuient sur un état des dépenses engagées non mandatées et un état des recettes à rattacher indiquant, outre le numéro d'ordre attribué à l'engagement, la nature de la dépense ou de la recette, la date du service fait ou des droits acquis, le montant du rattachement et la désignation du créancier.

La commune n'a transmis que les états de l'exercice 2019¹⁰¹, ceux des exercices précédents n'ayant pas été conservés. De surcroît, ils ne retracent pas l'ensemble des informations prévues par la nomenclature : la date du service fait est par défaut celle du 31 décembre 2019 et le nom du tiers n'est pas identifié. Bien que l'influence des rattachements soit relativement faible sur les exercices précédents, l'absence de justificatif des opérations de rattachement fragilise la fiabilité du résultat budgétaire.

L'identification du service fait est réalisée à partir des informations transmises au service comptable par les services fonctionnels (factures reçues). Ce processus, qui n'est pas informatisé, génère des incertitudes sur la fiabilité de l'identification et donc sur le fondement des rattachements. Cette identification pourrait être renforcée, notamment en renseignant informatiquement la date de livraison des fournitures commandées ou la date de réalisation des prestations ainsi que celle de réception des factures.

tableau 28 : détail des rattachements de charges et de produits à l'exercice

Rattachements	2014	2015	2016	2017	2018	2019
= Total des produits rattachés	11 200	0	0	93 000	165 460	259 545
Produits de gestion	11 444 125	11 514 793	11 410 034	11 229 708	11 469 701	11 385 064
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,8 %	1,4 %	2,3 %
= Total des charges rattachées	7 883	28 883	39 523	89 946	29 832	132 458
Charges de gestion	10 895 530	10 402 166	10 456 889	10 506 090	10 645 621	10 868 635
Charges rattachées en % des charges de gestion	0,1 %	0,3 %	0,4 %	0,9 %	0,3 %	1,2 %

Source : logiciel Anafi, annexe fiabilité

Les charges rattachées en 2019 correspondent à une diversité d'opérations d'un faible montant, inférieur à 500 €. La commune n'a pas défini de seuil de rattachement, ce qui aurait pourtant permis de rationaliser le recours à cette procédure 102.

La majeure partie des produits rattachés aux exercices 2018 et 2019 correspond à l'enregistrement de prestations de services (déclinaisons du compte 706) perçues par les régies de recettes pour les derniers mois des exercices précédents¹⁰³.

¹⁰³ Cf. § 4.5.

¹⁰¹ État des rattachements en recettes et en dépenses pour 2019.

¹⁰² Le guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leur groupement élaboré par le comité national de fiabilité des comptes locaux recommande de définir un seuil minimum pour procéder aux rattachements ainsi qu'une date limite d'engagement afin de limiter le montant des charges à rattacher (page 16).

La procédure de rattachement des charges et produits à l'exercice pourrait être fiabilisée par un renforcement de la précision des informations et des pièces justificatives.

4.2.2.2. Les restes à réaliser

Les RAR en investissement constatés à la clôture de chaque exercice correspondent aux recettes et aux dépenses d'investissement engagées par la commune et non encore mandatées ¹⁰⁴. Pris en compte dans le résultat budgétaire de l'exercice inscrit au compte administratif, ils doivent être évalués de façon sincère. Or, pour les exercices 2014 à 2018, aucun justificatif n'a pu être fourni ¹⁰⁵. Leur production est pourtant obligatoire. L'ordonnateur répond qu'il conservera désormais une copie des états transmis au comptable public.

2014 2015 2017 2018 2019 2016 140 562 € 255 552 € 377 835 € 727 223 € 1 081 211 € 447 654 € RAR en dépenses RAR en recettes 263 161 € 60 000 € 553 714 € 868 189 € 832 953 €

- 377 835 €

- 173 509 €

- 213 022 €

385 299 €

tableau 29 : montants des restes à réaliser en investissement

- 195 552 €

Source: comptes administratifs

Solde RAR

La sincérité des RAR en dépenses s'apprécie au regard des engagements comptables et juridiques de la commune, matérialisés notamment par la signature d'actes. L'état des RAR pour 2019 recense des dépenses d'investissement sur 18 chapitres d'opérations d'équipement, qui correspondent à des devis ou des actes inclus dans des marchés en cours.

En recette, la sincérité des RAR s'analyse au regard de tout document susceptible d'établir la réalité ou le caractère certain de la recette ¹⁰⁶. En 2019, l'état des RAR en recettes recense un ensemble de subventions d'investissement pour un montant total de 0,7 M€, justifiées par des arrêtés d'attribution.

4.3. Les dispositifs de pluriannualité budgétaire

122 599 €

4.3.1. Le plan pluriannuel d'investissement

L'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissements permet aux collectivités de décliner l'ensemble des opérations d'équipement prévues pour un cycle d'investissement.

4.3.1.1. L'élaboration et la diffusion

Le plan pluriannuel d'investissement est élaboré et suivi dans le cadre d'un comité de direction composé du maire, de l'adjoint aux finances, du DGS et plus récemment de la directrice des finances, ainsi que des agents intéressés en fonction des projets envisagés. Il ne fait pas l'objet

¹⁰⁴ Article R. 2311-11 du CGCT.

¹⁰⁵ À l'exception d'un état des RAR pour l'exercice 2016 disponible sur l'application ORC dont le montant ne correspond pas à celui comptabilisé pour cet exercice.

¹⁰⁶ Conseil d'État, 1997, commune de Garges-les-Gonesses.

d'une présentation devant le conseil municipal. Il est seulement présenté annuellement lors d'un séminaire réunissant les élus de la majorité.

Toutefois, la majeure partie des opérations qu'il prévoit est déclinée en autorisations de programme, qui sont votées par délibération du conseil municipal et présentées dans le rapport d'orientation budgétaire depuis 2017.

Le plan pluriannuel d'investissements pour la période 2015-2020 a été élaboré avec l'appui d'un cabinet de conseil. Dans un contexte défavorable pour les finances publiques locales, la note sur laquelle s'appuie la commune retient des hypothèses pessimistes, avec une évolution des produits de gestion de - 1,04 % et une croissance des charges de fonctionnement de 1,1 %, conduisant à une dégradation de l'excédent brut courant. Elle lui recommande de prévoir une dépense annuelle d'investissement de 2,5 M€ contre 3,1 M€ initialement envisagés, soit un montant global de 12,5 M€ sur 2016-2020¹⁰⁷. Les projets se concentrent sur la rénovation et la réhabilitation du patrimoine communal, notamment la piscine et l'école Montizalguier¹⁰⁸.

Les achats et travaux d'investissement récurrents sont estimés à 2,1 M€ par an.

En cours de mandat, le plan pluriannuel d'investissement a fait l'objet d'une révision pour tenir compte du niveau réel de recettes supérieures aux prévisions et l'actualiser au regard de la réalisation des projets. Ainsi, les hypothèses sont revues à la hausse en 2017, avec une prévision de dépenses d'investissement de 2,9 M€ par an pour les exercices suivants. L'approche reste cependant prudentielle quant à l'évolution de la section de fonctionnement et le recours à l'emprunt alors que la conjoncture et la gestion de la commune ne le justifiaient pas nécessairement. Toutefois, elle n'a pas constitué un frein aux dépenses d'équipement, la commune disposant de capacités suffisantes.

4.3.1.2. Le suivi du plan pluriannuel d'investissement

L'ensemble des projets du plan pluriannuel d'investissement fait l'objet d'une déclinaison budgétaire *via* une opération d'équipement. Les grandes opérations sont déclinées en AP/CP. Deux types d'opérations se distinguent : les opérations structurantes relatives à un projet et les opérations d'achats et de travaux divers pour l'ensemble des bâtiments municipaux (opérations 131 et 132).

Les données du plan pluriannuel d'investissements font l'objet d'une actualisation annuelle au regard de l'exécution des projets à partir des résultats de l'exercice.

Le plan pluriannuel d'investissements de la commune est un outil articulé à la stratégie financière. Il constitue ainsi un support stratégique aux projets portés par la majorité municipale. L'assortir d'un volet recettes renforcerait sa lisibilité et sa portée stratégique, d'autant que dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il dispose d'un document prospectif sur les recettes régulièrement mis à jour.

Un nouveau plan pluriannuel d'investissement est envisagé pour la période 2020-2025. Un document en date du 21 novembre 2020 prévoit 16,3 M \in de dépenses d'équipement, réparties en trois catégories de projets : les opérations débutées sur le précédent mandat (7,6 M \in), les opérations récurrentes (5,7 M \in) et les nouvelles opérations (2,9 M \in). Ce plan reste cependant au

¹⁰⁷ La note conditionne ce niveau d'investissement au maintien de l'excédent brut courant de la commune à 0,6 M€ et un recours à l'emprunt de 1,2 M€ en fin de période.

¹⁰⁸ À ce stade, les deux projets étaient estimés à 2 M€ et 1,5 M€ soit 31 % du plan pluriannuel d'investissements.

stade de projet. La majeure partie des crédits est répartie sur les exercices 2020 et 2021 : seuls les crédits des dépenses récurrentes sont déclinés sur l'ensemble de la période. Parmi les mesures nouvelles, 1,1 M€ de crédits sont réservés pour des opérations d'urbanisme notamment à travers le versement de subventions foncières. Les autres projets portent sur l'entretien ou la rénovation des équipements communaux. Pour l'heure, certains bénéficient de crédits réservés sans pour autant de déclinaison calendaire.

L'incertitude liée au contexte actuel de la crise sanitaire limite, en effet, la précision de ce plan pluriannuel d'investissement.

4.3.2. Les autorisations de programme et crédits de paiement

Le rapport précédent de la chambre formulait la recommandation suivante « améliorer la procédure de gestion par AP/CP », à partir du constat de la faiblesse des taux de réalisation budgétaire. Le dispositif s'est depuis amélioré mais reste tout de même perfectible.

4.3.2.1. La création des autorisations de programme et crédits de paiement

Outil de pilotage budgétaire pluriannuel, les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune. Elles constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes 109.

Le renouvellement du conseil municipal a donné lieu à un réaménagement des AP/CP afin de les articuler davantage avec les projets du plan pluriannuel d'investissement. Sur les 21 autorisations de programme recensées sur la période, 12 se sont terminées entre 2014 et 2015, correspondant à des projets lancés entre 2009 et 2012.

Neuf AP/CP ont été créées entre 2016 et 2019, dont six sur ce dernier exercice. L'estimation et la prévision du montant de l'opération se font en lien avec les services techniques sur la base d'une enveloppe proposée aux services, qui proposent aux élus le montant des crédits de paiement et leur répartition sur la période retenue.

46

¹⁰⁹ Article R. 2311-9 du CGCT. « Chaque autorisation de programme ou d'engagement comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants. Les autorisations de programme ou d'engagement et leurs révisions éventuelles sont présentées par le maire. Elles sont votées par le conseil municipal, par délibération distincte, lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives ».

tableau 30 : état des autorisations de programme et crédits de paiement ouvertes entre 2016 et 2019

n° opération	Intitulé de l'autorisation de programme	Autorisation de programme	Crédits de paiement consommés	État de réalisation (au 31 décembre 2019)
2016-1	Réhabilitation de l'école Montizalguier	1 382 922 €	1 317 631 €	95,3 %
2018-02	Construction d'un dojo	1 540 119 €	1 037 517 €	67,4 %
2018-01	Réhabilitation de la piscine	4 500 000 €	1 957 931 €	43,5 %
2019-01	Accessibilité	700 000 €	232 712 €	33,2 %
2019-02	Multi-accueil petite enfance	500 000 €	18 834 €	3,8 %
2019-03	Maison des jeunes et de la culture	770 000 €		0,0 %
2019-04	Piste d'athlétisme et terrain d'honneur	790 000 €		0,0 %
2019-05	Aire couverte du stade Georges Beyney	350 000 €	325 931 €	93,1 %
2020-01	Rénovation du gymnase C300 et de l'ancien dojo	150 000 €		0,0 %

Source : CRC Occitanie à partir des documents budgétaires de la commune

Les délibérations votées en 2019 indiquent le montant global de l'autorisation de programme ainsi que les montants prévus des crédits de paiement pour deux exercices, mais les crédits sont comptabilisés dans une colonne « 2020 et suivants » sans ventilation temporelle supplémentaire. L'ordonnateur répond que cette présentation résulte du logiciel informatique utilisé.

Les AP/CP ne sont pas déclinées en chapitre et article budgétaire dans les délibérations. L'ordonnateur considère que cette présentation simplifiée vise à ne pas complexifier la lecture des délibérations.

Cependant, il n'est pas possible d'estimer la durée de l'autorisation de programme et d'avoir une visibilité suffisante sur les crédits engagés à ce titre.

En outre, pour un montant de crédits de 0,13 M€, deux autorisations de programme ont été ouvertes en 2019 sans donner lieu à réalisation. La chambre invite la commune à poursuivre son travail de réaménagement des AP/CP.

4.3.2.2. Les modalités de suivi des autorisations de programme et crédits de paiement

La commune indique que chaque autorisation de programme fait l'objet d'une déclinaison en opération d'équipement pour le suivi des crédits de paiement.

Or, le montant des crédits mandatés par chapitre d'opération d'équipement ne correspond pas aux montants des crédits de paiement réalisés par autorisation de programme. Cette situation s'améliore cependant à partir de 2019, le logiciel de suivi budgétaire permettant désormais d'avoir un suivi cohérent entre les montants des crédits de paiement et ceux des opérations d'équipement correspondant aux autorisations de programme.

Les communes et les EPCI ont la possibilité d'adopter un règlement budgétaire et financier destiné à décrire les procédures propres à la collectivité et leurs modalités de suivi, notamment en matière d'AP/CP. L'élaboration d'un tel document permettrait à la commune de fiabiliser ses procédures budgétaires et d'instaurer un référentiel commun et une gestion partagée entre les services¹¹⁰. Ce document deviendra d'ailleurs obligatoire dans le cadre de la nomenclature budgétaire et comptable M57 à laquelle sera soumise la commune à partir du 1^{er} janvier 2024.

¹¹⁰ Cf. Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements, comité national de fiabilité des comptes locaux.

Recommandation

6. Améliorer le pilotage des autorisations de programme et crédits de paiement par l'adoption d'un règlement budgétaire et financier. *Non mise en œuvre*.

4.4. La fiabilité des comptes

4.4.1. L'absence de dotations aux provisions

Dépenses obligatoires¹¹¹ pour les communes et groupements de plus de 3 500 habitants, les dotations aux provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges dont la réalisation est probable. L'examen des comptes indique que sur la période, aucune provision pour risques et charges n'a été constituée alors que plusieurs situations auraient justifié leur comptabilisation.

En effet, l'article R. 2321-2 du CGCT prévoit la constitution d'une provision par délibération de l'assemblée délibérante notamment : « Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru » 112.

Or, plusieurs procédures contentieuses ont été engagées à l'encontre de la commune de L'Union, notamment en matière d'urbanisme et de ressources humaines, et auraient justifié la constitution de provisions.

Recommandation

7. Constituer des provisions à hauteur des risques estimés conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables. *Non mise en œuvre*.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une démarche d'analyse par les risques est mise en place au sein des services de la commune afin de constituer des provisions en conformité avec la réglementation.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur mais à ce stade, et au regard du budget primitif pour 2021, la recommandation est considérée comme non mise en œuvre.

4.4.2. La comptabilisation et le suivi des immobilisations

4.4.2.1. L'évolution de l'actif de la commune

En 2019, la valeur brute de l'actif de la commune de L'Union s'élève à 95,3 M€ pour une valeur nette comptable de 88,3 M€. Les immobilisations corporelles augmentent de 7 % en

public. ».

¹¹¹ Article L. 2321-2-29° du CGCT.

¹¹² Des provisions doivent être constituer également dans les cas suivants : « Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. [...] Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la commune. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement de passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru. Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable

moyenne par an, en lien avec l'effort d'investissement progressif de la commune sur la période. La progression des amortissements est régulière.

Les immobilisations incorporelles connaissent une forte croissance, de l'ordre de 55 % par an en moyenne, qui correspond principalement à l'augmentation des frais d'études (compte 2031) et des subventions foncières versées par la commune (compte 20422). L'évolution du bilan se caractérise aussi par les variations des immobilisations mises à disposition enregistrées sur les comptes 24. Le solde du compte 27 s'explique par l'admission en non-valeur d'une avance remboursable accordée à l'association sportive unionaise (ASU) en 2014 et devenue irrécouvrable.

Compte 2015 2017 2019 Intitulé 2014 2016 2018 20 91 713 137 136 308 199 527 207 826 904 Immobilisations incorporelles 265 312 21 Immobilisations corporelles 54 702 267 55 485 460 68 762 208 69 813 169 71 930 706 74 965 493 4 901 070 23 Immobilisations en cours 12 574 966 12 929 415 652 728 1 865 478 2 222 357 Immobilisations mises à 24 2 780 935 2 780 935 2 780 935 2 780 935 14 558 212 14 558 212 disposition ou affectées 70 149 881 71 332 946 72 461 182 74 767 782 89 238 481 95 251 679 Sous total brut 27 Immobilisations financières 100 000 100 000 100 000 4 297 058 4 689 423 5 131 525 5 696 447 6 323 197 28 Amortissements 6 992 971 Total net 65 952 823 66 743 523 67 429 657 69 071 335 82 915 284 88 258 707

tableau 31 : évolution de l'actif (en €)

Source : bilan du compte de gestion

4.4.2.2. Les immobilisations liées à la voirie et à l'eau et l'assainissement

Les compétences voirie et eau et assainissement ont été transférées à l'EPCI de rattachement de la commune. Ce transfert « entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence » ¹¹³. Cette mise à disposition à titre gratuit est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre le remettant et le bénéficiaire.

Le compte 2423 relatif aux immobilisations concédées, affermées ou mises à disposition enregistre ces immobilisations transférées.

Les immobilisations de voirie

Suite à la création de la métropole de Toulouse au 1^{er} janvier 2015, un procès-verbal a été transmis prévoyant la mise à disposition de biens relatifs à la compétence voirie. Ce dernier n'est que partiellement rempli et ne retrace qu'une mise à disposition à hauteur de $4\,000\,\mathrm{C}$ alors que l'annexe jointe à cet acte fait état d'un total d'immobilisations de $2,5\,\mathrm{M}\mathrm{C}$, imputées sur des comptes $2113,\,2118$ et 2151.

Or, le procès-verbal doit préciser la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de l'ensemble des biens mis à disposition. La délibération et le certificat administratif à prendre à l'appui du procès-verbal n'ont pas été transmis.

Comptablement, cette mise à disposition se traduit par le transfert des biens concernés sur un compte 2423 par une opération d'ordre non budgétaire. Cependant, les comptes concernés

¹¹³ Article L. 1321-1 du CGCT.

(2113, 2118 et 2151) n'ont connu aucun mouvement entre 2014 et 2019¹¹⁴, laissant supposer que les opérations comptables n'ont pas été réalisées et que les biens demeurent sur des comptes 21.

En 2018, des immobilisations à hauteur de 12,3 M€ ont été enregistrées sur le compte 2423. D'après les informations transmises par le comptable public, celles-ci correspondent aux immobilisations de voirie transférées à Toulouse Métropole suite à la dissolution du syndicat intercommunal à vocation unique voirie, après avoir été réintégrées provisoirement dans les comptes de la commune aux imputations 217¹¹⁵.

Or, aucun acte relatif à ce transfert n'a été transmis, notamment les procès-verbaux obligatoires à ce type de mise à disposition. L'absence de ces éléments ne permet pas de connaître précisément la consistance de ces biens, ce qui nuit à la fiabilité du bilan.

Les immobilisations relatives aux compétences eau et assainissement

En 2017, la commune a cédé à titre gratuit les équipements nécessaires à Toulouse Métropole pour l'exercice de la compétence eau et assainissement. La liste est annexée à la délibération mais ne permet pas de valoriser les biens. Autorisé pour l'exercice de compétences transférées, ce transfert en pleine propriété équivaut à une cession pouvant se faire à titre gratuit et qui se traduit comptablement par une opération d'ordre budgétaire destinée à enregistrer la sortie du bien. Un acte authentique doit également formaliser ce changement de propriété.

Or, aucun élément n'a été transmis permettant de s'assurer de la régularité de ce transfert et de sa traduction dans le bilan de la commune.

Le compte 215 « Installations, matériels et outillage techniques » rassemble notamment les réseaux d'adduction d'eau et les réseaux d'assainissement (comptes 21531 et 21532). Ces immobilisations en réseau doivent faire l'objet d'un amortissement dès lors qu'elles sont productives de revenus. Des immobilisations, antérieures à 2014, persistent sur ces comptes et sont à identifier et à régulariser le cas échéant.

4.4.2.3. L'absence d'un inventaire

Le suivi des immobilisations relève de la responsabilité partagée de l'ordonnateur, qui a la charge de tenir un inventaire exhaustif, physique et comptable, répertoriant également l'ensemble des biens immobilisés, et le comptable public, chargé du suivi de l'état de l'actif qui recense l'ensemble des immobilisations de la collectivité. Ces deux documents, qui assurent la fiabilité du bilan, sont censés se correspondre¹¹⁷.

La commune dispose d'un recensement des 53 sites et bâtiments composant son patrimoine, classés par typologie et catégorie d'établissement recevant du public. Cette liste est principalement utilisée dans le cadre du suivi technique et de l'entretien des structures et ne comporte aucune indication comptable ou financière.

115 11 833 626 € de réseaux de voirie (compte 21721) et 468 245,71 € d'installations de voirie (compte 21752).

¹¹⁴ Aucune opération n'apparaît sur ces comptes dans la balance de l'ensemble des exercices.

Article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « les biens des personnes publiques [...], qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public ».

¹¹⁷ Cf. Guide des opérations d'inventaire, comité national de fiabilité des comptes locaux, juin 2014.

L'élaboration d'un registre de « fiches individuelles », classées par catégories de biens, a été initiée. Les immobilisations, recensées en fonction de la structure à laquelle elles se rattachent, comprennent un numéro d'inventaire qui correspond à celui renseigné dans l'état de l'actif du comptable, ainsi que l'imputation comptable, le fournisseur et le montant d'achat. Cependant, les informations comptables, telles que la méthode et la durée d'amortissement, le montant des dotations cumulées ainsi que la valeur nette ne sont pas mentionnées. En outre, l'ensemble des immobilisations acquises n'y figure pas.

L'ordonnateur ne dispose donc pas d'un inventaire comptable permettant de fournir une information suffisamment fiable et une image fidèle du patrimoine de la collectivité, conformément à la nomenclature applicable.

Recommandation

8. Élaborer un inventaire des immobilisations en concordance avec l'état de l'actif du comptable public. *Non mise en œuvre*.

Une démarche a été entreprise avec le comptable public, qui consiste en un état des lieux comparatif entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur, à l'élaboration d'un plan d'actions pluriannuel pour fiabiliser ces deux documents et à la mise en place d'une stratégie pérenne de suivi.

La chambre en prend acte mais considère que la recommandation est non mise en œuvre à ce stade.

4.4.3. Des amortissements à fiabiliser sur certains comptes d'immobilisations

4.4.3.1. Les immobilisations du compte 23 « Immobilisations en cours »

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre à son débit, par opération budgétaire, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées en fin d'exercice. Une fois les immobilisations achevées, celles-ci sont transférées sur le compte d'immobilisation afférent par opération d'ordre non budgétaire.

En 2016, une régularisation du compte 23 a permis l'intégration de 11,8 M€ sur des comptes d'immobilisations corporelles suite aux soldes de plusieurs marchés au 31 décembre 2015, dont certains avaient débuté en 2010. Depuis, seul le compte 2313 relatif aux immobilisations de constructions est utilisé par l'ordonnateur. Au compte de gestion de 2019, son solde s'élève à 4,9 M€¹¹⁸. Au regard du détail du compte dans l'état de l'actif, certaines immobilisations antérieures à 2018, dès lors qu'elles sont effectivement mises en service, devraient être transférées sur le compte correspondant en vue de démarrer, le cas échéant, leur amortissement.

4.4.3.2. Les immobilisations du compte 2031 « Frais d'études »

La nomenclature M14 applicable prévoit que « les frais d'études enregistrés au compte 2031 sont virés à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23) lors

¹¹⁸ Par courriel du 2 février 2020, le comptable public interroge l'ordonnateur sur le solde de ce compte, lui demandant éventuellement un certificat administratif d'intégration.

du lancement des travaux par opération d'ordre budgétaire ». *A contrario*, les frais relatifs aux études non suivies de réalisation doivent être amortis sur une période maximale de cinq ans.

D'après l'état de l'actif au 31 décembre 2019, des études comptabilisées entre 2015 et 2017 ne font pas l'objet d'un amortissement. Dès lors, au regard de leur ancienneté d'inscription, il convient de démarrer l'amortissement si elles se rapportent à des opérations non réalisées, ou bien les transférer sur le compte de classe 23 correspondant.

4.4.3.3. Les immobilisations productives de revenus

Les immeubles productifs de revenus générant des recettes de location doivent faire l'objet d'un amortissement. Or, des recettes liées à la perception de loyers locatifs sont perçues par la commune sans que des amortissements ne soient comptabilisés sur les immobilisations afférentes, imputées aux comptes 21318 et 2138.

4.5. Les régies d'avance et de recettes

Les régies d'avances et de recettes constituent une exception au principe selon lequel le comptable public est seul chargé du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses des collectivités locales¹¹⁹. Elles permettent à des agents placés sous l'autorité de l'ordonnateur et sous la responsabilité du comptable public d'exécuter de manière limitative et contrôlée des opérations comptables, notamment l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses¹²⁰.

4.5.1. Des régies à actualiser

Au moment de l'instruction, la commune dispose de neuf régies de recettes et de deux régies d'avances. Les cinq régies de recettes actives ont un compte de dépôt de fonds au Trésor et encaissent directement les recettes perçues. Leurs régisseurs ont constitué un cautionnement à l'exception de la régie « maison des sports » pour laquelle la preuve du cautionnement n'a pas pu être apportée à la chambre bien que l'acte constitutif prévoit un cautionnement de 300 €.

¹¹⁹ Article 18 du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de ces régies sont définies aux articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du CGCT et précisées par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006.

tableau 32 : régies d'avances et de recettes communales au 31 décembre 2020

Nature	Intitulé	Domaine d'intervention	Date création	Date vérification	Date suppression
Recettes	Guichet unique	Cantine-accueil de loisirs associé à l'école-crèches	31/10/2014	11/02/2020	
Recettes	Piscine	Entrées	24/09/1974	13/01/2017	
Recettes	Marché plein vent	Droits de place	12/12/2002	19/06/2015	
Recettes	Divers manifestations	Participations	23/02/2010	23/10/2020	
Recettes	Halte-garderie		Inactive depuis 2018		13/01/20
Recettes	Menues recettes	Dons, quêtes	01/07/2004 Inactive depuis 2015		demandée
Recettes	Crèche	Participations des familles	Inactive depuis 2018	23/05/2014	demandée
Avances	Menues dépenses centre de loisirs	Dépenses centre de loisirs	12/12/2002	27/04/2010	
Avances	Menues dépenses	Menues dépenses	26/11/2001		envisagée
Recettes	Aire d'accueil des gens du voyage	Droits de place	09/07/2009	03/07/2014	demandée
Recettes	Maison des sports	Participations	18/09/2014	18/01/2017	

Source : trésorerie de L'Union et données d'instruction

Trois régies de recettes sont inactives depuis plusieurs exercices, leur objet ayant été repris au sein de la régie de recette guichet unique. La régie halte-garderie a été clôturée en janvier 2020 mais les régies « crèches » et « menus recettes » sont encore ouvertes. De même, la régie de recettes relatives aux aires d'accueil des gens du voyage est à clôturer, la compétence ayant été transférée à la métropole toulousaine.

Lorsqu'une régie cesse de fonctionner, il convient de procéder à la clôture de ses opérations et à sa suppression. Le régisseur arrête alors les registres qu'il tient et reverse au comptable assignataire les recettes ou avances, le montant du fonds de caisse, les éventuelles valeurs inactives, avec transmission des pièces justificatives afférentes.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à procéder aux clôtures des régies inactives.

4.5.2. La fiabilité et le contrôle des régies

Les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire ainsi qu'au contrôle de l'ordonnateur¹²¹. L'instruction du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local pose le principe d'un contrôle quadriennal des régies qui peut être modulé de deux à six ans en fonction des enjeux et des risques.

Les régies piscine et guichet unique enregistrent respectivement, en 2019, des recettes de 0,14 M€ et de 0,85 M€. Ces montants justifient une périodicité de contrôle resserrée. Or, le dernier contrôle réalisé sur la piscine date de 2017. Les régies « marché plein vent » et « diverses manifestations » présentent des enjeux financiers moins significatifs. Cependant, le dernier contrôle de la régie marché plein vent remonte à 2015.

4.5.2.1. La régie de recettes « piscine »

La régie de recettes « piscine » a été créée par arrêté du 25 septembre 1974, modifié par arrêté du 23 juin 2017.

. .

¹²¹ Article R. 1617-17 du CGCT.

Le procès-verbal de vérification de la régie de recettes de la piscine, en date du 31 janvier 2017¹²², formule plusieurs recommandations, au premier lieu desquelles la mise à jour des actes constitutifs, concernant notamment le montant du cautionnement et les modes de paiement acceptés, ainsi que l'ouverture d'un compte de dépôt de fonds au Trésor et l'informatisation de la comptabilité pour sécuriser le fonctionnement de la régie.

Par un arrêté du 15 juin 2021, l'ordonnateur a régularisé les nominations des régisseurs titulaires et des mandataires et augmenté le montant du cautionnement à 3 800 €. Il indique que le paiement par carte bancaire sans contact et l'informatisation de la comptabilité seront mis en place dans le cadre de la réhabilitation de la piscine.

Un régisseur et un mandataire suppléant sont nommés de façon permanente¹²³. Le fonctionnement de la régie se caractérise par la nomination récurrente, pour une période limitée, de plusieurs mandataires « saisonniers »¹²⁴. Alors que la possibilité de recourir à des mandataires doit être précisée dans l'acte de création de la régie, cette indication ne figure pas à l'acte constitutif.

Le régisseur est responsable personnellement et pécuniairement des opérations réalisées en son nom par les mandataires. L'alternance et l'importance du nombre de mandataires font peser une responsabilité étendue sur le régisseur titulaire et sont de nature à accroître les risques d'irrégularités. Ce fonctionnement doit être sécurisé en veillant à délivrer aux mandataires une formation minimale ainsi qu'un accès à la documentation et la réglementation relative à leur fonction. Une sécurité matérielle et informatique renforcée doit être garantie, avec la mise en place de code d'accès et d'identifiants individuels au logiciel et un système de verrouillage.

L'ordonnateur s'est également engagé à régulariser ce point.

4.5.2.2. La régie de recettes « guichet unique »

La régie « guichet unique » est instituée « auprès du service guichet unique pour la cantine municipale, les accueils de loisirs associés à l'école, l'accueil de loisirs sans hébergement, le portage de repas à domicile, les crèches collectives et familiales et la halte-garderie » (article 1^{er})¹²⁵. Elle a vocation à encaisser les produits générés par ces services, sous forme de monnaie, chèque, carte bancaire, prélèvement automatique, chèques vacances, paiements Internet ainsi que chèque emploi service universel pour les centre d'accueil. Elle peut également percevoir des participations des centres communaux d'action sociale.

Cette régie est directement rattachée au service vie scolaire / enfance jeunesse, sous la hiérarchie du chef de service.

Concentrant ainsi le paiement de plusieurs services municipaux, elle présente ainsi des enjeux importants au regard du montant de recettes perçues, qui atteint 0,85 M€ en 2019. Le procès-verbal de la vérification de la régie de recettes, réalisé le 11 février 2020, fait état de

¹²² Le procès-verbal de vérification fait état d'une inadaptation du montant du cautionnement ainsi que du plafond d'encaisses au montant des recettes encaissées. En outre, les modes de règlement des recettes ne sont pas conformes avec ceux mentionnés dans l'acte constitutif de la régie, qui ne prévoit pas les possibilités de régler en espèces, chèques et carte bleue. Il résulte également des versements irréguliers des recettes en fin d'année.

¹²³ Le dernier acte en ce sens date du 31 mai 2018.

¹²⁴ Une vingtaine d'arrêtés nominatifs est recensée entre 2014 et 2019.

Arrêté constitutif de la régie pris par le maire de la commune du 31 octobre 2014 modifié au 7 juillet 2016, après avis conforme du comptable public.

dysfonctionnements préoccupants pour une telle régie, en particulier l'absence d'une comptabilité probante¹²⁶. Depuis, la tenue du grand livre est désormais régulière et la régie est dotée d'un logiciel de comptabilité adapté.

Les plafonds d'encaisse sont respectés et les reversements sont effectués régulièrement par période de facturation. Cependant, il est constaté des retards de deux à trois mois dans l'émission par l'ordonnateur des titres de régularisation particulièrement en fin d'exercice, ce qui explique notamment le niveau élevé de produits à rattacher.

Dans sa réponse, l'ordonnateur justifie ces retards par la clôture tardive de la régie en lien avec le calendrier scolaire. Il s'engage toutefois à déployer des moyens pour améliorer la performance de la commune sur ce sujet.

En dépit d'une régularisation et d'une amélioration du fonctionnement de ces deux régies, des risques persistent quant au niveau de formation des différents intervenants, régisseurs ou mandataires, dont l'alternance et le nombre entretiennent une zone de risque¹²⁷. Afin de sécuriser ces régies, un processus de contrôle et de formation est à déployer par l'ordonnateur, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT.

Recommandation

9. Mettre en place un contrôle régulier des régies par l'ordonnateur, assorti d'un dispositif de formation des régisseurs et des mandataires. *Mise en œuvre en cours*.

Suite aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique avoir engagé une démarche pour renforcer son contrôle sur les régies en partenariat avec le comptable public. Une réunion, suivi de temps de travail collaboratifs, se sont tenus et un projet d'accord partenarial est en cours. Un renforcement de la formation est aussi entrepris.

La recommandation peut ainsi être considérée comme en cours de mise en œuvre.

4.5.3. Les relations avec le poste comptable

La commune est rattachée à la trésorerie de L'Union¹²⁸ qui devient au 1^{er} janvier 2021 le service de gestion comptable Toulouse couronne est.

Aucun contrôle partenarial n'a été mis en place entre les deux structures et aucune convention de service comptable et financier, concernant notamment la gestion des délais de paiement, n'est en vigueur sur la période de contrôle.

¹²⁸ Codique 031032.

¹²⁶ Au jour du contrôle, la comptabilité est manuelle et il n'y a pas de grand livre, uniquement un récapitulatif des recettes versées et un logiciel utilisé pour la facturation qui retrace les opérations. De ce fait, le comptable constate l'absence de comptabilité probante permettant de justifier les recettes reversées à la trésorerie. Des écarts ont été détectés après contrôle d'un échantillon, plus ou moins significatifs, supposant que l'ensemble des recettes perçues ne sont pas automatiquement enregistrées.

¹²⁷ Interrogé sur le sujet, le comptable public fait état de l'insuffisance du niveau de formation des régisseurs et mandataires et l'absence de la tenue d'une comptabilité suffisamment fiable. Des dispositifs de formation mutualisée au niveau des communes du département ont été instaurés pour combler ces lacunes. Au niveau de L'Union, le trésorier assure un suivi régulier des régies.

Le comptable public communique à la commune les anomalies résultant des contrôles comptables automatisés du logiciel Hélios¹²⁹. Si ces signalements concernent des opérations aux montants peu significatifs, leur récurrence et leur cumul traduisent des dysfonctionnements internes à la commune dans le suivi des opérations comptables et budgétaires, susceptibles de nuire à terme à la fiabilité des comptes.

Les échanges entre les services municipaux et la trésorerie sont réguliers mais sans formalisme particulier.

L'adoption d'une convention de service comptable et financier permettrait d'organiser la régularisation des comptes d'immobilisations concernés et des régies inactives, ainsi que de fiabiliser la transmission des informations et la concordance des méthodes comptables. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'un accord partenarial sur le recouvrement a été proposé par le comptable public.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation budgétaire de la commune se caractérise par un résultat structurellement excédentaire qui concourt au maintien d'une épargne stable. Celle-ci a été mobilisée pour répondre au besoin croissant de financement de la section d'investissement, corrélativement à la réalisation du plan pluriannuel d'investissement.

Les mécanismes de comptabilité d'engagement sont globalement maîtrisés mais pourraient être optimisés notamment au niveau des interfaces informatiques. En ce qui concerne le bilan, la comptabilisation de certaines immobilisations, notamment celles liées aux compétences transférées, est à régulariser, en lien avec l'élaboration d'un inventaire comptable.

La chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur le contrôle de ses régies d'avances et de recettes, en particulier celles de la piscine et du guichet unique au regard de leurs enjeux financiers. Une démarche a été entreprise pour répondre aux observations de la chambre.

5. LA SITUATION FINANCIÈRE

Le dernier rapport de l'ex-chambre régionale des comptes Midi-Pyrénées portait sur les exercices 2005 à 2011. Rendu public en juin 2013, il constatait « l'aisance financière de la commune » au regard de son niveau d'épargne stable, de la décroissance de ses charges de fonctionnement et de sa stratégie d'autofinancement des investissements en l'absence d'encours de dette. Il alertait cependant sur l'impact financier des pénalités de la loi SRU supportées par la commune qui atteignaient 0,5 M€ en 2012 soit 14 % de ses produits fiscaux.

Sur la présente période sous revue, la commune de L'Union déploie une politique d'investissement orientée sur la rénovation et la réhabilitation des équipements de son territoire,

129 Entre 2018 et 2020, ces anomalies concernent notamment la reprise des quotes-parts de subventions d'investissement transférables (compte 13918), le calcul des dotations aux amortissements prévues au budget, la mise en service des immobilisations en cours (compte 23), la comptabilisation des frais d'études (compte 2031) ainsi que l'absence de rattachement sur des comptes de classe 4. En outre, il arrive que le montant des crédits consommés sur certaines opérations d'équipement

dépasse le montant des crédits disponibles sur ces chapitres.

financée en partie par l'emprunt. En outre, des financements sont mobilisés pour combler la carence en logement social du territoire.

5.1. L'impact limité de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19

Suite au déclenchement de l'état d'urgence sanitaire en mars 2020 lié à l'épidémie de la Covid-19, la commune a mobilisé ses services et a mis en place des dispositifs d'intervention en soutien à la population et aux acteurs locaux. En particulier, un centre médical d'accueil des personnes présentant des symptômes du virus a été ouvert, réunissant des médecins de L'Union et de six communes environnantes¹³⁰. Ces mesures ont été réalisées à budget constant, les crédits ouverts étant suffisants pour couvrir les charges liées à ces interventions.

Le coût net de la crise en section de fonctionnement pour des achats et des prestations de services s'élève à près de 66 k€. Une charge de personnel supplémentaire de 27 k€ résulte de l'attribution d'une prime exceptionnelle aux agents mobilisés¹³¹, autorisée par le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 et versée au mois de juillet 2020. Ces charges ont été compensées par la diminution d'autres postes. Les dépenses réelles diminuent d'environ 46 k€¹³² par rapport à 2019.

Les pertes de recettes directement liées à la crise se concentrent sur les revenus locatifs (-70 k€), les redevances pour services sportifs¹³³, sociaux ou de loisirs (-77,6 k€), les droits de place (- 21 k€). En raison de la réduction de l'activité économique, les taux de la taxe locale sur la publicité extérieure ont été réduits, conduisant à une perte de recettes d'environ 19 k€ par rapport à l'exercice précédent. La perte de recettes est estimée à 1,7 % des recettes réelles de fonctionnement de 2019¹³⁴.

En section d'investissement, la commune a acquis du matériel informatique pour un montant de 7 k€. Concernant les recettes, elle a bénéficié du versement d'un acompte du fonds de compensation de la TVA calculé sur les dépenses prévisionnelles éligibles de 2019 d'un montant de 0.64 M€ en recettes d'investissement.

À moyen-terme, selon le contexte sanitaire, la diminution des produits de la commune sur certains postes, tels que les produits d'exploitation et redevances, pourrait se maintenir. Une diminution des produits de fiscalité issue des transactions immobilières ou de la taxe foncière en cas de fermeture d'établissements est plausible, sans pouvoir être estimée.

Le budget 2021 a été construit sur l'hypothèse d'un retour à la normale. En cas de dégradation du contexte sanitaire au cours de l'année 2021 voire 2022, la situation financière saine de la commune lui permettrait de supporter d'éventuelles nouvelles charges ou pertes de recettes.

¹³⁰ Saint-Jean, Launaguet, Castelmaurou, Montastruc, Rouffiac, Lapeyrouse Fossat; ouvert le 27 mars après autorisation de l'agence régionale de la santé et de l'ordre des médecins, jusqu'en juin 2020.

¹³¹ Délibération du 8 juillet 2020 (cf. annexe 7).

¹³² Estimation en comparaison du compte administratif 2019 et du compte administratif 2020. La diminution de l'article 739115 relatif aux pénalités de la loi SRU a été neutralisée.

¹³³ Une partie de la baisse des redevances pour service à caractère sportif s'explique en partie par la fermeture de la piscine pour travaux. Les recettes liées à la piscine avant sa fermeture (91 k€) ont été neutralisées dans l'estimation des pertes liées à la crise sur ce poste (cf. annexe 6).

¹³⁴ Cf. annexe 6. Toute chose égale part ailleurs, les pertes ont été nettement compensées par le produit supplémentaire de la taxe foncière issue de la hausse des taux (+ 0,65 M€).

5.2. Les comptes de résultat

5.2.1. La capacité d'autofinancement

En 2019, l'excédent brut de fonctionnement atteint 0,52 M€. Il diminue de 1,2 % par an en moyenne entre 2014 et 2019. Cette tendance décroissante résulte d'un dynamisme modéré des produits fiscaux conjugué à une diminution des ressources institutionnelles de 7,6 % par an en moyenne, concentrée sur la dotation globale de fonctionnement.

La CAF brute connait une évolution annuelle moyenne négative de - 3,2 % entre 2014 et 2019. Elle est structurellement faible, inférieure à 10 % des produits de gestion sur l'ensemble de la période. Elle en représente 4,4 % en 2019, soit 0,5 M€, exercice caractérisé par un résultat budgétaire déficitaire lié à une diminution des produits d'exploitation¹³⁵ et à une croissance des charges à caractère général, en particulier les contrats de prestations de services avec des entreprises.

Les données de l'exercice 2020 traduisent le caractère conjoncturel du résultat de 2019 ainsi qu'une consolidation de la CAF brute qui s'élèverait à 1,3 M€ soit 10,8 % des produits de gestion. Cette amélioration résulte d'une croissance des recettes fiscales (+ 0,9 M€) liées aux produits supplémentaires issus de la taxe foncière, ainsi que de la diminution de la pénalité de la loi SRU.

Ainsi, en 2020, l'excédent brut de fonctionnement progresse fortement et s'établit à 1,25 M€ soit 10,4 % des produits de gestion. La CAF brute atteint 1,3 M€ et 11 % des produits de gestion.

¹³⁵ Diminution des redevances à caractère sportif et scolaire/périscolaire.

tableau 33 : capacité d'autofinancement de la commune

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2014-2019	Variation annuelle moyenne 2014-2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 224 734	3 497 613	3 690 860	3 821 355	3 915 710	4 057 249	4 922 087	4,7 %	7,3 %
+ Fiscalité reversée	4 544 569	4 535 535	4 517 802	4 474 214	4 489 608	4 493 682	4 505 478	- 0,2 %	- 0,1 %
= Fiscalité totale (nette)	7 769 303	8 033 148	8 208 662	8 295 569	8 405 318	8 550 931	9 427 565	1,9 %	3,3 %
+ Ressources d'exploitation	1 383 752	1 483 514	1 535 642	1 442 444	1 629 139	1 290 783	1 044 619	- 1,4 %	- 4,6 %
+ Ressources institutionnelles	2 291 069	1 998 131	1 665 729	1 491 695	1 435 245	1 543 350	1 604 040	- 7,6 %	- 5,8 %
= Produits de gestion (A)	11 444 125	11 514 793	11 410 034	11 229 708	11 469 701	11 385 064	12 076 224	- 0,1 %	0,9 %
Charges à caractère général	2 965 051	2 843 925	2 820 230	2 672 546	2 661 097	2 725 396	2 678 653	- 1,7 %	- 1,7 %
+ Charges de personnel	6 135 615	6 366 214	6 463 666	6 558 301	6 727 372	6 876 716	6 882 089	2,3 %	1,9 %
+ Subventions de fonctionnement	1 092 950	771 964	774 934	790 293	837 193	837 019	855 605	- 5,2 %	- 4,0 %
+ Autres charges de gestion	701 915	420 064	398 059	484 950	419 958	429 503	405 918	- 9,4 %	- 8,7 %
= Charges de gestion (B)	10 895 530	10 402 166	10 456 889	10 506 090	10 645 621	10 868 635	10 822 264	0,0 %	- 0,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	548 594	1 112 626	953 145	723 618	824 080	516 429	1 253 960	- 1,2 %	14,8 %
En % des produits de gestion	4,8 %	9,7 %	8,4 %	6,4 %	7,2 %	4,5 %	10,4 %		
+/- Résultat financier	- 235	23	16	23	23	- 11 357	- 22 654	117,1 %	114,1 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	46 624	11 614	25 078	148 538	154 033	- 352	60 540	N.R.	4,4 %
= CAF brute	594 983	1 124 262	978 238	872 179	978 136	504 720	1 291 846	- 3,2 %	13,8 %
En % des produits de gestion	5,2 %	9,8 %	8,6 %	7,8 %	8,5 %	4,4 %	11 %		
- Annuité en capital de la dette	6 606	3 500	7 071	7 071	57 071	102 349	197 931	73,0 %	76,0 %
= CAF nette	588 377	1 120 762	971 167	865 108	921 065	402 370	1 093 915	- 7,3 %	11,0 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

N.R. = non renseigné

Les recettes exceptionnelles perçues sur les exercices 2017 et 2018 résultent du reversement de pénalités de la loi SRU indument versées entre 2012 et 2014. La stratégie financière d'autofinancement des investissements explique la faiblesse des résultats financiers.

Entre 2014 et 2017, en raison de la faiblesse de l'encours de dette, la CAF brute couvre largement les annuités d'emprunt en capital malgré un niveau structurellement faible. Cette absence de charge de la dette préserve la CAF nette, qui a participé aux financements des emprunts sur la période. Elle connait toutefois un infléchissement entre 2018 et 2019 en raison de la hausse des annuités en capital et de la dégradation de la CAF brute.

La commune maîtrise les résultats de sa section de fonctionnement ce qui lui confère une CAF brute suffisante pour couvrir les annuités d'emprunt et assurer l'équilibre de la stratégie de financement des investissements. Cette tendance se confirme au regard des résultats de l'exercice 2020 avec une CAF nette qui atteint 1,1 M€ soit une hausse de 11 % par rapport à 2019.

5.2.2. Les produits de gestion

Relativement stables au cours de la période sous revue, les produits de gestion diminuent de 0,1 % par an en moyenne. Ils atteignent 11,4 M€ en 2019.

tableau 34 : évolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2014-2020 ¹³⁶
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 224 734	3 497 613	3 690 860	3 821 355	3 915 710	4 057 249	4 922 087	7,3 %
+ Fiscalité reversée	4 544 569	4 535 535	4 517 802	4 474 214	4 489 608	4 493 682	4 505 478	- 0,1 %
= Fiscalité totale (nette)	7 769 303	8 033 148	8 208 662	8 295 569	8 405 318	8 550 931	9 427 565	3,3 %
+ Ressources d'exploitation	1 383 752	1 483 514	1 535 642	1 442 444	1 629 139	1 290 783	1 044 619	- 4,6 %
+ Dotations et participations	2 291 069	1 998 131	1 665 729	1 491 695	1 435 245	1 543 350	1 604 040	- 5,8 %
= Produits de gestion	11 444 125	11 514 793	11 410 034	11 229 708	11 469 701	11 385 064	12 076 224	0,9 %

Source : Anafi

Les ressources fiscales perçues par la commune progressent de 1,9 % par an en moyenne entre 2014 et 2019, malgré la faible dynamique des bases et la stabilité des taux d'imposition. Elles connaissent une hausse significative en 2020 (+ 0,86 M€) qui contribue à la croissance des produits de gestion.

En revanche, les ressources institutionnelles issues des dotations et participations diminuent fortement sur la période, à hauteur de - 5,8 % par an en moyenne. Cette diminution résulte principalement de la réduction des dotations de l'État versées aux collectivités territoriales, dans le cadre de la contribution de celles-ci au redressement de la situation des finances publiques.

5.2.2.1. Les ressources fiscales

Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres, nettes des restitutions, rassemblent les produits d'imposition perçus et conservés par la commune sur son territoire, au premier titre desquels la fiscalité des ménages. Elles atteignent $4 \, \mathrm{M} \in \mathbb{C}$ en 2019 avec une variation annuelle moyenne de $4.7 \, \%$ entre 2014 et 2019 puis près de $5 \, \mathrm{M} \in \mathbb{C}$ en 2020.

٠.

¹³⁶ L'exercice 2015 se distingue nettement du précédent concernant les charges de gestion, avec pour conséquence un excédent brut de fonctionnement multiplié par deux. Afin de neutraliser les effets de cet écart, la variation annuelle moyenne entre 2015 et 2019 est indiquée dans ce tableau.

tableau 35 : évolution des ressources fiscales propres

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2014-2020
Impôts locaux nets	3 239 999	3 331 116	3 354 842	3 368 093	3 425 533	3 568 189	4 202 277	4,4 %
Dont taxes foncières et d'habitation	3 239 999	3 331 116	3 339 530	3 368 093	3 420 650	3 558 292	4 199 216	4,4 %
Dont autres impôts locaux ou assimilés	0	0	15 312	0	4 883	9 897	3 061	
- Prélèvements au titre de l'article 55 de la loi SRU	550 950	266 164	266 168	325 774	246 795	255 897	40 543	- 35,3 %
En % des impôts locaux	17,1 %	7,6 %	7,2 %	8,5 %	6,3 %	6,3 %	0,8 %	
= Impôts locaux nets des restitutions	2 689 049	3 064 952	3 088 674	3 042 319	3 178 738	3 312 292	4 161 734	7,6 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	55 247	70 528	145 603	165 558	132 145	131 284	75 029	5,2 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	480 438	362 133	456 583	613 477	604 827	613 673	685 323	6,1 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 224 734	3 497 613	3 690 860	3 821 355	3 915 710	4 057 249	4 922 087	7,3 %

Source : Anafi

Les prélèvements de la loi SRU, qui constituent un prélèvement sur recettes fiscales, diminuent suite aux efforts de construction entrepris par la commune.

Les mécanismes de déduction des subventions foncières adoptés à partir de 2018 permettront d'accroître cette diminution 137 à l'instar du prélèvement de 2020. Cette réduction et la hausse des taux de fiscalité foncière participent à la croissance du produit des impôts locaux qui atteignent 4,2 M \in en 2020.

Une politique fiscale avantageuse

Les taux de fiscalité ménage restent stables entre 2014 et 2019, à un niveau très inférieur au taux national de la strate.

tableau 36 : niveau des taux de la fiscalité ménage

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxe d'habitation	5,71 %	5,71 %	5,71 %	5,71 %	5,71 %	5,71 %
Moyenne nationale strate	15,87 %	15,98 %	16,61 %	16,71 %	16,68 %	16,66 %
Foncier bâti	11,23 %	11,23 %	11,23 %	11,23 %	11,23 %	11,23 %
Moyenne nationale strate	22,65 %	22,48 %	22,74 %	22,67 %	22,76 %	22,58 %
Foncier non bâti	40,24 %	40,24 %	40,24 %	40,24 %	40,24 %	40,24 %
Moyenne nationale strate	59,95 %	59,11 %	57,79 %	55,08 %	52,18 %	53,69 %

Source : Anafi fiscalité via Bercy Colloc

Une hausse des taux de la taxe sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti a été votée par délibération du 10 juin 2020. Le gain de produit fiscal attendu est estimé à 0,6 M€.

61

¹³⁷ Cf. § 2.3.2.1.

tableau 37 : évolution des taux entre 2019 et 2020

	2	019	2	020	Variation du produit		
	Taux	Produit (en €)	Taux Produit (en €)		variation da produtt		
Taxe d'habitation	5,71 %	1 194 687	5,71 %	1 226 679			
Taxe foncière sur le bâti	11,23 %	2 350 064	13,77 %	2 948 019	25,4 %	597 955 €	
Taxe foncière sur le non-bâti	40,24 %	11 484	49,34 %	13 914	21,2 %	2 430 €	
TOTAL		3 556 235		4 188 612	17,8 %	600 385 €	

Source : CRC Occitanie (taux et produits votés par l'assemblée délibérantes)

En dépit de cette hausse, les taux votés par la commune restent inférieurs aux taux moyens des communes de la métropole toulousaine. En 2019, le taux de la taxe d'habitation de la commune est deux fois inférieur à ce taux moyen¹³⁸. En conséquence, son produit fiscal est quatre fois inférieur au produit moyen des autres communes-membres. Il se rapproche toutefois du produit médian (0,8 M€). Ces observations s'appliquent également aux taxes foncières.

tableau 38 : variation du produit de la fiscalité ménage entre 2014-2019

Produit	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne 2014-2019
Taxe d'habitation	1 100 488	1 149 880	1 123 785	1 129 381	1 148 280	1 194 687	1,7 %
Foncier bâti	2 121 235	2 166 267	2 195 353	2 223 091	2 257 165	2 350 064	2,1 %
Foncier non bâti	10 865	10 855	10 865	11 267	21 081	21 125	14,2 %
Total	3 232 588	3 327 002	3 330 003	3 363 739	3 426 526	3 565 876	2,0 %
Variation du produit fiscal	1,3 %	2,9 %	0,1 %	1,0 %	1,9 %	4,1 %	

Source : Anafi fiscalité via Bercy Colloc

En l'absence de hausse des taux entre 2014 et 2019, la croissance des produits fiscaux a été majoritairement portée par l'effet forfaitaire de la variation des bases.

Toutefois, la commune dispose de bases fiscales d'une dynamique supérieure à celle de son niveau de strate. Les bases communales sont entre 20 % et 25 % supérieures à celles de la strate entre 2015 et 2019. Elles connaissent une progression de 2,2 % par an en moyenne, contre 1 % au niveau national.

tableau 39 : évolution des bases fiscales de la commune

Bases (en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Taxe d'habitation	19 273 000	20 138 000	19 681 000	19 779 432	20 110 171	20 922 138	1,7 %
Foncier bâti	18 889 000	19 290 000	19 549 000	19 796 016	20 111 900	20 939 125	2,1 %
Foncier non bâti	27 000	27 000	27 000	28 082	28 530	28 566	1,1 %
Bases nettes totales imposées en €	38 189 000	39 455 000	39 257 000	39 603 530	40 250 601	41 889 829	1,9 %
Bases nettes totales imposées en € par habitant	3 171	3 309	3 282	3 336	3 415	3 540	2,2 %
Moyenne nationale de la strate en ϵ par habitant	N.D.	2 725	2 732	2 746	2 752	2 829	0,9 %

Source : Anafi fiscalité via Bercy Colloc

Trois abattements facultatifs ont été votés par la commune : un abattement général à la base, un abattement spécial à la base (15 %) et un abattement spécial handicapés à la base (10 %). L'ordonnateur souligne, dans sa réponse, qu'il souhaite maintenir cette politique d'abattement adoptée de longue date.

¹³⁸ Cf. annexe 8.

Ainsi, bien qu'elle ait augmenté les taux des taxes foncières en 2020, la commune conserve une marge de manœuvre dans l'utilisation du levier fiscal au regard du niveau de ses bases et des abattements votés. Elle est néanmoins contrainte par la fiscalité communautaire dont la tendance à la hausse conduit à l'augmentation de la pression fiscale sur le contribuable unionais ¹³⁹.

tableau 40 : évolution des indicateurs fiscaux de la commune

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Potentiel fiscal (trois taxes) en €	9 271 830	9 505 455	10 290 168	10 407 476	10 173 049	10 383 591
Potentiel financier en €	15 988 615	16 243 240	16 179 177	16 968 639	17 541 871	17 592 788
Effort fiscal	0,96	0,93	0,93	0,94	0,96	0,96
Effort fiscal moyen de la strate	1,20	1,20	N.D	N.D	1,21	1,21

Source : données de la direction générale des collectivités locales et de Bercy Colloc

La suppression de la taxe d'habitation

En conséquence de la suppression progressive de la taxe d'habitation, la commune a perçu en 2020 un dégrèvement de l'État à hauteur du montant du produit de fiscalité calculé sur la base des taux de fiscalité applicables en 2017, pour 80 % des contribuables concernés par les premières étapes de suppression¹⁴⁰.

En 2021, la totalité du produit de taxe d'habitation perçu sur la base de 2017 sera remplacé par le transfert du produit départemental de la taxe foncière sur le bâti. Afin de garantir une compensation intégrale pour les communes, un dispositif de lissage par application d'un coefficient correcteur est prévu. D'après les estimations de la commune, le produit de taxe foncière transféré en 2021 devrait être supérieur à celui de la taxe d'habitation, justifiant donc un lissage du surplus de recettes.

tableau 41 : estimation de l'application du coefficient correcteur pour 2021

Calcul du coefficient correcteur	Montant estimé pour 2021
Produit de la taxe foncière sur le bâti communale (en €)	2 966
+ Produit de la taxe foncière sur le bâti départementale transférée (en €)	4 717
- Écart ressources 2020/2021 (en €)	- 3 373
= Produit total com (A) (en €)	4 310
/ Produit foncier bâti (commune + département transféré) (B) (en €)	7 682
= Coefficient correcteur calculé (A) / (B)	0,5610

Source : commune de L'Union

Les autres ressources fiscales

La commune a mis en place¹⁴¹ une taxe locale sur la publicité extérieure¹⁴². La taxe porte sur les dispositifs publicitaires, les enseignes et les pré-enseignes extérieurs et visibles d'une voie

¹³⁹ Variation annuelle moyenne comprise entre 4,7 % et 6 % sur la fiscalité des ménages constatés dans le *rapport d'observations* définitives Toulouse Métropole, enquête sur la Métropole de Toulouse (§ 5.3.1.1), CRC Occitanie, décembre 2020.

¹⁴⁰ Foyer fiscal de référence inférieur à 27 000 €.

¹⁴¹ Délibération du 20 mai 2015.

¹⁴² Article L. 2333-6 du CGCT: « Les communes peuvent, par délibération de leur conseil municipal, prise avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition, instaurer une taxe locale sur la publicité extérieure frappant les supports publicitaires dans les limites de leur territoire, dans les conditions déterminées par la présente section ».

publique, installés sur le territoire de la commune. La commune a retenu une exonération jusqu'à 12 mètres carrés d'enseignes. Le produit de cette taxe constitue une ressource d'environ 0,1 M€.

Le dynamisme de la fiscalité issue des droits de mutation à titre onéreux participe également à la croissance des produits fiscaux communaux sur la période.

Stable sur la période à hauteur de 4,5 M€, la fiscalité reversée représente près de la moitié des ressources propres de la commune, principalement constituée par l'attribution de compensation versée par la métropole¹⁴³.

5.2.2.2. Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles diminuent de 5,8 % par an en moyenne sur la période. Leur niveau passe de 2,3 M€ en 2014 à 1,5 M€ en 2019. La baisse est particulièrement marquée pour la dotation globale de fonctionnement, qui diminue de 20 % par an en moyenne sur la période.

Variation annuelle 2015 2017 2019 en € 2014 2016 2018 2020 moyenne 2014-2020 Dotation globale de fonctionnement 1 315 316 1 054 198 808 461 601 084 515 804 359 653 - 19,4 % 426 138 706 318 742 782 Participations 834 785 795 631 524 885 951 104 1 068 064 4,2 % 140 968 148 302 332 384 184 293 176 659 166 108 176 323 3,8 % Autres attributions et participations 1 665 729 | 1 491 695 | 1 435 245 2 291 069 1 998 131 1 543 350 1 604 040 = Ressources institutionnelles - 5,8 %

tableau 42 : évolution des ressources institutionnelles

La commune bénéficie de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, attribuée au regard de la population, de la superficie du territoire et à d'autres critères de compensation. En raison de sa situation économique et fiscale, elle ne perçoit pas de dotation de péréquation communale¹⁴⁴.

Les participations de la caisse d'allocations familiales augmentent de 4,2 % par an en moyenne. Elles atteignent 1 M€ en 2020. La commune les perçoit au titre des compétences relatives à la prestation de service ordinaire, l'accueil de loisirs sans hébergement, l'accueil de loisirs associé à l'école et dans le cadre du contrat enfance-jeunesse.

5.2.2.3. Les autres catégories de ressources

Les ressources issues des prestations de service proviennent principalement de redevances pour services à caractère périscolaire, sportif ou social en lien avec les compétences de la commune et les services afférents.

Ces produits diminuent de 3 % par an en moyenne entre 2014 et 2019. La réouverture de la piscine en mars 2021 est susceptible de les accroître à nouveau. Les revenus locatifs et les redevances représentent 0,3 M€ en 2019 et connaissent une croissance moyenne annuelle de 0,8 % sur la période, constituant un levier de ressources pour la commune.

¹⁴³ Cf. § 2.1.1.

¹⁴⁴ Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale ou dotation nationale de péréquation.

tableau 43: autres produits

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2014-2020
+ Domaine et récoltes	32 945	31 044	48 074	29 526	38 161	17 040	27 614	- 2,9 %
+ Travaux, études et prestations de services	1 105 897	1 124 929	1 170 484	1 094 252	1 247 507	939 719	761 154	- 6,0 %
+ Remboursement de frais	648	447	1 080	8 534	0	0	0	- 100,0 %
= Total des produits	1 139 490	1 156 419	1 219 638	1 132 312	1 285 668	956 759	788 768	- 5,9 %
+ Revenus locatifs et redevances	244 263	327 094	316 004	310 132	343 471	334 024	255 851	0,8 %
= Ressources d'exploitation	1 383 752	1 483 514	1 535 642	1 442 444	1 629 139	1 290 783	1 044 619	- 4,6 %

Source : Anafi

En dépit d'une diminution marquée des ressources institutionnelles, la commune parvient à maintenir un niveau de ressources relativement stable, sans compter l'impact de la crise sanitaire à partir de 2020 (cf. *supra*).

5.2.3. Les charges de gestion

Sur 2015-2019, les charges de gestion courante connaissent une croissance annuelle moyenne de 1,1 %. Leur structure montre la part croissante des charges de personnel qui représentent 63,2 % du total en 2019. Il est vrai que les charges à caractère général connaissent une évolution annuelle moyenne de - 1,7 % sur la même période.

tableau 44 : structure de coût des charges de gestion courante

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2014-2020
Charges à caractère général	2 965 051	2 843 925	2 820 230	2 672 546	2 661 097	2 725 396	2 678 653	- 1,7 %
+ Charges de personnel	6 135 615	6 366 214	6 463 666	6 558 301	6 727 372	6 876 716	6 882 089	1,9 %
+ Subventions de fonctionnement	1 092 950	771 964	774 934	790 293	837 193	837 019	855 605	- 4,0 %
+ Autres charges de gestion	701 915	420 064	398 059	484 950	419 958	429 503	405 918	- 8,7 %
+ Charges d'intérêt	268	0	0	0	0	11 380	22 654	109,5 %
= Charges courantes	10 895 798	10 402 166	10 456 889	10 506 090	10 645 621	10 880 014	10 844 918	- 0,1 %
Charges de personnel / charges courantes	56,3 %	61,2 %	61,8 %	62,4 %	63,2 %	63,2 %	63,5 %	
Intérêts et pertes de change / charges courantes	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	

Source : Anafi

5.2.3.1. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général atteignent 2,7 M€ en 2019 et représentent près d'un quart des produits de gestion.

Les achats concentrent 52,3 % des charges à caractère général en 2019¹⁴⁵. Ce poste de dépense diminue d'environ 4 % par an en moyenne en raison d'une professionnalisation progressive de la gestion de la commande publique, qui reste tout de même à poursuivre¹⁴⁶.

Les charges d'entretien et de répartition, qui représentent 18 % du total, diminuent également.

¹⁴⁵ Cf. annexe 9.

¹⁴⁶ Cf.§ 3.2.

En revanche, les charges liées aux contrats de prestation de services atteignent 0,25 M€ en 2019 et représentent 9,1 % des charges à caractère général. Cette hausse conjoncturelle est liée à la réalisation des opérations d'investissement et à la rémunération des prestations de services afférentes, notamment de maîtrise d'ouvrage.

5.2.3.2. Les autres charges de fonctionnement

La dissolution de l'ASU, à la suite d'une procédure de liquidation judiciaire, explique la diminution des subventions versées en 2015. Entre 2015 et 2020, les subventions versées aux associations sportives s'élèvent en moyenne à 0,13 M€.

La croissance du montant des subventions à hauteur de 2,1 % en moyenne par an entre 2015 et 2019 résulte notamment de la comptabilisation de la subvention versée à l'école de musique à partir de 2018.

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation moyenne 2014-2019	Variation moyenne 2015-2019	2020
Subventions de fonctionnement	1 092 950	771 964	774 934	790 293	837 193	837 019	- 5,2 %	2,0 %	855 605
Dont subventions aux établissements publics rattachés (centre communal d'action sociale)	0	21 000	21 000	21 000	24 800	21 000		0,0 %	44 000
Dont subventions aux personnes de droit privé	1 092 950	750 964	753 934	769 293	812 393	816 019	- 5,7 %	2.1 %	811 605

tableau 45 : détail des subventions de fonctionnement versées

Source : Anafi

Une procédure de demande de subvention a été mis en place à partir de 2015. Le formulaire à remplir et les pièces à joindre sont conformes aux dispositions du décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations. Les demandes sont traitées au cas par cas, sans que des critères généraux d'attribution soient définis, si ce n'est l'intérêt local du projet associatif.

La commune a mis en place des conventions de partenariat avec les associations bénéficiaires d'une subvention comprise entre 10 k€ et 23 k€ 147 . Entre 2014 et 2019, le total s'élève à 0,68 M€ et le partenariat concerne une dizaine d'associations sportives, l'association Union festivité et l'association des personnels de mairie.

Les associations peuvent bénéficier de mises à disposition qui font l'objet d'une convention spécifique indiquant le lieu, les créneaux horaires, les conditions d'utilisation et les règles d'hygiène et de sécurité à respecter. La valorisation et la comptabilisation des mises à disposition de locaux et de matériel ne sont pas effectuées par la commune.

En 2019, deux crèches associatives, la bibliothèque et la ludothèque ainsi que le pôle musical perçoivent une subvention annuelle supérieure à 23 000 € pour un montant total de près de 0,6 M€. La conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens avec le bénéficiaire,

Cr. annez

¹⁴⁷ Cf. annexe 4.

« définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée » 148, est obligatoire.

tableau 46 : subventions supérieures à 23 000 € versées aux associations

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total général
ASU	311 163						311 163
Bibliothèque			31 500	53 000	53 500	53 500	191 500
Ludothèque	53 573	26 000	47 000	23 500		63 000	213 073
Crèche les Moussaillons (association « L'Envol »)	112 455	112 455	112 455	112 455	112 455	112 455	674 730
Crèche Lutins du Manoir (association « L'Envol »)	94 698	119 698	119 698	119 698	119 898	119 898	693 588
École de musique de L'Union			210 000	226 335	250 000	250 000	936 335
Enseignement artistique de L'Union	211 468	210 000					421 468
Total annuel	783 357	468 153	520 653	534 988	535 853	598 853	3 441 857

Source: ORC (comptes de gestion)

Entre 2015 et 2019, une convention a systématiquement été conclue pour le versement de ces subventions. Si le formalisme indiqué par les dispositions législatives est respecté, ces documents pourraient toutefois être renforcés afin de servir de documents d'informations et de suivi des relations entre la commune et les bénéficiaires.

5.2.3.3. Les charges de personnel

En 2019, les charges de personnel s'élèvent à 6,87 M€ et représentent 63,2 % des charges courantes. L'importance de ce ratio s'explique par l'exercice de compétences communales qui nécessitent une forte mobilisation de ressources humaines, en particulier des exigences d'encadrement telles que la petite enfance et l'enfance jeunesse. En outre, la commune gère la piscine municipale en régie. Les agents, notamment les maîtres-nageurs, sont des agents municipaux.

La rémunération du personnel, titulaire et non titulaire, connait une croissance annuelle moyenne de 2,6 % sur la période et atteint 4,82 M€ en 2019. La hausse constatée à partir de 2017 résulte, comme évoqué *supra*, de la mise en place du Rifseep au sein de la collectivité.

L'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que : « constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire ». L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que : « Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui bénéficient de subventions pour l'amélioration, la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation ». Les seuils de 23 000 € et 153 000 € pour le dépôt des comptes aux autorités préfectorales départementales ont été définis par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

tableau 47 : détail des charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2014-2020
= Rémunérations du personnel titulaire	3 308 762	3 410 014	3 518 196	3 583 883	3 741 042	3 647 064	3 670 649	1,7 %
= Rémunérations du personnel non titulaire	760 561	869 575	955 071	1 010 391	984 688	1 168 646	1 178 347	7,6 %
= Rémunérations du personnel	4 244 783	4 452 662	4 538 028	4 623 628	4 743 042	4 823 352	4 829 285	3,0 %
- Atténuations de charges	206 034	79 112	38 084	86 575	42 856	25 264	19 711	- 32,4 %
= Rémunérations nettes du personnel	4 038 750	4 373 550	4 499 944	4 537 053	4 700 186	4 798 088	4 829 285	3,0 %
+ Charges sociales	1 927 462	1 775 635	1 780 755	1 832 317	1 829 337	1 886 210	1 865 747	- 0,5 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	169 403	178 846	182 967	186 528	189 275	192 018	187 056	1,7 %
+ Autres charges de personnel	0	38 183	0	2 402	8 574	400	0	
= Charges de personnel interne	6 135 615	6 366 214	6 463 666	6 558 301	6 727 372	6 876 716	6 882 089	1,9 %
Charges sociales en % des charges de personnel interne	31,4 %	27,9 %	27,6 %	27,9 %	27,2 %	27,4 %	27,1 %	

Source : Anafi

La commune ne dispose d'aucun agent mis à sa disposition. Par contre, des agents municipaux sont mis à disposition du centre communal d'action sociale sans que cela ne se traduise par un remboursement des charges, en application de la dérogation autorisée par l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour la rémunération des agents mis à disposition d'un établissement rattaché. Une convention de mise à disposition est toutefois nécessaire, et doit indiquer cette dérogation au remboursement.

5.3. Le financement des investissements

5.3.1. Le cycle d'investissement

Entre 2014 et 2019, les dépenses d'équipement s'élèvent à 15,7 M€. Principalement couvertes par le financement propre disponible en début de période, le recours à l'emprunt et la mobilisation du fonds de roulement participent ensuite à la couverture du besoin de financement qui connait une forte augmentation à partir de 2017.

tableau 48 : financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2014-2020
CAF brute	594 983	1 124 262	978 238	872 179	978 136	504 720	1 291 846	6 344 365
- Annuité en capital de la dette	6 606	3 500	7 071	7 071	57 071	102 349	197 931	381 600
= CAF nette ou disponible (C)	588 377	1 120 762	971 167	865 108	921 065	402 370	1 093 915	5 962 764
Taxe locale d'enlèvement et taxe d'aménagement	1 829	0	0	0	0	0	0	1 829
+ Fonds de compensation de la TVA	802 834	365 123	188 166	200 639	266 515	104 904	1 360 837	3 289 019
+ Subventions d'investissement	310 101	480 972	60 000	210 240	319 641	408 148	1 204 503	2 993 605
+ Produits de cession	487 973	8 002	38 060	0	254 000	0	567 244	1 355 279
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	1 602 736	854 098	286 226	410 879	840 157	513 052	3 132 584	7 639 732
= Financement propre disponible (C + D)	2 191 113	1 974 860	1 257 394	1 275 987	1 761 222	915 422	4 226 499	13 602 496
Financement propre disponible / dépenses d'équipement	82,8 %	166,4 %	107,8 %	55,3 %	65,0 %	16,0 %	79,4 %	
- Dépenses d'équipement	2 644 753	1 186 633	1 166 380	2 306 599	2 709 487	5 715 500	5 321 855	21 051 209
- Subventions d'équipement	0	1 000	0	0	218 000	297 697	200 000	716 697
- Participations et investissements financiers nets	100 000	0	0	- 100 000	0	0	0	
+/- Variation autres dettes et cautionnement	- 872	- 431	216	216	216	124	308	- 223
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 552 768	787 658	90 797	- 930 828	- 1 166 482	- 5 097 900	- 1 295 664	- 8 165 187
Nouveaux emprunts de l'année	0	36 125	0	1 000 000	1 000 000	0	2 500 000	4 536 125
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 552 768	823 783	90 797	69 172	- 166 482	- 5 097 900	1 204 336	- 3 629 062

Source : Anafi

L'autofinancement dégagé (CAF nette) contribue au financement des investissements sur l'ensemble de la période, mais se dégrade de moitié à partir de 2019 en raison de la diminution de la CAF brute et de la croissance des annuités en capital de la dette qui atteignent 0,1 M€ sur cet exercice.

L'effort d'investissement de la commune se concentre sur des opérations de réhabilitation et de modernisation des équipements. Du fait d'une définition empirique de l'intérêt communautaire¹⁴⁹, la gestion des équipements situés sur son territoire demeure une compétence communale en dépit d'un rayonnement qui peut dépasser le territoire unionais. Tel est le cas pour la piscine de L'Union qui répond aux besoins des populations de plusieurs communes frontalières ainsi qu'aux écoles et collèges environnants¹⁵⁰.

La commune n'a pas bénéficié de fonds de concours métropolitains pour les travaux de réhabilitation de cet équipement, mais d'autres collectivités ont contribué à son financement¹⁵¹.

5.3.2. La soutenabilité de la stratégie d'investissement

Le financement propre disponible a financé 56,9 % des dépenses d'équipement de 2014 à 2019. La politique d'investissement menée sur la période de contrôle est soutenable bien que l'effort se concentre sur les trois derniers exercices sous revue.

¹⁴⁹ Concernant la compétence relative à la construction, l'aménagement et la gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

¹⁵⁰ La piscine accueille les élèves de l'école maternelle Belbèze, des trois écoles primaires de la commune et de 17 communes voisines ainsi que des collèges de L'Union et de cinq autres communes.

¹⁵¹ D'après la commune, la répartition du coût total du projet à hauteur de 4,1 M€ HT est la suivante : 1,9 M€ porté par L'Union, puis subventionné par le conseil départemental (709 000 €), l'État (500 000 €), le conseil régional (455 000 €) et les communes de Saint-Jean (200 000 €) et Saint-Génies Bellevue (25 000 €).

En 2020, le taux de couverture des dépenses d'équipement par le financement propre progresse du fait de la perception de subventions d'investissement à hauteur de 1,2 M \in . Le besoin de financement diminue par rapport aux exercices précédents (-1,3 M \in) mais la commune poursuit sa stratégie financière en partie basée sur l'emprunt, en contractant un nouvel emprunt de 2,5 M \in qui lui permet de reconstituer son fonds de roulement.

Entre 2014 et 2019, le besoin de financement s'élève à 6,8 M€ dont 5,1 M€ au titre du seul exercice 2019. Limité jusqu'alors en raison des réserves dont dispose la commune, il a été couvert par la contraction de deux emprunts entre 2017 et 2018. Les contrats d'emprunts ne présentent pas de risque financiers, notés A1 et sont assortis d'un taux fixes compris entre 0 % et 1,38 % sur des durées de 15 à 20 ans.

2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 en € Encours de dettes du budget principal au 1er janvier 31 106 25 372 58 428 51 141 1 043 854 1 986 567 1 884 094 Annuité en capital de la dette 6 606 3 500 7 071 7 071 57 071 102 349 197 931 - 872 - 431 216 216 Variation des autres dettes non financières 216 124 $1\ 000\ 000$ 36 125 0 1 000 000 0 2 500 000 + Nouveaux emprunts Encours de dette du budget principal au 31 décembre 51 141 | 1 043 854 1 986 567 25 372 58 428 1 884 094 4 185 854 504 720 594 983 1 124 262 978 238 872 179 978 136 1 291 846 1,2 Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute) 0,0 0,1 0,1 2,0 3,7 3,2

tableau 49 : stock de dettes de la commune

Source : Anafi

L'encours de dette atteint 4,2 M€ au 31 décembre 2020, soit un ratio de 360 € par habitant et un taux d'endettement estimé à 37 $\%^{152}$. En dépit d'une augmentation conséquente de l'encours de dette sur la période, ces ratios demeurent inférieurs au niveau moyen de la strate, qui présente un endettement par habitant de 907 € et un taux d'endettement de 70,6 %.

La capacité de désendettement de la commune atteint 3,2 ans en 2020 ce qui correspond à un endettement maîtrisé.

La commune envisage de contracter un nouvel emprunt de 1 M \in en 2021. Elle s'appuie sur deux scenarios élaborés pour 2019-2026 afin de suivre la trajectoire d'extinction de son encours de dette, avec un encours compris entre 2,5 M \in et 3 M \in ¹⁵³. En application du principe de prudence, la commune doit suivre avec précision l'amortissement de son emprunt.

5.4. La situation bilancielle

5.4.1. Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement

5.4.1.1. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement résulte de la différence entre les ressources stables, constituées des ressources propres et des emprunts, et les emplois stables, soit l'ensemble des immobilisations.

¹⁵² À partir des données comptables disponibles pour l'encours de dette et des données issues du budget principal pour 2020.

¹⁵³ Eléments présentés lors du débat d'orientation budgétaire du 10 décembre 2020 (cf. annexe 10).

tableau 50 : détail du fonds de roulement

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2014-2020
Dotations, réserves et affectations	60 807 306	61 397 682	62 324 098	63 067 225	63 647 349	64 104 581	65 301 306	1,2 %
+/- Différences sur réalisations	60 827	64 260	64 176	64 176	8 886 419	8 886 419	9 113 436	130,5 %
+/- Résultat (fonctionnement)	225 253	738 250	542 488	313 609	352 328	- 164 112	612 071	18,1 %
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	11 506 202	11 980 822	12 034 470	12 238 359	15 532 027	15 939 232	17 143 093	6,9 %
= Ressources propres élargies	72 599 588	74 181 014	74 965 233	75 683 369	88 418 124	88 766 121	92 169 906	4,1 %
+ Dettes financières (hors obligations)	25 372	58 428	51 141	1 043 854	1 986 567	1 884 094	4 185 854	134,2 %
= Ressources stables (E)	72 624 960	74 239 442	75 016 374	76 727 223	90 404 691	90 650 214	96 355 761	4,8 %
= Emplois immobilisés (F)	65 952 823	66 743 523	67 429 657	69 071 335	82 915 284	88 258 707	92 759 918	5,8 %
= Fonds de roulement net global (E - F)	6 672 137	7 495 919	7 586 717	7 655 888	7 489 407	2 391 507	3 595 843	- 9,8 %
En nombre de jours de charges courantes	223,5	263,0	264,8	266,0	256,8	80,2	121	

Source : Anafi

Les ressources propres du fonds de roulement s'élèvent à 88,8 M€ en 2019 et connaissent une croissance annuelle moyenne de 4,1 %. Il est constitué principalement des dotations, réserves et affectations dont bénéficient la commune (64 M€). Les ressources stables, qui incluent l'encours de dette, atteignent 90,6 M€ en 2019. Les dettes financières restent minoritaires dans la structure des ressources (2 %).

Le fonds de roulement a été mobilisé pour couvrir le besoin de financement de 2019 à hauteur de 5,1 M€. Il demeure toutefois à un niveau satisfaisant équivalent à 80 jours de charges courantes. Ce niveau est porté à 121 jours de charges courantes en 2020, soit un niveau supérieur au plafond d'alerte de 90 jours, en raison du résultat excédentaire de l'exercice et de la contraction d'un nouvel emprunt

5.4.1.2. Le besoin en fonds de roulement

Lié aux besoins de l'activité, le besoin en fonds de roulement (BFR) se calcule en déduisant les dettes à court terme des créances et des stocks. À la différence du BFR global, le BFR de gestion n'intègre pas les dettes et créances sociales, fiscales et les comptes de rattachement. Il indique le besoin de liquidité de la commune au regard des dettes d'exploitation, des stocks et des créances du cycle d'exploitation.

tableau 51 : détail du besoin en fonds de roulement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
+ Redevables et comptes rattachés	119 537	198 362	297 519	219 035	320 290	405 153	205 550	252 207
Dont redevables	116 048	159 422	294 720	128 582	124 849	118 332	82 779	146 390
- Encours fournisseurs	255 619	194 985	101 043	155 068	135 746	451 648	268 080	223 170
Dont fournisseurs d'immobilisations	25 734	14 872	1 292	32 273	81 792	170 244	183 430	72 805
= BFR de gestion	- 136 082	3 377	196 476	63 967	184 544	- 46 495	- 62 531	29 037
en nombre de jours de charges courantes	- 4,6	0,1	6,9	2,2	6,3	- 1,6	- 2,1	
- Dettes et créances sociales	268	12 014	1 279	1 331	0	7 780	0	3 239
- Dettes et créances fiscales	465	697	935	601	486	6 886	6 383	2 350
- Autres dettes et créances sur État et collectivités 154	189 952	6 357	- 5 956	- 17 949	- 11 268	33 962	0	27 871
- Autres dettes et créances	- 4 382	- 87 537	- 23 230	- 229 577	- 51 216	35 591	- 280 865	- 91 602
Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*	92	27 361	21 252	67 032	37 671	103 947	73 641	47 285
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	1 355	- 48 361	748	12 413	- 7 591	225 466	6 945	27 282
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	4 699	373	401	0	200	7 090	0	1 823
Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	12 710	24 990	33 045	175 112	7 915	94 297	17 434	52 215
Dont compte de rattachement avec le centre communal d'action sociale et la caisse des écoles**	4 983	14 171	29 632	0	0	0	0	6 969
= BFR global	- 322 384	71 846	223 448	309 561	246 543	- 130 715	211 951	87 178
En nombre de jours de charges courantes	- 10,8	2,5	7,8	10,8	8,5	- 4,4	7,1	

Source : Anafi

Concernant le BFR de gestion, le niveau de créances auprès de redevables demeure stable sur la période à hauteur de 0,15 M€ en moyenne. Ces créances concernent des titres détenus auprès de particuliers pour des prestations diverses, émis au cours de l'exercice N ou N-1 et pour lesquels des diligences en vue de leur recouvrement ont été réalisées. Le risque de non-recouvrement est donc réduit, et les créances sur les redevables contentieux sont limitées (inférieur à 10 k€).

Les opérations de fin d'exercice influencent le niveau du BFR. L'accroissement des produits à rattacher à l'exercice (compte 4181) augmente le BFR à partir de 2017. Le niveau d'encours fournisseurs varie en fonction des exercices mais atteint 0,45 M€ en 2019 en raison de l'importance des charges à rattacher (compte 408) ce qui contribue à équilibrer le BFR mais traduit un accroissement du niveau des factures à payer, notamment sur le compte 4011 qui cumule un nombre élevé de factures de petits montants.

Le délai global de paiement des factures pour les collectivités territoriales et leurs groupements est fixé à 30 jours¹⁵⁵. À l'exception des exercices 2015 et 2016, L'Union respecte ce délai bien que son niveau moyen atteigne 28 jours.

¹⁵⁴ Subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer.

^{*} présentation en valeur absolue

^{**} un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

¹⁵⁵ Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

tableau 52: indicateur de gestion du poste comptable, budget principal de L'Union

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Délai de traitement (titres)	5,62	5,11	3,64	4,08	2,37	6,72	4,59
Délai de traitement (mandats)	3,39	3,36	2,04	2,81	2,04	5,23	3,15
Nombre de lignes de titres émises	1 509	1 809	1 755	2 352	2 133	2 132	1 948
Nombre de lignes de mandats émis	10 796	10 862	10 496	10 302	11 425	10 971	10 809
Délai de paiement (poste comptable)	4,31	4,59	3,46	4,23	3,35	4,31	4,04
Délai global de paiement en jours	22,6	30,72	30,46	26,78	28,7	28,9	28,03

Source : trésorerie de L'Union (tableaux de synthèse du poste comptable)

Les produits à classer ou à régulariser¹⁵⁶ correspondent principalement à des versements de régisseurs (compte 4711). Les charges à classer et à régulariser correspondent à des charges payées avant mandatement pour lesquelles les mandats de régularisation n'ont pas été émis avant la clôture de l'exercice (compte 4721). Leur niveau, élevé en 2019, résulte de difficulté de gestion rencontrées sur cet exercice, à régulariser sur les exercices à venir pour limiter les risques d'atteinte à la fiabilité du résultat.

5.4.2. La situation de trésorerie

La trésorerie résulte du fonds de roulement net du BFR. Il indique, à un instant « t », le niveau de liquidités dont dispose la collectivité sur son compte au trésor.

tableau 53 : trésorerie au 31 décembre N

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2014-2020
Fonds de roulement net global	6 672 137	7 495 919	7 586 717	7 655 888	7 489 407	2 391 507	3 595 843	- 9,8 %
- BFR global	- 322 384	71 846	223 448	309 561	246 543	- 130 715	211 951	
=Trésorerie nette	6 994 521	7 424 074	7 363 269	7 346 327	7 242 864	2 522 222	3 383 891	- 11,4 %
En nombre de jours de charges courantes	234,3	260,5	257,0	255,2	248,3	84,6	113,9	

Source : Anafi

En raison d'un impact proportionnellement limité du BFR sur la trésorerie, celle-ci suit une évolution similaire à celle du fonds de roulement, avec une stabilité sur 2015-2018 suivie d'une forte diminution en 2019. La trésorerie au 31 décembre 2019 conserve néanmoins un niveau satisfaisant de 84,6 jours de charges courantes. Ce niveau progresse à nouveau en 2020 avec une trésorerie équivalente à 114 jours de charges courantes au 31 décembre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune maîtrise ses résultats de fonctionnement, ce qui lui permet de préserver sa CAF dans un contexte marqué par la crise sanitaire liée à la Covid-19. Les conséquences financières sont donc limitées pour l'exercice 2020, exercice au cours duquel la CAF brute atteint 1,2 M€ du fait de la progression des ressources fiscales de la commune.

¹⁵⁶ Alors qu'ils sont censés être régularisés avant la clôture de l'exercice, les comptes d'imputation provisoires qui figurent dans l'état de développement des soldes joints aux comptes de gestion présentent sur l'ensemble de la période des soldes excédentaires ou déficitaires. Ces soldes anormaux impactent le niveau du BFR global.

Entre 2014 et 2019, les dépenses d'investissement atteignent 15,7 M€, principalement orientées vers des travaux d'entretien et de réhabilitation du patrimoine communal et financées à 57 % par le financement propre disponible. La dynamique se poursuit en 2020 avec des dépenses d'équipement qui s'élèvent à 5,3 M€, soit un niveau proche de l'exercice précédent.

La capacité de désendettement est de 3,2 ans au 31 décembre 2020 et l'endettement par habitant de 360 €, trois fois inférieur au niveau de la strate. La commune présente donc une situation financière saine qui devrait lui permettre, en cas de dégradation de la situation sanitaire, de supporter d'éventuelles nouvelles charges ou pertes de recettes sans obérer sa capacité d'investissement pour les années suivantes.

ANNEXES

annexe 1 : suivi de la recommandation « réaliser un partenariat avec le relais d'assistants maternels afin de mieux connaître le nombre d'enfants utilisant ce mode de garde ».

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

Par rapport à 2012, la gestion des établissements d'accueil des jeunes enfants conserve une répartition entre gestion municipale et gestion privée. Une nouvelle forme d'accueil, *via* des micro-crèches d'entreprises, s'est également développée.

Les capacités d'accueil sur le territoire de la commune diminuent en moyenne de 2,3 % par an entre 2014 et 2019, passant de 296 places à 264. La diminution se concentre sur l'accueil individuel auprès d'assistantes maternelles (42 places en moins). Concernant l'accueil collectif, la diminution des places en crèches municipale a été compensé par la création de deux micro-crèches, permettant ainsi d'augmenter de 10 le nombre de places total.

Cette évolution s'explique par différents facteurs. La halte-garderie a réduit ses places sur demande la protection maternelle et infantile dans l'attente d'une réhabilitation de la structure actuellement en cours. La diminution du nombre de place en crèche municipale ou chez les assistantes maternelles résultent des évolutions dans la structure des effectifs, liées au départ ou à la vieillesse.

tableau 54 : évolution des capacités d'accueil des enfants de 0 à 3 ans

Organisme	Gestionnaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Taux de croissance annuel moyen
Crèche collective	Municipal	20	20	20	20	20	20	20	0,0 %
Crèche familiale	Municipal	22	22	20	24	24	24	15	- 7,4 %
Halte-garderie	Municipal	16	10	10	10	10	10	10	- 9,0 %
Total gestion munic	ipale	58	52	50	54	54	54	45	- 4,9 %
Crèche collective	Association « L'Envol »	25	25	25	25	25	25	25	0,0 %
Crèche collective	Association « L'Envol »	30	30	30	30	30	30	33	1,9 %
Total gestion associ	ative	55	55	55	55	55	55	58	1,1 %
Micro crèche	Entreprise La Maison bleue	0	0	10	10	10	10	10	0,0 %
Micro crèche	Entreprise La cabane d'Achille et Camille	0	0	0	0	0	0	10	0,0 %
Total gestion privée		0	0	10	10	10	10	20	26,0 %
Total places en colle	ectif	113	107	115	119	119	119	123	1,7 %
Total places chez le	s assistantes maternelles	183	177	171	141	147	147	141	- 5,1 %
Total des capacités	Total des capacités d'accueil sur le territoire		284	286	260	266	266	264	- 2,3 %
Nombre d'enfants entre 0 et 3 ans recensés sur le territoire de 2014 à 2019		223	233	254	254	282	271	N.D	4,0 %
Taux de couverture	des besoins d'accueil	132,7 %	121,9 %	112,6 %	102,4 %	94,3 %	98,2 %	N.D	

Source : commune de L'Union

N.D = non donné

Le rapport précédent constate une offre d'accueil qui couvre 122 % des besoins de la commune. La commune conserve, jusqu'en 2017, une capacité d'accueil supérieure aux besoins du territoire. En dépit d'une légère diminution des places, L'Union conserve des capacités d'accueil élevées.

Les taux d'occupation des différentes structures sont supérieurs à 70 %. La commune ne suit pas le taux d'occupation chez les assistantes maternelles, en dépit d'un rapprochement fonctionnel. La commune indique que « dans le cadre du relais d'assistantes maternelles, une fiche de disponibilité est adressée aux assistantes mais elle ne la renvoie pas systématiquement (pas d'obligation) ». Elle ajoute que lorsque les fiches sont remplies, le constat est celui d'un taux d'occupation élevé.

tableau 55: taux d'occupation par type de structure d'accueil

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crèche collective municipale	81,1 %	73,9 %	77,4 %	74,0 %	72,3 %	74,1 %
Crèche familiale municipale	85,6 %	82,3 %	89,7 %	66,3 %	80,3 %	83,9 %
Halte-garderie municipale	68,0 %	42,9 %	79,1 %	78,3 %	85,7 %	87,9 %
Crèche collective Les Lutins du manoir	92,3 %	99,3 %	100,5 %	94,7 %	93,4 %	91,8 %
Crèche collective Les moussaillons	93,0 %	97,2 %	96,4 %	95,9 %	95,0 %	90,9 %

Source : commune de L'Union

La restructuration du service

Le service en charge la petite enfance a été restructuré. Il rassemble les trois établissements d'accueil des jeunes enfants gérés par la commune, le relais assistantes maternelles et le pôle petite enfance. Ce pôle assure les missions suivantes : « l'information des familles, le recueil des préinscriptions avec le suivi des places, ainsi que la coordination des structures petite enfance municipales et les relations avec les établissements extramunicipaux ». Sa mise en place, ainsi que le rattachement du relais d'assistantes maternelles au service, facilite le suivi et la cohérence de l'offre d'accueil sur le territoire. Un comité petite enfance a également été instauré afin de renforcer les échanges entre les différentes structures d'accueil.

Un projet de création d'un espace multi-accueil est actuellement en cours. Il prévoit l'ouverture de 14 places d'accueil. Ce nouvel espace a vocation à remplacer l'actuelle halte-garderie dont l'offre d'accueil en demi-journée ne correspond pas suffisamment aux besoins des familles unionaises.

annexe 2 : calcul du coût du temps de travail

Temps de travail, congés et durée hebdomadaire du travail	Éléments de calcul	35 h par semaine		37 h par semaine 10 mois et 35 h par semaine deux mois + 10 récupérations de temps de travail
Jours calendaires	a	365	365	365
Samedis et dimanches	b	104	104	104
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	С	34	34	34
Récupération de temps de travail	c1		12	10
Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	d	8	8	8
Jours au titre du fractionnement des congés	e			
Nombre de jours travaillés	f = a - b - c - d - e	219	207	209
En nombre d'heures	f1 = f x 7 ou 7,4	1 533	1 532	1 533
Écart en nombre d'heures	h = g x 7	49	133	119
Écart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité (7 heures)	i			
Différence avec la durée légale du travail (1 607 heures)	j1 = 1607 -f1	74	75	74
Durée de travail théorique de la collectivité (heures)	k1 = 1607 - j1	1 533	1 532	1 533
Effectif pris en compte exprimé en ETP (compte administratif 1 ^{er} janvier 2019 - ETP pourvus annexe C1-1)	1	136	31	23
Volume d'heures perdues (différence pour l'ensemble de la collectivité en heures)	$m = j \times l$	6 662	4 123	2 737
Sureffectif théorique	n = m / 1607	4	3	2
Charges de personnels (en €, 2019)	0	6 876 716	6 876 716	6 876 716
Coût moyen d'un agent (€)	p = o / l	36 203	36 203	36 203
Surcoût budgétaire (€)	$q = n \times p$	150 073	92 884	61 660

Source : CRC Occitanie

annexe 3 : détail des montants des marchés de travaux piscine

Désignation du lot	L'estimation du maître d'œuvre	Nom de l'entrepi	rise retenue	Montant global et forfaitaire HT	Écarts estimation/o	offre
Voirie et réseau divers	250 000 €	X		333 287,97 €	83 287,97 €	33 %
Gros œuvre, démolition, désamiantage	638 720 €	Y		855 405,00 €	216 685,00 €	34 %
Renforcement de structures	29 000 €	Z		58 506,89 €	29 506,89 €	102 %
Etanchéité	327 000 €	Déclaré sans suite	A	314 393,38 €	- 12 606,62 €	- 4 %
Bardage bois - bois extérieur	49 000 €	В	_	32 655,98 €	- 16 344,02 €	- 33 %
Menuiseries extérieures - serrurerie	211 000 €	Déclaré sans suite	Y	196 330,58 €	- 14 669,42 €	- 7 %
Plâtrerie- Faux plafonds	72 000 €	C		72 700,00 €	700,00 €	1 %
Revêtement sols durs - faïence	187 000 €	D		207 512,81 €	20 512,81 €	11 %
Revêtement résine	89 00 €	E		103 105,00 €	14 105,00 €	16 %
Ameublement - P compact	126 000 €	Déclaré sans suite	F	150 425,46 €	24 425,46 €	19 %
Peintures et finitions	23 000 €	G		17 488,38 €	- 5 511,62 €	- 24 %
Chauffage, ventilation et climatisation	400 300 €	Н		432 402,00 €	32 102,00 €	8 %
Électricité	153 000 €	I		123 845,00 €	- 29 155,00 €	- 19 %
Traitement d'eau	387 000 €	J		302 891,20 €	- 84 108,80 €	- 22 %
Contrôle d'accès	40 000 €	K		28 582,50 €	- 11 417,50 €	- 29 %
Espaces verts	27 000 €	L		39 419,80 €	12 419,80 €	46 %
	TOTAL			3 268 951,95 €	259 931,95 €	

Source : CRC Occitanie

annexe 4 : subventions comprises entre 10 k€ et 23 k€ versées aux associations

Associations	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total général
ASU football	15 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €	115 000 €
ASU hand-ball	15 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €	115 000 €
ASU rugby	18 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €		98 000 €
ASU de fitness	22 000 €						22 000 €
ASU de rugby XV rugby						20 000 €	20 000 €
Dojo unionais association		12 000 €	12 000 €	12 000 €	12 000 €	12 000 €	60 000 €
L'Union club athlétique					10 000 €	11 500 €	21 500 €
L'Union tir à l'arc	10 000 €	10 000 €	10 000 €	10 000 €	10 000 €	10 000 €	60 000 €
Personnel mairie association		16 500 €		17 000 €	17 000 €	17 000 €	67 500 €
Union festivité				15 000 €	15 000 €	15 000 €	45 000 €
Union gym		12 000 €	12 500 €	12 000 €	13 000 €	13 000 €	62 500 €
Total général	80 000 €	110 500 €	94 500 €	126 000 €	137 000 €	138 500 €	686 500 €

Source : ORC (comptes de gestion)

annexe 5 : dépenses de fonctionnement liées à la crise sanitaire

Nature de la dépense	Montant TTC
Dépenses liées au pôle médical	34 463 €
Dépenses liées à l'achat de masques	21 034 €
Autres dépenses courantes liées à la crise sanitaire	21 931 €
Coût des achats et services	77 428 €
- Contribution de la commune de Saint-Jean à l'ouverture du centre médical (compte 74)	11 487 €
Coût net achats et services (compte 011)	65 941 €
Prime exceptionnelle (compte 012)	26 625 €
Coût total	92 566 €

Source : CRC sur la base des informations de la commune de L'Union

annexe 6 : estimation des pertes de recette de fonctionnement

Article	Intitulé	Montant compte administratif 2019	Montant compte administratif 2020	Écarts			
7368	Taxe locale sur la publicité extérieure	90 880,8 €	71 432,0 €	- 19 448,8 €			
7336	Droits de place	40 403,6 €	18 659,6 €	- 21 744,0 €			
70631	Redevances services à caractère sportif	14 336,0 €	8 382,5 €	- 5 953,5 €			
70632	Redevances services à caractère loisir	61 796,7 €	47 790,3 €	- 14 006,4 €			
7066	Redevances services à caractère social	272 905,9 €	240 191,8 €	- 32 714,1 €			
7067	Redevances services à caractère périscolaire et enseignement	377 856,4 €	352 891,2 €	- 24 965,3 €			
752	Revenus des immeubles	318 519,9 €	248 230,3 €	- 70 289,7 €			
Total							
	% des recettes réelles de fonctionnen	nent 2019		- 1,7 %			

Source : CRC Occitanie

annexe 7 : détail de l'attribution de la prime exceptionnelle issue du décret n° 2020-570 du 14 mai 2020

	Catégorie d'agents	Montant de la prime	Nombre de bénéficiaires	Montant total de primes versé
Groupe A	 Agents ayant été particulièrement exposés sur une longue durée Agents ayant été particulièrement sollicités sur une longue durée 	500 €	12	6 000 €
Groupe B	 Agents ayant été particulièrement exposés sur une durée plus restreinte Agents ayant été particulièrement sollicités 	330 €	22	7 260 €
Groupe C	 Agents ayant été exposés sur une durée limitée Agents ayant été sollicités normalement 	165 €	81	13 365 €
		Total	115	26 625 €

Source : commune de L'Union

annexe 8 : répartition de la fiscalité au niveau du territoire métropolitain

2019		Métropole	L'Union	% L'Union	Moyenne	Médiane
	Base nette	1 080 614 463	20 922 138	1,9 %	29 761 818	8 730 399
Taxe d'habitation	Taux	16,5	5,7			
	Produit	178 271 063	1 194 687	0,7 %	4 462 381	804 100
	Base nette	1 213 201 006	20 939 125	2,1 %	32 734 572	7 565 983
Taxe foncière sur le bâti	Taux	5,96	11,23			
	Produit	72 400 045	2 350 064	1,0 %	6 512 020	909 836
	Base nette	1 647 434	28 566	0,0 %	44 709	26 471
Taxe foncière sur le non-bâti	Taux	33,75	40,24			
	Produit	554 976	11 484	0,0 %	35 670	19 337

Source : data.gouv.fr

annexe 9 : évolution des charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2015-2019	Part poste / total	2020
Charges à caractère général	2 965 051	2 843 925	2 820 230	2 672 546	2 661 097	2 725 396	- 1,1 %	100,0 %	2 678 718
Dont achats hors terrains à aménager	1 740 049	1 653 791	1 636 188	1 501 128	1 511 213	1 426 702	- 3,6 %	52,3 %	1 556 541
Dont locations et charges de copropriétés	47 680	64 567	44 196	37 444	33 481	31 959	- 16,1 %	1,2 %	84 196
Dont entretien et réparations	590 712	507 053	492 266	457 957	426 761	483 224	- 1,2 %	17,7 %	405 079
Dont assurances et frais bancaires	68 634	47 083	54 982	58 216	63 418	59 843	6,2 %	2,2 %	46 353
Dont autres services extérieurs	33 371	58 609	36 732	39 684	38 089	33 327	- 13,2 %	1,2 %	20 157
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	75 133	85 081	93 805	130 902	164 452	247 342	30,6 %	9,1 %	298 511
Dont honoraires, études et recherches	68 714	35 584	81 347	78 139	32 603	66 306	16,8 %	2,4 %	35 597
Dont publicité, publications et relations publiques	191 742	232 702	218 441	189 977	198 306	209 064	- 2,6 %	7,7 %	88 792
Dont transports collectifs et de biens	13 778	14 021	28 224	28 593	32 256	31 230	22,2 %	1,1 %	1 362
Dont déplacements et missions	1 486	3 293	8 319	12 779	16 979	3 150	- 1,1 %	0,1 %	3 381
Dont frais postaux et télécommunication	67 728	78 271	59 851	59 030	63 805	57 064	- 7,6 %	2,1 %	58 267
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	66 024	63 870	65 879	78 699	79 734	76 186	4,5 %	2,8 %	80 483

personnel) Source : Anafi

Encours de la dette au 31/12 année n 6 000 000 4 841 816 5 000 000 4 491 621 4 180 798 4 140 561 3 790 700 4 000 000 3 441 945 3 092 288 3 894 391 3 000 000 3 608 288 3 323 895 1 883 005 3 040 700 2 758 611 2 000 000 2 475 621 1 000 000 0 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025 2026 Encours de la dette au 31/12 Encours de la dette au 31/12 avec un nouvel emprunt

annexe 10 : graphique d'amortissement de l'encours de dette

Hypothèse prise : emprunt 1 000 000 € - amortissement linéaire sur 15 ans trimestriel – début de remboursement 2021.

Source: rapport d'orientation budgétaire 2020

GLOSSAIRE

AP/CP autorisation de programme et crédit de paiement

ASU association sportive unionaise BFR besoin en fonds de roulement CAF capacité d'autofinancement

CGCT code général des collectivités territoriales

CRC chambre régionale des comptes DGS directeur général des services

DSC dotation de solidarité communautaire

EPCI établissement public de coopération intercommunale

EPFL établissement public foncier local

ETP équivalent temps plein

FPIC fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

HT hors taxes

Insee Institut national de la statistique et des études économiques

k€ kilo euros = millier d'euros LLS logement locatif social

M€ million d'euros

OAP opération d'aménagement et de programme

PLAI prêt locatif aidé d'intégration

PLS prêt locatif social

PLUI-H plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat

PLUS prêt locatif à usage social

RAR restes à réaliser

Rifseep régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

SCoT schéma de cohérence territorial

SRU loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

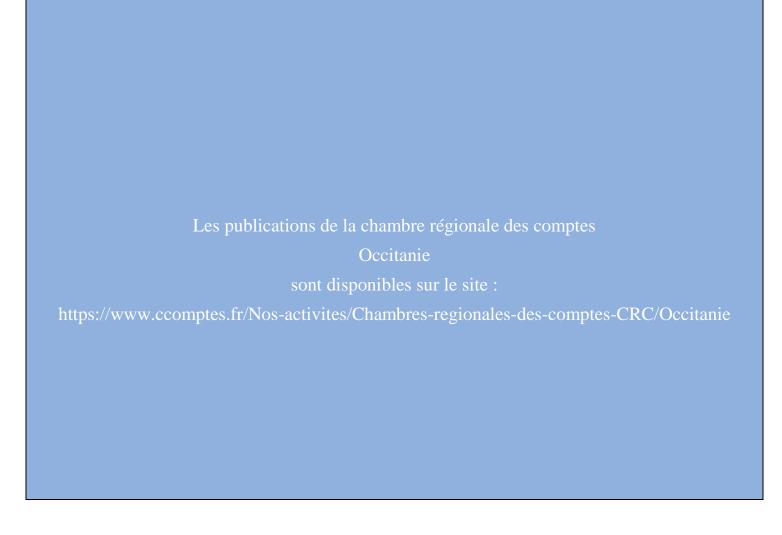
Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :
- Réponse du 4 novembre 2021 de M. Marc Péré, maire de L'Union.

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

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





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

occitanie@crtc.ccomptes.fr
@crcoccitanie