



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE CARMAUX (Tarn)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	10
1.1. Une déprise démographique liée au déclin de l'industrie charbonnière.....	10
1.2. Une précarisation croissante de la population carmausine	10
1.3. Un environnement institutionnel inscrit dans le bassin du Carmausin.....	11
1.4. Le suivi apporté par la collectivité au précédent rapport de la chambre régionale des comptes	12
2. LA GESTION ADMINISTRATIVE	12
2.1. Élaborer une stratégie et un pilotage des ressources humaines	12
2.1.1. Une organisation des services fragile	12
2.1.2. L'évolution des effectifs et de la masse salariale.....	13
2.1.3. Temps de travail et absentéisme	15
2.1.4. Rémunération et régime indemnitaire.....	19
2.1.5. Remboursement de frais et avantages divers	21
2.2. Formaliser les procédures d'achat afin de sécuriser la pratique de la collectivité...	23
2.2.1. L'organisation de la fonction achat.....	23
2.2.2. La passation et l'exécution des marchés publics	25
3. INFORMATION ET FIABILITÉ DES COMPTES	30
3.1. Améliorer la qualité de l'information budgétaire	30
3.1.1. Une information budgétaire conforme aux dispositions réglementaires	30
3.1.2. Un débat d'orientations budgétaires perfectible	30
3.1.3. Des annexes du compte administratif manquantes	31
3.2. Renforcer la fiabilité des comptes	32
3.2.1. Une qualité prévisionnelle à affiner	32
3.2.2. Des restes à réaliser importants.....	33
3.2.3. Une procédure de rattachement des charges et produits conforme.....	34
3.2.4. Une absence de contrôle des régies qui perdure	35
3.2.5. L'absence de provisionnement obligatoire	35
3.2.6. Un suivi du patrimoine à conforter	37
4. ANALYSE FINANCIÈRE	40
4.1. Présentation financière rétrospective de la situation de Carmaux	40
4.2. Le fonctionnement courant : une capacité d'autofinancement brute positive mais en diminution.....	41
4.2.1. Des produits de gestion courante en diminution.....	42
4.2.2. Des charges de gestion courante en diminution.....	45
4.3. Le financement des investissements	49
4.3.1. Un financement propre disponible en diminution	49
4.3.2. Des dépenses d'équipement en croissance	50
4.3.3. Un besoin de financement en progression et couvert par l'emprunt	51
4.3.4. Un endettement croissant mais qui reste soutenable.....	52

4.4. La situation bilancielle.....	52
4.5. L'impact de la crise sanitaire en 2020	54
4.5.1. Un impact organisationnel pour faire face à la crise sanitaire	54
4.5.2. Un exercice 2020 en césure avec la tendance budgétaire précédente.....	55
4.6. Les relations avec les budgets annexes.....	56
4.6.1. Les budgets annexes d'aménagement et d'économie solaire	56
4.6.2. Les relations avec le centre communal d'action social.....	58
4.7. Éléments de réflexion pour l'avenir	59
ANNEXES.....	60
GLOSSAIRE.....	78

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Carmaux pour les exercices 2015 et suivants. Cette commune, qui s'inscrit dans un environnement historique ayant marqué le territoire carmausin, connaît un déclin depuis les années 1970 et la fin de l'industrie charbonnière. Avec un vieillissement et une précarisation de sa population plus importants que les moyennes départementale et régionale, la ville est confrontée à des enjeux majeurs de politiques publiques.

Une organisation et gestion administrative qui doivent être davantage structurées

L'organisation de la commune laisse apparaître plusieurs fragilités. Il n'existe aucun organigramme fonctionnel et nominatif détaillé, excepté pour le service technique. De même, la commune ne dispose pas de règlement intérieur à jour précisant l'organisation du travail entre les différents services.

Les charges de personnel (effectif de 139 agents), qui constituent le premier poste de dépenses du budget de la commune, en rigidifient la structure. Outre une organisation perfectible, les procédures intéressant la gestion des ressources humaines doivent évoluer pour se conformer aux dispositions réglementaires en vigueur, notamment celles relatives au temps de travail, aux heures supplémentaires, au régime indemnitaire ou encore au remboursement de certains frais et avantages.

La démarche entreprise fin 2020 visant à faire évoluer l'organisation, incluant d'une part une refonte du régime indemnitaire avec la mise en place du Rifseep¹, d'autre part une réorganisation des services techniques et administratifs, et enfin la mise en conformité de la durée annuelle du temps de travail, devra être finalisée. La commune devra par ailleurs s'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de prévention de l'absentéisme et d'amélioration des conditions de travail, le nombre de jours d'absence par agent demeurant significatif.

Des procédures d'achat à sécuriser

La commune n'a pas formalisé ses procédures d'achat et l'absence de nomenclature constitue un risque potentiel de non-respect de la réglementation applicable. Les pratiques d'achat et de passation des marchés publics font l'objet de nombreuses insuffisances et parfois d'irrégularités (recours à des fournisseurs récurrents hors marché, non-respect de la computation des seuils, analyse des offres lacunaire). La collectivité doit veiller à formaliser et sécuriser ses pratiques d'achats, notamment par l'établissement d'un guide interne de la commande publique et une plus grande professionnalisation des agents en charge de cette fonction.

¹ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Information budgétaire et qualité comptable : des points qui peuvent être améliorés

Les éléments d'information présentés lors du débat d'orientations budgétaires pourraient être précisés, notamment les orientations pluriannuelles avec un volet sur la situation de l'endettement. De même, de nombreuses annexes du compte administratif sont lacunaires, ce qui nuit à la bonne information sur la situation de la collectivité. Enfin, la commune gagnerait à affiner sa prévision budgétaire, notamment en matière d'investissements.

La mise en œuvre, en lien avec le comptable public, de plusieurs actions comme le contrôle des régies, le provisionnement obligatoire, l'actualisation et le suivi de l'inventaire physique des biens et des travaux réalisés en régie permettra également à la commune de progresser dans le domaine de la qualité budgétaire et comptable.

Une stratégie budgétaire et financière pluriannuelle qui reste à définir

La situation financière de la commune demeure globalement satisfaisante même si une légère dégradation est constatée en 2019. La collectivité a pu faire face à la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et l'exercice 2020 se présente même comme une année exceptionnelle en raison d'une hausse de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement. Cette amélioration conjoncturelle ne doit pas occulter les enjeux auxquels la commune doit faire face, ce qui nécessite la définition d'une stratégie budgétaire et financière pluriannuelle.

Une commune au soutien de sa population

Pendant la crise sanitaire, la commune a su adapter son organisation pour se mettre au service de la population. Elle a ainsi élargi le dispositif de portage de repas à domicile avec des tournées supplémentaires, l'organisation de l'accueil des enfants des personnels soignants, l'intensification du nettoyage de la ville et elle a également mis en place des services pour les plus vulnérables en s'appuyant sur le tissu associatif. Enfin, en lien avec le centre communal d'action sociale, l'organisation des visites à l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes a été revue afin de respecter les conditions sanitaires en vigueur.

RECOMMANDATIONS

1. Se mettre en conformité avec l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique afin de respecter la durée annuelle légale du temps de travail fixée à 1 607 heures. *Non mise en œuvre.*

2. Définir par délibération les modalités d'attribution et d'indemnisation des heures supplémentaires dans le respect des dispositions réglementaires. *Non mise en œuvre.*

3. Mettre en place un plan de prévention de l'absentéisme et d'amélioration des conditions de travail, en vue notamment de diminuer le nombre de jours d'absence par agent. *Non mise en œuvre.*

4. Mettre le régime indemnitaire en conformité avec la réglementation en vigueur (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel – Rifseep). *Non mise en œuvre.*

5. Sécuriser les procédures d'achat en élaborant un guide interne de la commande publique. *Non mise en œuvre.*

6. S'assurer de la complétude des annexes au compte administratif conformément aux dispositions des articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

7. Procéder, en liaison avec le comptable, à une vérification complète des régies, aux régularisations qui s'imposent, ainsi qu'à la rédaction d'une note de procédure interne assurant pour l'avenir des contrôles réguliers. *Non mise en œuvre.*

8. Procéder au provisionnement obligatoire conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

9. Mettre en place, en lien avec le comptable, un dispositif de suivi et de mise à jour de l'inventaire afin d'en améliorer la fiabilité. *Non mise en œuvre.*

10. Formaliser le suivi des subventions versées aux associations, en application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, avec une valorisation comptable de tous les concours octroyés par la commune, y compris en nature. *Non mise en œuvre.*

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

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

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.

- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Carmaux a été ouvert le 8 janvier 2021 par lettre du président de section adressée à M. Jean-Louis Bousquet, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 13 janvier 2021 à M. Alain Espié, 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 4 et 7 juin 2021.

Lors de sa séance du 23 juin 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à l'ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à son prédécesseur. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 7 octobre 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Le contrôle a principalement porté sur l'information et la situation financière ainsi que sur des aspects de la gestion administrative. Il s'inscrit par ailleurs dans le cadre d'une enquête nationale conduite par les juridictions financières et portant sur l'intercommunalité. À ce titre, les relations entre la commune-centre et la communauté de communes Carmausin-Ségala (3CS) ont été analysées et seront présentées dans un rapport commun, conformément aux dispositions de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Sixième commune du département du Tarn, Carmaux est située sur le Cérou, à 15 km au nord d'Albi, 75 km de Toulouse et 45 km de Rodez. La commune se trouve aux confins de différentes zones géographiques entre le Ségala, le Quercy, le Rouergue et le Languedoc. Elle est construite sur un important gisement de charbon, communément appelé le Bassin carmausin, qui a profondément marqué l'histoire de la ville et de ses alentours.

1.1. Une déprise démographique liée au déclin de l'industrie charbonnière

La commune comptait 9 600 habitants en 2018, en diminution continue depuis 1968 (15 000 habitants), avec un vieillissement de la population important et rapide.

tableau 1 : indicateurs démographiques de la population carmausine (chiffres 2018)

	Population (évolution depuis 2008)	Part des + 60 ans		Part des - 30 ans		Taux de mortalité	Taux de natalité
		2008	2018	2008	2018		
Population de Carmaux	9 641 (- 5 %)	37 %	38 %	27 %	27 %	15 ‰	9 ‰
Moyenne départementale (Tarn)	388 596 (+ 5 %)	28 %	32 %	32 %	31 %	11 ‰	10 ‰
Moyenne régionale (Occitanie)	5 885 496 (+ 9 %)	25 %	29 %	35 %	33 %	10 ‰	11 ‰

Source : CRC, d'après les données de l'Insee (données locales, dossier complet, fin août 2021)

À l'instar d'un grand nombre de villes industrielles, Carmaux a connu une crise économique à partir des années 1970 en raison du déclin puis de la cessation (fin des années 1990) de l'industrie charbonnière. Elle cherche depuis un rebond économique malgré une reconversion difficile. Aujourd'hui, l'économie repose principalement sur les services et le commerce.

1.2. Une précarisation croissante de la population carmausine

Sociologiquement, la ville compte un grand nombre de retraités (près d'une personne sur trois), dont un grand nombre de veuves de miniers. Les employés-ouvriers représentent 30 % de la population, les personnes sans activité professionnelle 21 %, les cadres et professions intermédiaires 13 %, les artisans-commerçants 3 % et les agriculteurs moins de 1 %.

Conséquence des difficultés économiques et d'emploi, le taux de pauvreté s'élève à 21 % en 2018 tandis que la médiane du revenu disponible par unité de consommation était de 18 220 €. La part des ménages fiscaux imposés est de 33 %.

La commune compte une zone prioritaire de la politique de la ville, composée de plusieurs quartiers² regroupant 1 860 habitants, soit environ 20 % de la population.

² Rajol, Gourgatieu, Gare, Cérou, Verrerie, Boulac, Stendhal, Pignarous.

Concernant le logement, les résidences principales représentent 83 % des logements et le taux de vacance, en hausse, atteignait 14 % en 2018, soit 847 logements. Le taux de propriété s'élève quant à lui à 57 %.

tableau 2 : indicateurs socio-économiques de la population carmausine

	Taux de chômage 15-64 ans	Taux de pauvreté	Revenu disponible	Part des ménages fiscaux imposés	Taux de propriété des logements	Taux de vacance des logements
Population de Carmaux	19 %	21 %	18 220 €	33 %	57 %	14 %
Moyenne départementale (Tarn)	14 %	15 %	20 400 €	43 %	67 %	9 %
Moyenne régionale (Occitanie)	15 %	17 %	20 740 €	46 %	59 %	8 %

Source : CRC, d'après les données Insee (données locales, dossier complet, fin août 2021)

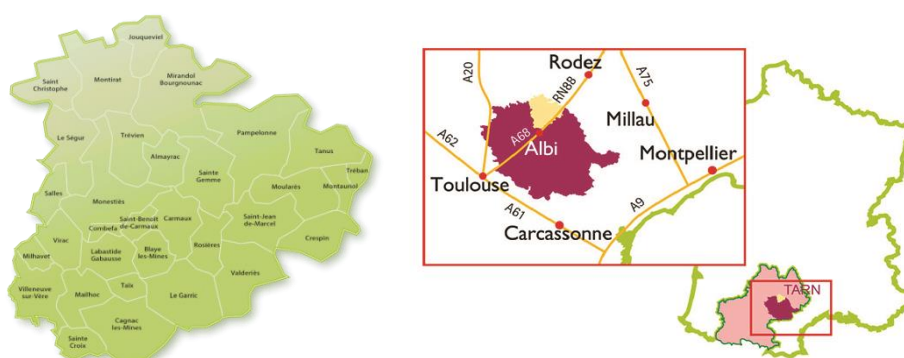
1.3. Un environnement institutionnel inscrit dans le bassin du Carmausin

Carmaux fait partie de la communauté de communes Carmausin-Ségala (3CS), née le 1^{er} janvier 2014 de la fusion de la communauté de communes du Carmausin avec la communauté de communes du Ségala-Carmausin, décidée par un arrêté préfectoral du 18 février 2013. Son siège est à Carmaux, la commune-centre.

Au 1^{er} janvier 2021³, la 3CS regroupe 32 communes et compte 30 436 habitants pour une superficie de 493 km².

À ce jour, le périmètre de la 3CS n'est pas définitif. Il pourrait prochainement faire l'objet d'une nouvelle modification à la suite d'une décision de justice prononcée en juillet 2020⁴, avec de possibles conséquences sur la répartition des compétences et la révision des attributions de compensation.

carte 1 : la communauté de communes Carmausin-Ségala (3CS)



Source : www.carmausin-segala.fr/le-territoire-carmausin-segala

³ Données de la fiche Banatic (direction générale des collectivités locales), mise à jour le 1^{er} juillet 2021.

⁴ Par sa décision du 9 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté la demande de la communauté de communes du Cordais et du Causse et valide l'arrêté préfectoral du 8 juillet 2016 portant fusion de la communauté de communes du Cordais et du Causse et de la 3CS, excepté si une solution alternative (adhésion de communes limitrophes pour atteindre le seuil des 5 000 habitants) était trouvée pour maintenir la communauté de communes du Cordais et du Causse autonome.

Au-delà de son aire urbaine et en tant que membre de la 3CS, Carmaux peut être amenée à avoir des échanges avec le pôle d'équilibre territorial et rural de l'Albigeois et des Bastides⁵, signataire notamment de plusieurs contrats : le contrat territorial Occitanie 2018-2021 (CTO), le contrat de ruralité, le programme « liaison entre actions de développement de l'économie rurale » 2014-2020, le projet alimentaire territorial. La commune s'inscrit par ailleurs dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Carmausin, du Ségala, du Causse et du Cordais.

1.4. Le suivi apporté par la collectivité au précédent rapport de la chambre régionale des comptes

Le dernier rapport d'observations définitives de la chambre a été notifié le 12 décembre 2016 à l'ordonnateur. Il a été présenté à l'assemblée délibérante le 26 janvier 2017 et le suivi des recommandations a fait l'objet d'une délibération le 31 mai 2018. Sur les cinq recommandations de la chambre, deux ont été partiellement mises en œuvre et trois sont non mises en œuvre (cf. tableau 23 p.61).

Par ailleurs, la chambre a notifié le 8 janvier 2010 un rapport d'observations définitives sur le centre communal d'action sociale (CCAS), couvrant la période 1998-2009, qui soulignait des éléments propres à la gestion de la régie avec des incidences financières pour la commune, notamment l'emprunt souscrit au titre du CCAS pour les travaux de construction de la maison de retraite du Bosc ou encore la prestation de portage de repas à domicile.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Inscrite dans un environnement géologique et historique qui a marqué son territoire, la commune de Carmaux connaît une crise économique depuis les années 1970 et le déclin de l'industrie charbonnière. Avec une accentuation du vieillissement et de la précarisation de sa population, plus importante que la moyenne départementale, la ville est confrontée à des enjeux majeurs de politiques publiques (emploi, déprise démographique, attractivité).

2. LA GESTION ADMINISTRATIVE

2.1. Élaborer une stratégie et un pilotage des ressources humaines

2.1.1. Une organisation des services fragile

L'organisation de la commune fait apparaître des services autonomes rattachés directement au directeur général des services (DGS), selon une structure en « râteau » (cf. organigramme 1 p.62). Le pilotage de la gestion des ressources humaines est assuré directement par le DGS et la directrice des ressources humaines. L'absence de ces deux agents depuis l'été 2020 a mis en évidence les limites et la fragilité d'une telle organisation, le service du personnel (quatre agents)

⁵ Né le 1^{er} janvier 2015, en remplacement de l'association de pays de l'Albigeois et des Bastides sur un périmètre territorial identique, le PETR est constitué de cinq communautés de communes (Carmausin-Ségala, Centre Tarn, Monts d'Alban et du Villefrancois, Val 81, Cordais et Causse) et regroupe une population totale de 58 150 habitants (Insee 2016), sur 1 674 km² pour 95 communes.

n'ayant pas accès à l'ensemble des documents et informations nécessaires au bon exercice de sa mission.

Par ailleurs, la collectivité n'a pas pu fournir un organigramme fonctionnel et nominatif détaillé, excepté pour le service technique (qui compte près de 50 agents répartis en sept services). De même, la commune ne dispose pas d'un règlement intérieur à jour⁶ précisant l'organisation du travail des différents services.

Depuis la fin de l'année 2020, l'ordonnateur a entamé une réflexion sur l'optimisation de l'organisation des services. L'objectif est de clarifier les missions attribuées à chacun et de « limiter le nombre de personnes affectées à une même tâche » dans un souci de responsabilisation et de cohérence de l'action.

Au-delà, la commune doit définir sa stratégie en matière de ressources humaines en précisant l'organisation interne des services et en individualisant le travail des agents au moyen de fiches de poste. La conduite des entretiens individuels d'évaluation en sera facilitée, grâce notamment à un bilan annuel des compétences et à l'appréciation de l'atteinte des objectifs précédemment fixés. Ces évaluations doivent également permettre la définition des besoins en formation ainsi que la fixation du niveau du régime indemnitaire attribué en rapport avec le service rendu.

2.1.2. L'évolution des effectifs et de la masse salariale

2.1.2.1. Une diminution des effectifs et une carence de l'information transmise

Selon les données de l'ordonnateur, la commune emploie 139 agents en 2020. Entre 2015 et 2020, la commune a connu une baisse de ses effectifs (- 18 agents), principalement parmi les fonctions d'exécution (catégorie C) et dans les filières technique, médico-sociale et d'animation (cf. tableau 24 et tableau 25 p.62).

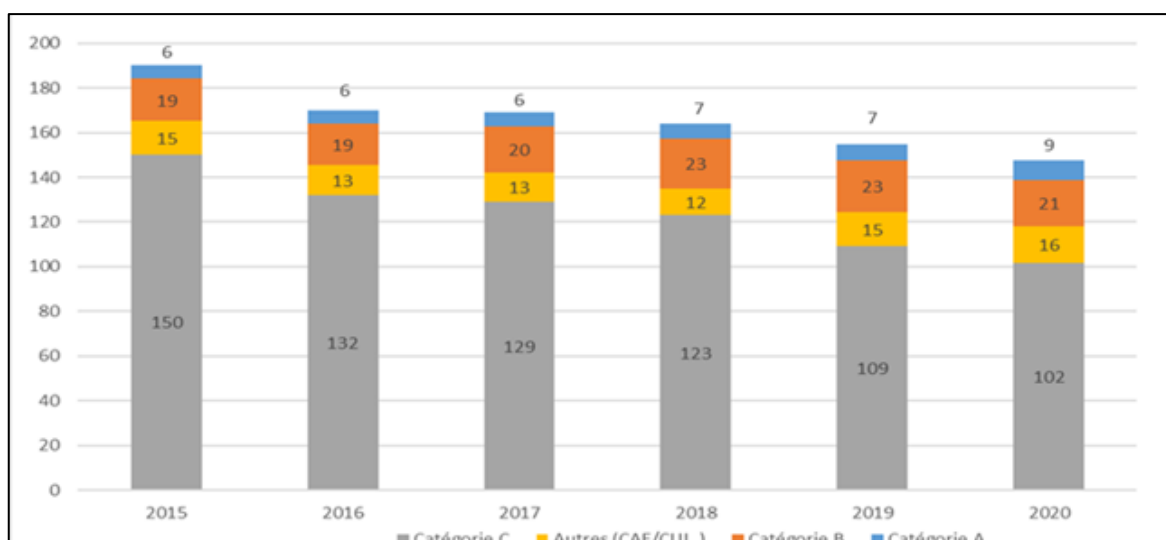
La chambre relève toutefois un écart significatif entre le nombre des emplois budgétaires figurant au tableau des effectifs renseigné au compte administratif 2019 (170 postes ouverts et 166 pourvus) et les données d'exécution du logiciel Altaïr⁷ (130,8 équivalents temps pleins – ETP – et 136 ETP travaillés). Elle attire l'attention de la commune sur la nécessité de mettre en cohérence son tableau des effectifs et de renseigner les annexes des comptes administratifs, notamment celles relatives à l'état du personnel (non renseignées pour les comptes administratifs 2015, 2016, 2017 et 2018).

L'évolution des effectifs s'est traduite par un double mouvement :

- d'une part, le transfert de la compétence petite enfance à la 3CS au 1^{er} janvier 2016 a entraîné celui des personnels de la crèche ;
- d'autre part, la volonté municipale de réduire la précarité liée au statut des agents non titulaires. Ce sont ainsi près de 20 agents qui ont été concernés par l'application des dispositions de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.

⁶ Le dernier règlement des services de la ville date du 23 avril 2007.

⁷ Il s'agit d'un logiciel interne utilisé par la CRC, dont les données sont issues de la paie.

graphique 1 : évolution des effectifs physiques par catégorie

Source : Altaïr

2.1.2.2. Une pyramide des âges qui tend vers le vieillissement

En 2020, l'âge moyen du personnel municipal est de 50,5 ans (+ 2,5 ans par rapport à 2015). La pyramide des âges révèle une structure avec une base étroite (peu d'agents jeunes) et un sommet large (une majorité d'agents est âgée de plus de 45 ans).

tableau 3 : évolution de l'âge moyen des personnels entre 2015 et 2020

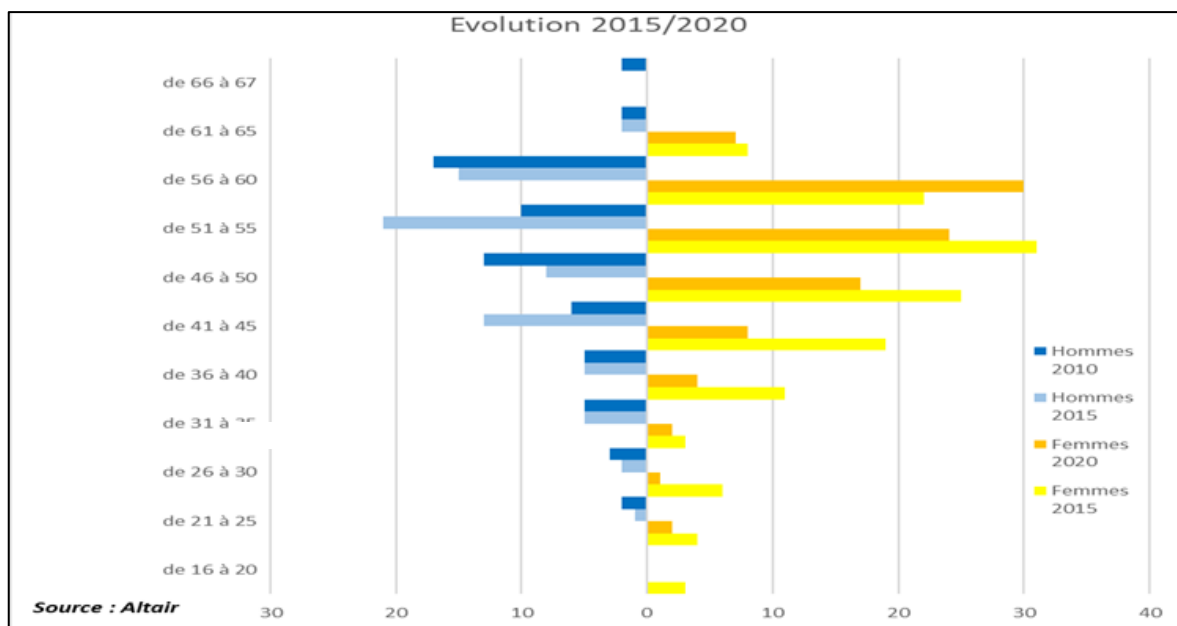
Âge des personnel	Au 31 décembre 2015	Au 31 décembre 2020
Minimum	16	21
Moyenne	48	50,5
Maximum	64	68

Source : CRC, logiciel Altaïr

Les femmes représentent en moyenne 62 % de l'effectif communal. Elles sont principalement employées dans les écoles, au centre social, culturel, au service propreté ainsi que dans les services administratifs.

Une vague importante de départs en retraite devrait intervenir à l'horizon 2025 sur plusieurs années. L'enjeu réside donc pour la commune dans l'anticipation de ses besoins à moyen terme en matière de recrutement, de formation et de transmission d'expérience.

graphique 2 : pyramide des âges des personnels



2.1.2.3. La politique de recrutement de la commune

Sur la période examinée, la commune a procédé au recrutement de 11 agents (6 en catégorie A dont 2 contractuels, et 5 en catégorie B dont 3 contractuels).

Les emplois de catégorie A et B ont été pourvus principalement par voie de mutation ou sur contrat. Les personnels de catégorie C ont quant à eux bénéficié des dispositions de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique (cf. *supra*).

La chambre rappelle le principe du recrutement dans la fonction publique territoriale, basé sur une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics, qui requiert la création d'une fiche de poste et la publicité de la vacance.

Or, le recrutement par voie contractuelle permet à une collectivité de ne pas publier le poste et de recruter l'agent sur la base de contrats à durée déterminée avant d'être titularisé. Cette pratique est notamment utilisée par la commune pour son service de communication. C'est ainsi qu'un emploi non permanent (période de six mois) de chargé de mission en communication a fait l'objet d'une reconduction avant d'être transformé en emploi permanent avec la titularisation de l'agent en poste.

2.1.3. Temps de travail et absentéisme

2.1.3.1. Une durée annuelle du temps de travail inférieure au cadre légal

La durée annuelle légale du temps de travail est fixée à 1 607 heures⁸.

⁸ Décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État et dans la magistrature, décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

La chambre avait relevé lors de son précédent contrôle que le régime en vigueur à Carmaux (protocole de 2001 repris dans le règlement intérieur du 23 avril 2007) ne respectait pas cette disposition. Celui-ci prévoyait un total de 35 jours de congés, dont 27 jours au titre des congés annuels (au lieu de 25) et 8 jours supplémentaires, dont 2 jours de fractionnement attribués automatiquement (et non conditionnés), 3 jours de pont, 2 jours mobiles ainsi que le lundi de Saint Privat. En outre, un régime de jours de congés « ancienneté⁹ » était accordé aux agents municipaux.

Au total, la comptabilisation de ces jours supplémentaires faisait passer la durée annuelle du temps de travail des agents à 1 526 heures (voire 1 490 heures en incluant les jours d'ancienneté), soit un coût pour le « non-travail effectué » évalué à 280 000 €. Ainsi, ce régime de congé dérogatoire équivalait à la perte de huit emplois à temps plein sur une année (cf. tableau 26 p.63).

Or, ce protocole est actuellement toujours en vigueur et n'a pas été modifié. L'ordonnateur a toutefois indiqué que, dans le cadre de sa réflexion menée sur la réorganisation des services municipaux, une mise en conformité avec la durée annuelle légale du temps de travail était envisagée. Une démarche en ce sens a ainsi été engagée avec les instances de dialogue social, notamment à l'occasion du comité technique du 22 février 2021, afin de définir les modalités de sa mise en œuvre.

La chambre rappelle à la commune que le respect de la durée annuelle légale du temps de travail est une obligation et que l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique met fin aux dérogations à la durée hebdomadaire de travail de 35 heures dans la fonction publique territoriale et laisse aux communes jusqu'au 1^{er} janvier 2022 pour définir par délibération les règles relatives au temps de travail de leurs agents conformément à la réglementation en vigueur.

La chambre réitère donc sa recommandation de respecter la durée annuelle légale du temps de travail fixée à 1 607 heures pour un agent à temps complet.

Recommandation

1. Se mettre en conformité avec l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique afin de respecter la durée annuelle légale du temps de travail fixée à 1 607 heures. *Non mise en œuvre.*

2.1.3.2. La progression des comptes épargne-temps

Dispositif instauré dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004, le compte épargne-temps (CET) permet aux agents de cumuler des congés annuels et les jours non pris liés au dispositif de réduction de la durée du temps de travail. La délibération du 30 mars 2006 en fixe les règles de fonctionnement au niveau de la commune.

Au 31 décembre 2020, la collectivité compte 94 CET, ce qui représente environ 68 % des ETP. Le nombre d'agents ayant ouvert un CET a progressé de 129 % entre 2016 et 2020 et le nombre de jours épargnés s'élève à 2 395.

⁹ Un jour de congé supplémentaire par tranche d'années dès la première année d'ancienneté.

tableau 4 : les CET des agents de la commune de Carmaux

	2016	2017	2018	2019	2020
Solde nombre de jours épargnés CET au 31 décembre	757,5	1 170,5	1 524,5	1 702	2 395
Nombre d'agents ayant ouvert un CET au 31 décembre (A)	41	47	65	77	94
Nombre total d'agents de la collectivité au 31 décembre (B)	143	144	141	143	139
CET/nombre d'agents (C = A / B)	29 %	33 %	46 %	54 %	68 %

Source : CRC, d'après les éléments fournis par la commune de Carmaux

Selon les éléments fournis, aucune indemnisation de jours de CET n'a été opérée sur la période contrôlée. Compte tenu de la vague prochaine de départs en retraite à l'horizon 2025, la gestion des CET va avoir des répercussions importantes sur le pilotage des ressources humaines, que la collectivité devra anticiper, y compris sur le plan budgétaire.

2.1.3.3. Des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) conséquentes

Pour rappel, et sauf circonstances exceptionnelles, les heures supplémentaires ne peuvent dépasser un plafond mensuel de 25 heures pour un agent à temps complet, y compris les heures effectuées les dimanches, jours fériés et de nuit. Par ailleurs, les personnels de catégorie A ne peuvent percevoir d'IHTS.

Sur la période examinée, 11 347 heures supplémentaires ont été comptabilisées et 150 192 € ont été versés à près d'une quarantaine d'agents. Ces données représentent l'équivalent de un à deux ETP par an, et sept ETP sur l'ensemble de la période.

Parmi les bénéficiaires, plusieurs agents cumulent un nombre d'heures supplémentaires important (supérieur à 100) de façon récurrente (chaque année). Seule une partie de ces heures a été indemnisée, ce qui représente des montants annuels compris entre 1 200 et 1 600 €.

En 2018, un agent a par ailleurs totalisé 240 heures supplémentaires intégralement indemnisées pour un montant total de 3 717 €¹⁰, et il s'avère que trois agents de catégorie A ont également perçu des heures supplémentaires sur la période.

tableau 5 : les heures supplémentaires payées par la commune de Carmaux

Nombre d'agents pouvant bénéficier des IHTS	Exercice	Nombre d'agents concernés (A)	Nombre d'heures supplémentaires payées (B)	Équivalent ETP C = B / 1 607 heures	Montant des IHTS versées en € (D)	Soit moyenne par agent (en €) E = D / A
Délibérations du 16 février 2006 et 18 décembre 2007, attribution à l'ensemble du personnel, titulaire, stagiaire ou non titulaire de droit public	2015	32	2 507	2	42 500	1 328
	2016	30	1 570	1	25 084	836
	2017	44	2 981	2	28 501	648
	2018	35	1 852	1	23 547	673
	2019	53	1 254	1	13 826	261
	2020	41	1 183	1	16 734	408
TOTAL		235	11 347	7	150 192	639

Source : CRC, logiciel Altair

Au-delà du caractère irrégulier du versement d'IHTS à des agents de catégorie A, cette pratique d'indemnisation vient en contradiction avec le principe de la récupération et non de la facturation des heures supplémentaires que s'est pourtant fixé la commune dans ses délibérations

¹⁰ L'ordonnateur indique qu'il s'agit d'un agent qui a sollicité l'indemnisation totale de ses heures supplémentaires compte tenu de son départ en retraite.

du 20 décembre 2001 portant application de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (article 6), ainsi que celles des 16 février 2006 et 18 décembre 2007 portant détermination des conditions d'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Bien qu'en diminution sur la période, le montant des heures supplémentaires monétisées pèse sur le budget de la commune. Par ailleurs, la chambre rappelle que les heures supplémentaires doivent être comptabilisées pour toute durée de travail réalisée au-delà du temps réglementaire. Or, la durée légale du temps de travail n'étant pas respectée, une grande partie de ces heures supplémentaires pourrait être considérée comme étant indues.

La chambre recommande par conséquent à la commune de définir par délibération les modalités d'attribution et d'indemnisation des heures supplémentaires, dans le respect des dispositions combinées du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Recommandation

2. Définir par délibération les modalités d'attribution et d'indemnisation des heures supplémentaires dans le respect des dispositions réglementaires. *Non mise en œuvre.*

2.1.3.4. Un absentéisme qui reste important

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre faisait état « d'un nombre de jours d'absence moyen par agent pour maladie ordinaire de 25 jours¹¹ alors que la moyenne pour les communes de la strate est de 13 jours ».

Sur la période examinée, le nombre de jours d'absence moyen par agent pour maladie ordinaire est de 19 jours, avec une tendance haussière (17 jours en 2015 mais 23 jours en 2019-2020) (cf. tableau 27 p.64).

Au-delà de la maladie ordinaire, et tous motifs confondus, le nombre de jours d'absence moyen par agent est de 36 jours, en baisse sur la période (43 jours en 2015). Ainsi, la maladie ordinaire devient une cause essentielle d'absence des agents en 2020.

Il s'agit d'une situation qui perdure, voire s'accroît, et pour laquelle l'ordonnateur n'a pas mis en œuvre de plan de prévention afin de limiter le nombre de jours d'absence par agent, comme recommandé par la chambre.

La mise en place d'une politique de prévention des risques est pourtant évoquée dans les réunions du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de la commune, notamment dans le cadre de l'établissement du document unique.

Ainsi, une présentation des statistiques des accidents et maladies professionnelles pour l'année 2015¹² indiquait que « le taux d'accident de service de la résidence est supérieur à la moyenne régionale » ; le médecin de prévention constatait « un nombre assez important d'agents de la résidence du Bosc, [qui] présente des troubles musculo-squelettiques surtout sur les parties

¹¹ Selon le bilan social 2011.

¹² Procès-verbal du CHSCT de la commune de Carmaux du 14 avril 2016, p.3.

supérieures du corps (bras, épaules) et que, bien que n'étant pas inaptes, 15 agents présentent des problèmes sérieux de santé ».

De même, un CHSCT extraordinaire s'est tenu le 28 octobre 2019 pour évoquer la situation d'urgence des personnels de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) du Bosc et de la mairie, à la suite d'un courrier d'alerte établi le 6 septembre 2019. Les résultats d'une étude sur les risques psychosociaux auxquels sont exposés les agents des services techniques de la ville, présentés par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Tarn, montraient qu'il y avait, « sans être dans un état de détresse absolue, des difficultés, des tensions, une baisse de motivation et une souffrance psychologique au travail »¹³. Les résultats de cette même étude pour les services de la ville (hors services techniques) ont pour leur part été exposés lors du CHSCT du 26 février 2020, de même qu'un plan d'action proposé par le centre de gestion.

La chambre rappelle que, conformément au décret n° 85-603 du 10 juin 1985, l'ordonnateur doit veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous son autorité.

La chambre réitère donc sa recommandation de mise en place d'un plan de prévention de l'absentéisme et d'amélioration des conditions de travail afin d'agir sur le nombre de jours d'absence par agent. La commune pourra utilement prendre appui sur le centre de gestion ainsi que sur l'équipe de prévention (médecins et assistants), notamment dans le cadre du CHSCT, de façon à assurer sa mise en place et son suivi.

Recommandation

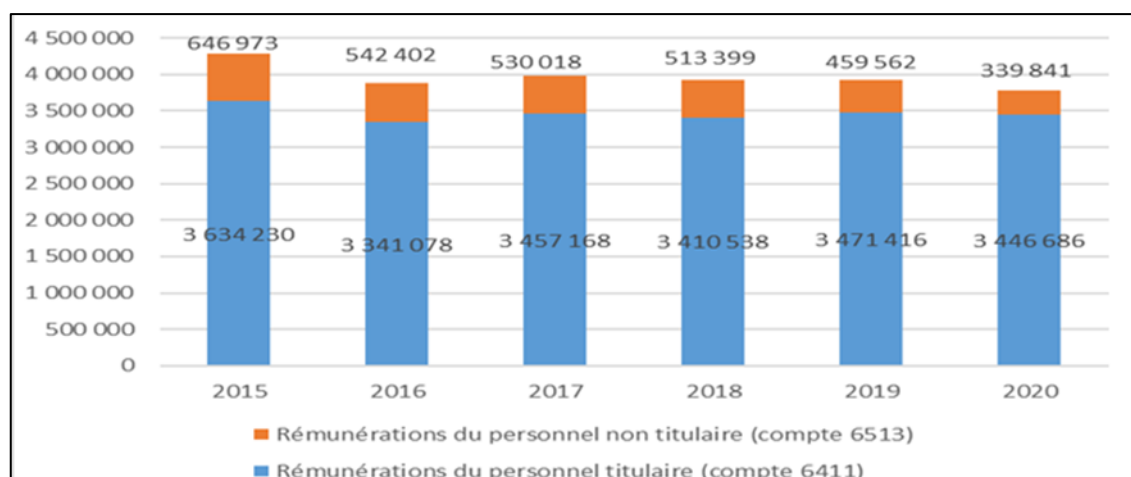
3. Mettre en place un plan de prévention de l'absentéisme et d'amélioration des conditions de travail, en vue notamment de diminuer le nombre de jours d'absence par agent. *Non mise en œuvre.*

2.1.4. Rémunération et régime indemnitaire

2.1.4.1. Une baisse des charges de personnel liée à celle des effectifs

La diminution des charges de personnel sur la période examinée (- 8 %) résulte principalement de la baisse des effectifs liée aux transferts de compétence opérés vers la 3CS (cf. § 4.2.2.2).

¹³ Procès-verbal du CHSCT de la commune de Carmaux du 28 octobre 2019, p.4.

graphique 3 : évolution des rémunérations globales des agents titulaires et non titulaires

Source : CRC, logiciel Altair

2.1.4.2. Un régime indemnitaire à faire évoluer

Le cadre du régime indemnitaire applicable au personnel communal a été fixé en 2006. Y figurent la nature des éléments indemnitaires, les conditions d'attribution (bénéficiaires, critères de modulation individuelle) ainsi que les taux retenus. Il a fait l'objet de plusieurs amendements dont le dernier, sur l'indemnité spécifique de service, date du 28 septembre 2017.

Les primes et indemnités adoptées sont au nombre de 15. La collectivité verse également aux seuls agents titulaires une prime de fin d'année, d'un montant de 1 250 € en 2019¹⁴, au *prorata* de la quotité horaire hebdomadaire ou annuelle de travail, et au surplus au *prorata temporis* pour les personnels arrivés en cours d'année. Le versement de cette prime de fin d'année appelle deux observations.

Tout d'abord, contrairement aux dispositions du règlement intérieur, cette prime a été versée à plusieurs agents non titulaires : 31 en 2015, 31 en 2016 et 27 en 2017. Ensuite, elle ne satisfait pas aux conditions requises pour être considérée comme faisant partie des avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

La commune a indiqué qu'elle réfléchissait, dans le cadre de la réorganisation interne de ses services, à une refonte totale du régime indemnitaire des agents municipaux. Après consultation des instances de dialogue social, notamment le comité technique lors de sa séance du 22 février 2021, le conseil municipal a pris une délibération le 12 mars 2021 redéfinissant le régime indemnitaire applicable. Celui-ci s'aligne sur les textes régissant le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), avec une mise en œuvre à compter du 1^{er} avril 2021.

La chambre recommande à la commune de poursuivre sa démarche en vue de mettre son régime indemnitaire en conformité avec la réglementation en vigueur, et notamment de traiter la prime de fin d'année dans le cadre du Rifseep.

¹⁴ Pour un agent titulaire présent toute l'année, 686,02 € sont versés en novembre et les 563,98 € restant sont répartis sur les autres mois.

Recommandation

4. Mettre le régime indemnitaire en conformité avec la réglementation en vigueur (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel – Rifseep). *Non mise en œuvre.*

2.1.4.3. Une évolution nécessaire des modalités d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991, la NBI est un complément de traitement attribué à certains fonctionnaires occupant un emploi comportant une responsabilité ou présentant une technicité particulière dans des conditions limitativement fixées par décret. Ainsi, le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale énumère les fonctions qui ouvrent droit au bénéfice de la bonification.

Au cas d'espèce, si le nombre de bénéficiaires de la NBI est resté globalement stable sur la période (de l'ordre d'une cinquantaine d'agents), leur proportion en nombre d'ETP est par contre passé de 32 % à près de 40 %.

tableau 6 : nombre de bénéficiaires de la nouvelle bonification indiciaire pour la commune de Carmaux

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020	
Total agents au 31 décembre	157	143	144	141	143	139	- 18	- 12 %
Agents bénéficiaires de la NBI	50	52	50	55	58	52	2	4 %
Proportion en %	32 %	36 %	35 %	39 %	41 %	37 %		
Montant NBI versée (en €)	37 100	40 873	41 839	41 976	51 025	41 150	4 051	11 %

Source : CRC, d'après les éléments de la commune de Carmaux

En 2020, sur les 52 agents percevant une NBI seuls 14 figurent effectivement dans l'organigramme transmis par la collectivité. S'agissant des autres bénéficiaires, en l'absence d'organigramme fonctionnel détaillé et de fiches de poste précises, la chambre n'a pas été en capacité de vérifier si les emplois comportaient une responsabilité ou une technicité particulière justifiant l'attribution d'une NBI. Par ailleurs, les arrêtés individuels relatifs à la NBI se bornent à reprendre les items des décrets (cf. tableau 28 p.65).

La chambre attire l'attention de la commune sur la nécessité de faire figurer, dans les fiches de poste et les arrêtés individuels d'attribution, les fonctions particulières ouvrant droit à un régime indemnitaire en rapport avec le service rendu.

2.1.5. Remboursement de frais et avantages divers

2.1.5.1. Des avantages en nature qui doivent être autorisés par l'assemblée délibérante

Les agents occupant certains emplois de direction ou de cabinet peuvent bénéficier, par nécessité absolue de service, d'un véhicule de fonction. La liste des emplois concernés est donnée par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, au rang desquels figure le « DGS d'une commune de plus de 5 000 habitants ».

Par ailleurs, l'article 34 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique précise que « selon des conditions fixées par une délibération annuelle, l'assemblée délibérante peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la collectivité

lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage » (article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT).

Au cas d'espèce, l'ancien DGS avait un véhicule à sa disposition. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, ce dernier indique que cette mise à disposition a été faite à son arrivée en 2014, accompagnée d'une carte carburant pour les déplacements professionnels, avec une autorisation verbale d'effectuer des trajets personnels sur le territoire.

Il précise par ailleurs « qu'afin de clarifier la situation et par souci de transparence », il avait proposé de déclarer l'avantage en nature afférent à l'usage personnel du véhicule mis à disposition. Cet avantage en nature a ainsi été comptabilisé à compter du mois de juillet 2020¹⁵. Aucune délibération ou note précisant notamment les modalités d'utilisation de ce véhicule (utilisation professionnelle, trajets domicile-travail, utilisation privative), d'une carte carburant ou d'une carte péage n'a toutefois pu être produite par la commune.

La chambre rappelle par conséquent que l'ensemble des avantages en nature concédés doivent faire l'objet d'une délibération, soit pour rendre l'usage privatif négligeable, soit pour fixer des limites strictes d'utilisation à titre privé, avec mention nominative des personnes bénéficiaires desdits avantages.

2.1.5.2. Une procédure sur la gestion des remboursements de frais à formaliser

Aucun document définissant les principes retenus pour le remboursement des frais des élus et des agents n'a pu être produit par l'ordonnateur. Selon lui, les élus et la direction générale n'auraient pas de frais de représentation et la pratique du remboursement des frais engagés se ferait sur justificatifs.

La chambre appelle l'attention de la collectivité à propos du remboursement de certains frais. Ainsi, ont été identifiées parmi les fournisseurs de la commune des facturations correspondant à des frais de restauration et d'hébergement hors département (pour respectivement plus de 7 600 € et près de 1 200 €) sans justification.

Par ailleurs, par délibération n° 60 du 30 juin 2016, la collectivité a procédé au remboursement de frais de déplacement pour un montant de 639,19 € d'une délégation d'élus dans le cadre d'un jumelage avec la ville de Porcari (Italie). Or, les deux élus concernés ne faisaient pas partie de la commission « culture-festivités-jumelage » et ne disposaient pas d'un mandat de l'assemblée délibérante.

Au-delà de ces constats, il est nécessaire que la commune arrête et formalise rapidement, par délibération, une procédure de remboursement des frais des personnels et des élus conforme aux dispositions du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics.

¹⁵ Montant déclaré sur les bulletins de paie de juillet à décembre 2020.

2.1.5.3. L'action sociale pour les agents communaux

La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a ouvert le droit aux agents territoriaux de bénéficier de prestations d'actions sociales. Les collectivités ont par ailleurs la possibilité de confier la gestion de tout ou partie de ces prestations à des organismes à but non lucratif ou à des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Jusqu'en 2017 la ville attribuait une subvention de 20 457 € à l'association de l'amicale du personnel, qui assurait des prestations d'action sociale pour le compte de la ville et du CCAS. Cette association a été dissoute le 9 novembre 2017. La commune a depuis lors décidé l'octroi de bons d'achats valables dans les commerces carmausins, remis au personnel municipal à l'occasion des fêtes de Noël et des événements familiaux (mariage, naissance, retraite).

Fin 2019, la collectivité a également fait le choix d'adhérer au comité national d'action sociale à compter du 1^{er} janvier 2020 et a souhaité participer à hauteur de 5 € par agent à une complémentaire garantissant la dépendance, à compter de cette même date. Cette mesure s'adresse aussi bien aux agents de la commune qu'à ceux du CCAS, et le budget de ce dernier sera abondé à cet effet par celui de la ville pendant trois ans avant de supporter seul cette charge. Outre l'impact comptable, cette prise en charge par la commune pour le compte du CCAS ne participe pas d'une transparence de la gestion et des relations que ces organismes entretiennent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses du budget de la commune. L'organisation de la fonction « ressources humaines » doit être davantage structurée et les procédures de gestion doivent évoluer afin de respecter la réglementation, notamment en matière de temps de travail, d'heures supplémentaires, de régime indemnitaire ainsi que de remboursement des frais et avantages.

Consciente de ces insuffisances, la municipalité a entrepris dès la fin 2020 une démarche visant à la réorganisation de ses services et au respect du cadre réglementaire, qu'elle doit finaliser.

Par ailleurs, la commune devra s'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de prévention de l'absentéisme et d'amélioration des conditions de travail, en vue notamment de réduire le nombre de jours d'absence par agent.

2.2. Formaliser les procédures d'achat afin de sécuriser la pratique de la collectivité

2.2.1. L'organisation de la fonction achat

2.2.1.1. Des besoins significatifs

La commune de Carmaux passe en moyenne 25 marchés par an, essentiellement des marchés à procédures adaptées (MAPA), pour un montant annuel moyen de 1,6 M€. Sur les 156 marchés comptabilisés sur la période 2015-2020, 100 sont des marchés de travaux et 30 ont été passés selon la procédure d'appel d'offres ouvert (AOO).

tableau 7 : nombre de marchés passés par la commune de Carmaux entre 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2015-2020	Moyenne annuelle
Total marchés MAPA et AOO	688 080 €	1 436 853 €	1 128 342 €	1 667 331 €	2 224 010 €	2 451 196 €	9 595 813 €	1 599 302 €
<i>Nombre de marchés</i>	35	10	21	30	41	19	156	26
Dont MAPA hors travaux	27 549 €	30 048 €	473 770 €	274 556 €	391 943 €	134 310 €	1 332 177 €	222 029 €
<i>Nombre de marchés</i>	1	2	4	5	9	5	26	4
Dont MAPA travaux	420 956 €	1 406 805 €	654 572 €	1 216 374 €	1 573 062 €	1 805 936 €	7 077 705 €	1 179 617 €
<i>Nombre de marchés</i>	22	8	17	20	20	13	100	17
Dont AOO	239 575 €	0 €	0 €	176 401 €	259 005 €	510 950 €	1 185 931 €	197 655 €
<i>Nombre de marchés</i>	12	0	0	5	12	1	30	5

Source : CRC, d'après les éléments fournis par la commune

La commission d'appel d'offres, créée par une délibération du conseil municipal, est mobilisée dans le cadre de procédures formalisées et une commission *ad-hoc* est constituée pour les consultations inférieures aux seuils européens et hors procédures formalisées, compte tenu du recours à de nombreux MAPA d'un montant parfois significatif.

Pour la prestation relative à la couverture des risques professionnels et statutaires, la commune a bénéficié d'un groupement de commandes piloté par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Tarn. Elle n'a en revanche pas souhaité s'inscrire dans la mutualisation offerte par la 3CS pour les fournitures et/ou services récurrents et courants (exemple des marchés de réfection de voirie).

2.2.1.2. Une organisation de l'achat à structurer...

Jusqu'en 2020, le DGS disposait, en matière de commande publique, d'une délégation de l'ordonnateur. Le chef de service technique dispose pour sa part d'une délégation de signature pour les bons de commande jusqu'à 2 000 € (une dizaine en moyenne par jour).

Le service « achats », rattaché au directeur technique, compte deux agents qui tiennent également le suivi du stock du magasin à l'aide du logiciel ATAL Berger-Levrault. Pour les fournitures du quotidien, le service réalise des consultations ponctuelles auprès de fournisseurs locaux.

Par ailleurs, le service technique (chef de service et adjoint) assure la maîtrise d'œuvre et la conduite d'opérations pour les travaux sans complexité, les services opérationnels (notamment la cuisine centrale) participant à la définition du besoin et à la rédaction des documents de consultation.

Le responsable technique certifie le service fait puis procède à la liquidation de la dépense dans le logiciel ATAL. Le mandatement est enfin assuré par le service des finances au travers du logiciel CIRIL.

2.2.1.3. ...et une pratique à mieux cadrer

La commune n'a mis en place aucune procédure écrite (guide de la commande publique) ni règlement intérieur sur l'achat public. Elle n'a pas adopté de nomenclature et n'effectue pas de

computation des seuils, pourtant indispensable au choix de la procédure à mettre en œuvre et au respect des règles de la commande publique, comme développé *infra*.

La chambre recommande à la commune de formaliser ses procédures en matière d'achat et d'inclure dans la réflexion en cours sur son organisation interne la mise en place d'un guide de la commande publique reprenant toutes les procédures de contrôle à opérer sur l'ensemble de la chaîne de la dépense (depuis l'évaluation du besoin, la consultation, l'attribution, la notification, jusqu'à l'exécution de la dépense et sa liquidation), en intégrant aussi bien les aspects techniques que comptables.

Recommandation

5. Sécuriser les procédures d'achat en élaborant un guide interne de la commande publique. *Non mise en œuvre.*

2.2.2. La passation et l'exécution des marchés publics

2.2.2.1. La publication des données essentielles des marchés

Pour les achats de faible montant, les acheteurs des collectivités territoriales peuvent conclure des marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables. Le seuil en dessous duquel les marchés sont dispensés de tout formalisme a été relevé à 25 000 € HT en 2015, puis à 40 000 € HT à compter de l'exercice 2020¹⁶.

La commune dispose d'un profil acheteur sur la plateforme dématérialisée de la « Dépêche du Midi » pour procéder aux publications des consultations et permettre le retrait des dossiers de consultation et le dépôt des offres. Elle publie également sur son site internet les consultations en cours ainsi que les marchés notifiés.

2.2.2.2. Une pratique d'achat et de passation des marchés à sécuriser

Le droit de la commande publique consacre trois principes : la transparence des procédures, la liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement entre les candidats. En outre, la libre concurrence doit permettre d'atteindre le meilleur rapport qualité prix. Afin de donner corps à ces principes, la conclusion d'un marché public est soumise à des règles de procédure et de publicité déterminées en fonction de la valeur de l'achat et de son objet. Celles-ci diffèrent s'il s'agit de travaux ou de fournitures courantes et services¹⁷.

L'analyse des marchés passés par la commune de Carmaux sur la période examinée ainsi que de la liste de ses fournisseurs conduit la chambre à formuler plusieurs observations.

¹⁶ Décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique.

¹⁷ Seuils applicables (hors taxes) : 40 000 € pour les MAPA ; concernant les procédures formalisées d'appel d'offres : dès 214 000 € pour les fournitures et services et 5 350 000 € pour les travaux.

Une pratique de consultation ponctuelle (à l'opération ou à l'année) pour des besoins récurrents

La commune recourt peu aux marchés pluriannuels. Ceux-ci portent essentiellement sur des marchés formalisés de fourniture de denrées alimentaires (marchés à bons de commandes, 12 lots) et d'assurances (5 lots).

Elle privilégie les consultations ponctuelles pour une opération ou à l'année. Si cette pratique remet en concurrence, en théorie, plus régulièrement les fournisseurs, ce sont en réalité souvent les mêmes entreprises qui sont attributaires de tranches ou de marchés annuels, de façon récurrente (COLAS pour la voirie, avec un cumul de plus de 940 000 € entre 2015 et 2020, ENEO pour les fluides).

Si, en l'espèce, la somme cumulée des marchés n'excède pas le montant nécessitant le recours à des procédures formalisées, il est toutefois à noter que l'absence de définition précise du besoin expose l'ordonnateur à un risque juridique en raison des conséquences possibles sur la correcte computation des seuils, le choix de la procédure de marché et l'obligation de transmission au contrôle de légalité au-delà d'un volume d'achat de 214 000 € HT (article D. 2131-5-1 du CGCT).

Il semble toutefois que la commune ait pris conscience de cette difficulté et ait opéré un début de changement de pratique à partir de 2019, avec la mise en place de marchés à bons de commande pluriannuels en matière de fourniture de fluides (électricité, gaz) et de travaux de réhabilitation de voirie communale.

De nombreux achats hors marchés avec des prestataires récurrents

Certaines entreprises interviennent pour des montants relativement importants, avec un dépassement des seuils de marchés, sans consultation formalisée préalable.

Ainsi, le bureau d'études Atelier Imbert totalise plus de 110 000 € de factures sur la période contrôlée, pour des opérations différentes, l'entreprise EP Franck Pinosa a facturé plus de 325 000 €, et le cabinet de notaires Blineau cumule plus de 440 000 € d'honoraires.

Par ailleurs, en analysant quelques fournisseurs récurrents, le cumul de certaines prestations sur plusieurs exercices pourrait avoir des conséquences sur le choix de la consultation et de la procédure, sans pour autant atteindre les seuils de procédure formalisée (prestations de blanchisserie de la société ELIS Midi Pyrénées pour un cumul de 132 650 €, factures de l'imprimerie Jean Robert pour près de 125 000 €, de la quincaillerie Tarnaise Maynadie pour 106 305 €, de l'entreprise REXEL France pour la fourniture de matériel électrique pour un montant de 89 468 € ou encore de l'entreprise d'élagage ECO VA NA pour un montant de 80 704 € sur cinq ans).

La chambre demande par conséquent à la commune de mettre en place des consultations et de passer des marchés sur les postes réguliers de dépenses, à partir d'une identification de ses besoins plus précise, de façon à favoriser la mise en concurrence et obtenir de meilleurs tarifs.

Une base des tiers à fiabiliser

L'analyse de la liste des fournisseurs de la commune pour la période 2015-2020 fait apparaître des dénominations différentes pour des mêmes fournisseurs, ce qui pourrait générer des doublons avec un risque de double facturation.

Ce manque de rigueur dans l'enregistrement des tiers pourrait pour partie résulter de l'absence de lien entre le logiciel de suivi des marchés (enregistrement et liquidation des commandes) et celui utilisé pour la facturation (mandatement des factures). Il s'agit d'une illustration concrète des conséquences de l'absence de guide interne dans lequel serait précisément décrite la procédure à suivre, avec l'indication du service responsable de l'enregistrement des tiers et selon quelle typologie.

L'absence de computation des seuils

La détermination de la procédure d'achat à mettre en œuvre (marché sans formalisme, MAPA ou appel d'offres) s'apprécie au regard de l'ensemble des achats de même nature effectués par la commune pendant au moins 12 mois. Pour les fournitures courantes et services, le seuil est appréhendé au niveau de l'unité fonctionnelle¹⁸. S'agissant des fournitures courantes et de services, souvent récurrentes d'un exercice à l'autre, l'unité fonctionnelle doit être évaluée sur une période glissante, le plus souvent les trois derniers exercices.

La nomenclature interne est un outil permettant d'effectuer des regroupements de besoins homogènes en identifiant des familles d'achats de même nature. La computation des seuils détermine ainsi le niveau de publicité et le type de consultation à respecter pour chaque famille.

La commune ne dispose pas d'une nomenclature des achats. Elle n'a donc pas la capacité de vérifier préalablement le niveau des seuils lui permettant de recourir à la procédure adéquate. Elle ne procède par ailleurs pas à une programmation annuelle ni pluriannuelle de ses achats.

L'analyse des montants des achats annuels réalisés hors marché par compte montre que les seuils de déclenchement de procédure sont dépassés et que l'absence de nomenclature constitue un risque potentiel pour la commune de non-respect des dispositions réglementaires applicables.

¹⁸ L'unité fonctionnelle se définit comme un ensemble des prestations concourant à la réalisation d'un même projet.

tableau 8 : montants des achats annuels passés hors marchés par la commune de Carmaux

en €	Intitulé	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2015-2020*	Moyenne annuelle*
60622	Carburants	54 082	51 111	52 326	53 601	49 695	28 054	288 869	48 145
60631	Fournitures entretien	34 484	34 508	37 260	36 739	29 669	42 640	215 300	36 883
60632	Petit équipement	47 633	48 269	41 978	40 031	57 553	60 255	295 719	49 287
60636	Vêtements de travail	23 114	26 042	24 331	21 207	15 428	16 217	126 339	21 057
6064	Fournitures administratives	35 346	33 306	30 473	30 163	24 478	17 836	171 602	28 600
6065	Livres, disques	49 134	50 218	49 898	48 153	43 572	42 299	283 274	47 212
6232	Relations publiques	83 643	104 718	148 920	157 366	159 052	65 774	719 473	119 912
6261	Affranchissement	20 763	22 682	20 686	20 421	23 871	24 784	133 207	22 201
6262	Télécommunications	90 375	81 747	91 733	103 258	107 463	113 172	587 748	97 958

Source : CRC, d'après les comptes de gestion de la commune

*Pour rappel : seuil MAPA : 40 000 € (à partir du 1^{er} janvier 2020, 25 000 € auparavant)¹⁹ ; seuil AOO : 214 000 €

2.2.2.3. L'analyse et l'exécution des marchés : une insécurité juridique

La pratique de la commune de Carmaux en matière de passation et d'exécution des marchés publics soulève plusieurs observations.

D'une part, un courrier de 2018 de la préfecture du Tarn avait signalé, dans le cadre du contrôle de légalité d'un marché relatif aux assurances (AOO), le non-respect du délai de suspension ou *standstill* (article R. 2182-1 du code de la commande publique) entre la date d'envoi de la notification des candidats évincés et la date de signature du marché.

L'analyse d'un échantillon de marchés met d'autre part en évidence d'autres insuffisances.

Une analyse des offres insuffisamment justifiée

Dans le cas du marché de fourniture des denrées alimentaires (AOO, 12 lots, à bons de commande, durée de quatre années) notifié le 25 février 2019, les rapports d'analyses des offres présentés à la commission d'appel d'offres du 12 février 2019 sont succincts, récapitulés dans un tableau synthétique.

La valeur estimée du besoin de la collectivité (article R. 2121-2 du code de la commande publique) par lot n'est pas mentionnée. Seule l'estimation générale du marché (232 000 € annuels) est indiquée et a servi au choix de la procédure et de la consultation. Or, l'estimation de la collectivité doit servir de point de référence pour comparer les propositions des candidats et pouvoir évaluer, notamment, si une offre n'est pas anormalement basse.

Concernant le lot n° 2 « Entrées chaudes - entrées froides », il existe un grand écart de prix entre les offres et il n'y a aucune justification sur le critère technique : tous les candidats ont reçu une note identique, sans précision apportée, ce qui *in fine* conduit à rendre ce critère inopérant et ne permet pas la discrimination des offres.

¹⁹ Article R. 2122-8 du code de la commande publique, modifié par décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique relatives aux seuils et aux avances.

Concernant le lot n° 1 « Épicerie », les deux entreprises soumissionnaires ont reçu la même note finale et aucun élément n'est présenté dans le tableau de synthèse justifiant le choix de l'entreprise retenue.

Des modifications au contrat initial irrégulières

L'article L. 2194-1 du code de la commande publique précise les circonstances pour lesquelles « un marché public peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence » et souligne « qu'elles soient apportées par voie conventionnelle ou, lorsqu'il s'agit d'un contrat administratif, par l'acheteur unilatéralement, de telles modifications ne peuvent changer la nature globale du marché ».

Le code de la commande publique définit les modifications autorisées. Ainsi, « le montant de la modification ne peut être supérieur à 50 % du montant du marché initial. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, cette limite s'applique au montant de chaque modification. Ces modifications successives ne doivent pas avoir pour objet de contourner les obligations de publicité et de mise en concurrence » (article R. 2194-3 du code de la commande publique).

Par ailleurs, « le marché peut être modifié lorsque le montant de la modification est inférieur aux seuils européens et à 10 % du montant du marché initial pour les marchés de services et de fournitures ou à 15 % du montant du marché initial pour les marchés de travaux » (article R. 2194-8 du code de la commande publique).

Au cas d'espèce, s'agissant du marché de fourniture des denrées alimentaires précité, l'absence d'évaluation préalable de la collectivité a conduit à accepter des offres ayant des valeurs financières en dehors des bornes minimum / maximum des bons de commande définies dans les marchés initiaux.

Par la suite, des avenants ont été passés pour recadrer les montants financiers des marchés (en réduisant les valeurs minimum / maximum des bons de commande) en prenant comme référence les propositions financières acceptées. Cette pratique démontre l'absence de définition du besoin et remet en cause la procédure de consultation retenue.

Un autre exemple porte sur le marché de maîtrise d'œuvre relatif à l'opération de construction d'un tennis couvert (2018-2019).

Celle-ci a connu plusieurs scénarios dans la définition du périmètre et du montant de l'opération (passant de 400 000 à 550 000 €). Or, ces changements ont eu des répercussions sur la maîtrise d'œuvre qui avait été déjà notifiée. Plusieurs avenants au marché initial ont été passés, avec pour conséquence un montant de la maîtrise d'œuvre porté de 11 923 € à 25 500 €, soit une augmentation supérieure à 50 % du marché initial, ce qui constitue une modification substantielle de nature à bouleverser l'économie du marché. Ces avenants n'ont par ailleurs pas été validés en commission *ad-hoc*.

Ces lacunes tiennent essentiellement à un manque de précision dans la définition initiale du besoin et de maîtrise des règles ainsi que des risques juridiques afférents à la commande publique. Une professionnalisation des acheteurs et des responsables des marchés publics est nécessaire afin de mieux respecter les grands principes de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune n'a pas formalisé ses procédures d'achat et ne dispose d'aucun guide interne relatif à la commande publique. Par ailleurs, l'absence de nomenclature constitue un risque potentiel pour la commune de non-respect de la réglementation applicable. Sa mise en place constituerait une avancée significative et une sécurisation accrue pour la collectivité.

Les pratiques d'achat et de passation des marchés publics font l'objet de nombreuses insuffisances et parfois d'irrégularités : recours à des fournisseurs récurrents hors marché, non-respect de la computation des seuils, analyse des offres lacunaire. La commune doit ainsi progresser dans la définition préalable de ses besoins.

Aussi, une professionnalisation des agents en charge des achats semble nécessaire pour respecter les principes de la commande publique et limiter l'exposition de l'ordonnateur à des risques juridiques.

3. INFORMATION ET FIABILITÉ DES COMPTES

3.1. Améliorer la qualité de l'information budgétaire

3.1.1. Une information budgétaire conforme aux dispositions réglementaires

Conformément aux dispositions du décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération intercommunale de documents d'informations budgétaires et financières, les délibérations et comptes rendus des conseils municipaux font l'objet d'une publication sur le site internet de la collectivité. La commune donne également un accès direct aux documents budgétaires et financiers (budget principal, compte administratif...) sur son site, comme elle le fait avec les consultations et attributions des marchés publics.

Par ailleurs, les informations de la vie communale sont publiées dans un journal municipal trimestriel, « Regards sur Carmaux ».

Outre 7 commissions obligatoires, le conseil municipal organise ses travaux autour de 10 commissions permanentes thématiques (article L. 2121-22 du CGCT). La composition de ces commissions facultatives a été revue mi-2020 avec une réduction à cinq membres au lieu de huit précédemment, dont un membre représentant l'opposition.

3.1.2. Un débat d'orientations budgétaires perfectible

Comptant plus de 3 500 habitants, la commune se soumet à l'obligation de tenir, « dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget », un débat portant sur « les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette », conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT.

Le contenu du rapport d'orientations budgétaires est précisé à l'article D. 2312-3 du CGCT. En l'espèce, les éléments présentés par la commune appellent les observations suivantes :

- si les informations relatives au contexte économique national viennent enrichir le rapport, en revanche celles sur le contexte communal (orientations budgétaires) sont relativement succinctes, voire inexistantes en ce qui concerne la projection sur les budgets à venir ;
- les chiffres locaux donnés sont des rappels d'exécution (exemple sur les produits de la restauration scolaire), au demeurant très intéressants, mais aucun élément prospectif en matière de fonctionnement ou d'investissement n'est indiqué. De même, peu de précisions sont fournies concernant l'évolution de l'encours de la dette et la capacité de désendettement de la commune.

La commune pourrait ainsi préciser les engagements pluriannuels envisagés, notamment en matière de programmation d'investissement, ainsi que les éléments sur la dette.

Par ailleurs, si la commune a bien présenté, conformément aux dispositions de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991²⁰, le rapport annuel sur l'utilisation de la dotation de solidarité urbaine, il est regrettable qu'elle n'ait pas intégré cette stratégie au sein du débat d'orientations budgétaires.

En effet, cette présentation annuelle était réalisée lors de la séance du vote du budget primitif (après ledit vote jusqu'en 2018), empêchant le débat et la prise en considération des résultats pour l'exercice suivant²¹. Or, les domaines investis (rénovation du cadre urbain, subventions au tissu associatif local, action sociale) et les montants dépensés (une moyenne de 1,2 M€ par an entre 2015 et 2019) soulignent l'importance de cette dotation dans la stratégie d'action de la commune.

Cette présentation lacunaire est d'autant plus notable qu'elle aurait pu utiliser le débat d'orientations budgétaires pour redéfinir, voire redimensionner, sa stratégie et ses moyens, en particulier à partir de 2017, au moment où la commune a été informée qu'elle ne percevrait plus la dotation de solidarité urbaine à compter de 2020²².

3.1.3. Des annexes du compte administratif manquantes

Les comptes administratifs doivent comporter les annexes mentionnées aux articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

La commune de Carmaux vote son compte administratif par nature. La consultation des annexes au compte administratif 2019 montre leur caractère incomplet :

- les annexes présentant l'état de la dette (A1.1 à A1.9) sont complétées à 0 €²³, ne donnant aucune information sur la situation de la commune, y compris la dette récupérable que la

²⁰ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

²¹ Présentation du rapport de la dotation de solidarité urbaine aux séances des 9 avril 2015, 14 avril 2016, 6 avril 2017, 12 avril 2018, 11 avril 2019 et 23 juillet 2020, soit au moment des votes du budget primitif, le débat d'orientations budgétaires ayant été tenu le mois précédent (en mars des années respectivement).

²² Les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine ont été modifiées par la loi de finances pour 2017 et reposent sur deux catégories démographiques : les communes de 10 000 habitants et plus, les communes de 5 000 à 9 999 habitants. Une garantie de sortie exceptionnelle permettait aux communes qui ont perdu leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine en 2017 de percevoir, en 2019, 50 % du montant perçu en 2016. Pour rappel, cette proportion s'élevait à 90 % en 2017 et à 75 % en 2018. L'année 2019 étant la dernière année d'application de cette garantie, elle disparaît en 2020.

²³ Alors que les annexes du compte administratif 2017 sur l'état de la dette étaient complétées.

commune détient sur l'EHPAD concernant le remboursement des prêts contractés en 2013 pour un montant initial de 2,8 M€ ;

- les annexes portant sur l'état (A3) et l'étalement des provisions (A4) sont notées sans objet, ce qui présuppose que la commune ne pratique pas le provisionnement ;
- l'annexe relative à l'état des travaux en régie (A10) est absente alors même que la commune en réalise ;
- la liste des concours attribués à des tiers en nature ou subventions (B1.7) est manquante ;
- si le compte administratif 2019 présente l'annexe C1.1 relative à l'état du personnel, en recherche, cette annexe était absente des comptes administratifs 2015 à 2018 ;
- les actions de formation des élus (C1.2) ne sont pas précisées ;
- la liste des organismes de regroupement auxquels la commune adhère (C3.1) n'est pas jointe, tout comme la liste des services individualisés dans un budget annexe (C3.3).

Ces carences nuisent à la transparence et à la bonne diffusion de l'information. Aussi, la chambre recommande à la commune de s'assurer de la complétude des annexes au compte administratif prévues par la réglementation.

Recommandation

6. S'assurer de la complétude des annexes au compte administratif conformément aux dispositions des articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information budgétaire produite par la commune est perfectible : si les données budgétaires essentielles figurent sur son site internet, en revanche certains éléments du débat d'orientations budgétaires gagneraient à être précisés, notamment en matière d'orientations pluriannuelles et de gestion de la dette.

De nombreuses annexes au compte administratif sont manquantes ou partiellement complétées, ce qui nuit à la disponibilité et à la transparence de l'information.

3.2. Renforcer la fiabilité des comptes

3.2.1. Une qualité prévisionnelle à affiner

Selon les termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, le budget de la collectivité territoriale doit être voté en équilibre et l'évaluation des recettes et des dépenses doit être sincère.

La commune de Carmaux bénéficie de taux de réalisation moyens en matière d'exécution des dépenses, tant en fonctionnement (moyenne de 81 %) qu'en investissement (80 %). Les valeurs sont en revanche très inégales en matière de recettes, avec un bon taux de réalisation en fonctionnement (101 %) mais une faiblesse en investissement (62 %).

tableau 9 : taux d'exécution budgétaire de la commune de Carmaux - budget de fonctionnement

Dépenses						Recettes				
Année	A BP + DM	B Réalisé	C Restes à réaliser	D (B + C) / A	Crédits annulés	A' BP+DM	B' Réalisé	C' Restes à réaliser	D' (B' + C') / A'	Crédits annulés
2015	12 579 084	10 936 649	95 250	88 %	1 547 184	11 718 806	12 097 967	0	103 %	- 379 161
2016	12 398 116	10 087 878	86 584	82 %	2 223 655	11 202 941	11 476 976	0	102 %	- 274 035
2017	13 730 325	10 250 116	0	75 %	3 480 209	12 408 103	11 986 439	0	97 %	421 664
2018	12 875 287	10 327 686	0	80 %	2 547 601	11 780 750	11 870 245	0	101 %	- 89 495
2019	12 630 414	10 369 945	103 000	83 %	2 157 469	11 536 573	11 563 121	0	100 %	- 26 548
2020	12 216 447	9 436 965	0	77 %	2 779 482	10 574 952	10 685 162	0	101 %	- 110 210
			Moyenne	81 %				Moyenne	101 %	

Source : CRC, d'après les comptes administratifs de la commune de Carmaux

BP = budget primitif ; DM = décision modificative

L'ensemble des postes de dépenses 2020 est concerné alors que c'était principalement celui des charges de personnel sur les exercices précédents, venant corroborer le constat d'un suivi approximatif de la gestion des ressources humaines.

tableau 10 : taux d'exécution budgétaire de la commune de Carmaux - budget d'investissement

Dépenses						Recettes				
Année	A BP + DM	B Réalisé, mandats émis	C Restes à réaliser	D (B + C) / A	Crédits annulés	A' BP + DM	B' Réalisé, titres émis	C' Restes à réaliser	D' (B' + C') / A'	Crédits annulés
2015	3 852 009	2 765 660	575 433	87 %	510 915	3 410 596	1 972 424	227 211	65 %	1 210 962
2016	3 730 702	1 788 070	1 275 140	82 %	667 493	4 208 899	1 718 831	553 726	54 %	1 936 342
2017	7 019 059	3 015 451	1 471 956	64 %	2 531 652	7 566 495	2 086 372	984 463	41 %	4 495 660
2018	8 129 780	2 466 990	3 554 608	74 %	2 108 182	9 606 295	3 896 863	2 057 995	62 %	3 651 437
2019	9 351 721	4 552 432	3 400 665	85 %	1 398 625	9 398 363	4 673 145	2 675 614	78 %	2 049 604
2020	6 975 039	4 062 926	1 937 212	86 %	974 900,3	6 900 967	3 623 195	1 468 341	74 %	1 809 431
			Moyenne	80 %				Moyenne	62 %	

Source : CRC, d'après les comptes administratifs de la commune de Carmaux

BP = budget primitif ; DM = décision modificative

L'inscription prématurée des dépenses d'investissement, alors que les projets ne sont pas totalement finalisés ni prêts à être lancés et que les subventions demandées sont en attente d'acceptation, explique pour partie ce décalage.

La mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements permettrait d'améliorer le suivi des opérations, d'affiner la prévision budgétaire et d'éviter une mobilisation inefficace des crédits.

3.2.2. Des restes à réaliser importants

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que « pour les dépenses de fonctionnement des communes de 3 500 habitants et plus, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait [...] les restes à réaliser correspondent, pour les dépenses d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées, quelle que soit la taille de la commune ».

La chambre constate des montants relativement importants et croissants de restes à réaliser, notamment en section investissement. Ils passent ainsi de 575 433 € en 2015 à 3,4 M€ en 2019 en dépenses, et de 227 211 € en 2015 à 3,7 M€ en 2019 en recettes.

Ces montants traduisent l'absence de suivi réel des opérations d'investissement (notamment quant aux demandes de subventions d'investissement), ce qui conduit à repousser le paiement de certaines factures sur l'exercice suivant dans l'attente de la perception des subventions.

La chambre relève en outre que la collectivité n'a pas été en mesure de produire les éléments permettant de justifier les inscriptions en reports de crédits. L'ordonnateur s'engage à revoir cette pratique pour une mise en conformité à compter de l'exercice 2021.

3.2.3. Une procédure de rattachement des charges et produits conforme

La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, dès lors que les montants à rattacher sont significatifs.

Cette procédure découle du principe de l'annualité budgétaire et vise à intégrer au résultat de l'exercice toutes les causes d'enrichissement ou d'appauvrissement effectivement constatées au cours dudit exercice, indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement. Il s'agit donc de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises.

Pour la commune de Carmaux, les charges rattachées sont passées de 86 085 € en 2015 à 142 518 € en 2020, soit de respectivement 3 % à 5 % du total des charges. Concernant les produits rattachés, ils passent de 39 741 € en 2015 à 31 859 € en 2020, soit de 2 % à 4 % du total des produits.

Les produits rattachés figurant au compte administratif concordent parfaitement avec les rattachements comptabilisés au compte de gestion.

C'est également le cas pour les charges rattachées, sauf en 2016 où l'écart constaté (95 250 €) résulte, au dire de l'ordonnateur, d'une erreur sur l'enregistrement d'une subvention.

Concernant l'utilisation du compte 408 « Fournisseurs - factures non parvenues » pour reporter le paiement de factures sur l'exercice suivant, les charges rattachées représentent en moyenne l'équivalent de 18 jours de dépenses, et 5 % des charges générales²⁴.

Par ailleurs, la commune apure globalement les comptes d'attente 471 ainsi que les écritures passées au compte 472 « Dépenses payées avant mandatement ». Sont concernées les recettes perçues avant émission des titres, enregistrées en trésorerie au compte 515 et dans les comptes d'attente. Cette imputation doit rester transitoire et l'inscription au compte définitif de classe 7 doit intervenir dans les meilleurs délais, ce que la commune réalise.

tableau 11 : apurement des comptes d'attente 471 et 472 sur la période 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
47138 - RAET-autres	0	0	2 000	0	8 741	977
4718 - Autres recettes à régulariser	46	364	271	0	15 293	3 031
4728 - DACR-autres dépenses régulariser	0	0	0	- 16	0	0

Source : CRC, d'après les comptes de gestion de la commune de Carmaux

²⁴ Il est généralement admis qu'une durée comprise entre une et trois semaines et un ratio compris entre 5 et 10 % sont normaux.

3.2.4. Une absence de contrôle des régies qui perdure

La commune dispose de 11 régies de recettes et 1 d'avance.

Le montant total d'encaisse des régies de recettes s'élève à 232 165 € en 2019 (contre 314 721 € en 2015) et trois d'entre elles cumulent plus de 90 % des recettes : cantine scolaire (102 000 €), droits de places (92 000 €) et locations de salles (20 000 €). La baisse d'encaisse de 38 % sur la période concerne plus particulièrement la cantine scolaire, la commune n'ayant pas donné suite à la consultation du conseil départemental du Tarn concernant la fourniture de repas au collège Victor Hugo.

S'agissant du contrôle de ces régies, l'ordonnateur n'a fourni que les procès-verbaux de vérification établis par le comptable public et précise qu'il n'a pas mis en place de procédure de contrôle à son niveau. La recommandation émise par la chambre dans son rapport d'observations définitives de décembre 2016 n'a donc pas été mise en œuvre et reste d'actualité.

Les observations consignées dans les procès-verbaux du comptable public mettent en exergue la nécessité de revoir le fonctionnement des régies, en particulier sur les points suivants : la sécurisation des locaux, l'habilitation des personnes, le respect de la périodicité des versements et du montant de l'encaisse (tous deux souvent dépassés), l'actualisation de l'acte de création avec les nouveaux modes de paiements et le relèvement du montant de l'encaisse. Ces recommandations n'ont à ce jour pas toutes été mises en œuvre et la collectivité a manifesté auprès de la chambre sa volonté de remédier à cette situation.

La chambre rappelle que, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT, l'ordonnateur doit procéder à un contrôle des régies et tenir à jour le cadre juridique établi par les arrêtés de création ou de nomination de régisseurs. La mise en œuvre d'un guide de procédure interne sur le fonctionnement et le contrôle des régies, en se reportant à l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local et à la fiche pratique « I.3 Le contrôle des régies par l'ordonnateur »²⁵, permettrait à la collectivité d'appréhender cette question de manière sécurisée.

Recommandation

7. Procéder, en liaison avec le comptable, à une vérification complète des régies, aux régularisations qui s'imposent, ainsi qu'à la rédaction d'une note de procédure interne assurant pour l'avenir des contrôles réguliers. *Non mise en œuvre.*

3.2.5. L'absence de provisionnement obligatoire

3.2.5.1. Les provisions obligatoires

En application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, le provisionnement est dans certains cas obligatoire et doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante. Cette comptabilisation relève du principe comptable de prudence, les collectivités devant comptabiliser toute perte financière probable.

²⁵ Disponible sur le site de la direction générale des collectivités locales : www.collectivites-locales.gouv.fr.

Au cas d'espèce, la commune de Carmaux n'a pas procédé aux provisions requises s'agissant de situations caractérisées : un contentieux avec la société Clear Channel, relatif à une consultation pour la mise en place de mobilier urbain publicitaire et dont les frais de condamnation se sont élevés à 21 600 €, engagés en 2015 par une décision modificative n° 2²⁶ ; des montants de frais d'avocat importants²⁷ avec un risque d'irrecouvrabilité ; ou encore de nombreuses créances, devenues irrécouvrables, portant sur des loyers non perçus ou des sommes non encaissées (recettes de la régie de la cantine, surendettement) pour un montant total de 36 815 € sur la période.

Sur le plan comptable, les pertes sur créances irrécouvrables sont enregistrées au compte 654 à hauteur des admissions en non-valeur prononcées par l'assemblée délibérante pour apurement des comptes de prise en charge des titres de recette. Or, au regard des montants comptabilisés au compte 654, aucune provision n'est comptabilisée, ce qui altère *in fine* la sincérité du bilan.

tableau 12 : annulation de créances sur la période 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
6541-Créances admises en non-valeur	323	4 688	2 425	365	837	62
6542-Créances éteintes	420	6 729	2 541	5 608	10 189	2 630
Total annuel	743	11 417	4 966	5 973	11 026	2 692
Total général sur la période	36 815					

Source : CRC, d'après les comptes de gestion de la commune de Carmaux

Par ailleurs, les admissions en non-valeur ne doivent pas dépendre des ressources budgétaires disponibles. Conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, la commune a l'obligation de les comptabiliser en provision pour risque, dispositif prudentiel important du système budgétaire et comptable applicable aux collectivités locales, participant également à la juste appréciation de l'équilibre budgétaire.

La commune pourra utilement se référer au guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges²⁸, voire se rapprocher du comptable public pour évaluer le montant de la provision à inscrire afin de se prémunir du risque de non-recouvrement de ses créances douteuses.

Recommandation

8. Procéder au provisionnement obligatoire conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

3.2.5.2. Les situations à risques et les engagements hors bilan

La commune est concernée par d'autres situations qui, sans être considérées comme nécessitant un provisionnement, méritent une attention particulière. Ainsi, les agents disposent de comptes épargne-temps (CET) susceptibles d'être indemnisés : 94 sont recensés au 31 décembre 2020 et le nombre de jours épargnés s'élève à 2 395. Dans un contexte de vieillissement des agents et de la vague de départs en retraite à venir, la commune doit anticiper les conséquences de cette situation, y compris le cas échéant sur le plan budgétaire.

²⁶ Délibération de la commune de Carmaux du 24 septembre 2015.

²⁷ Montant qui s'élève à plus de 70 500 €, entre divers avocats, pour la période de contrôle.

²⁸ Cf. le site de la direction générale des collectivités locales.

De même, la commune est garante d'emprunts contractés par des tiers²⁹ pour un montant total restant dû de 3,1 M€ au 31 décembre 2020. Si les garanties accordées aux offices publics de l'habitat constituent des situations communes pour les collectivités, en revanche la prise d'intérêts dans des sociétés et les garanties d'emprunts qui peuvent leur être accordées constituent une zone de risque. Il s'agit là d'engagements hors bilan qui, s'ils n'affectent pas le budget, doivent être retracés notamment dans les annexes au compte administratif (B1.1).

3.2.6. Un suivi du patrimoine à conforter

3.2.6.1. Une tenue défaillante de l'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan.

Bien que la commune dispose d'un inventaire de ses biens, suivi avec un tableur, elle ne dispose pas d'un module de gestion des immobilisations rattaché au logiciel budgétaire. L'actualisation est réalisée annuellement par le service financier après validation, souvent lacunaire voire parfois absente, des états transmis aux services techniques. La dernière actualisation date du 31 décembre 2019.

La commune indique que toutes les immobilisations comptabilisées en investissement sont rattachées à un numéro d'inventaire qui est transmis à la trésorerie lors de l'émission du mandat de paiement. En ce qui concerne les travaux imputés sur le compte 23 « Immobilisations en cours », ils sont transférés sur le compte 21 « Imputation définitive » après émission d'un certificat d'intégration, cette procédure ayant été automatisée depuis la mise à jour du logiciel de comptabilité en 2019. Par ailleurs, un état récapitulatif recensant les travaux est édité au 31 décembre de chaque année pour vérification.

Il semble que la commune se soit rapprochée du comptable public pour mettre en place des documents et une procédure de contrôle de son inventaire. Nonobstant, la commune reconnaît des difficultés à rapprocher l'inventaire physique de l'état comptable en raison des valeurs d'origine retenues et d'une différence de numérotation.

D'après les éléments de la balance des comptes, le patrimoine de la commune s'élève à 126 M€³⁰ au 31 décembre 2019. Il a augmenté de 8 M€ entre 2015 et 2019 du fait de travaux de valorisation des bâtiments scolaires, des réseaux et d'installations de voirie, de constructions nouvelles et d'immobilisations mises à disposition d'établissements publics de coopération intercommunale.

²⁹ Outre les offices d'habitat, société anonyme d'économie mixte locale Énergies services occitans, société par actions simplifiée Énergies citoyennes du Carmausin Ségala.

³⁰ Il est principalement constitué de bâtiments publics (compte 213 : 41,8 M€), de voiries et réseaux (compte 215 : 44,9 M€), de terrains et foncier (compte 211 : 5,8 M€). On note également 10,5 M€ au titre de l'immobilier affecté au CCAS (compte 244), 5,5 M€ d'autres formes de participation (compte 266) et 3,3 M€ d'immobilisations mises à disposition d'établissements publics de coopération intercommunale.

L'écart avec l'état de l'actif est significatif (cf. tableau 29 p.67) et le rapprochement de l'inventaire avec la balance des comptes démontre que ce dernier n'est pas correctement suivi, ni mis à jour exhaustivement, ce qui met en cause sa fiabilité. Les principaux écarts concernent :

- les frais d'études (203) : ceux inscrits à l'inventaire, antérieurs à 1996 avec une demande d'apurement en cours (151 962 €), ne figurent pas dans l'état de l'actif, quand celui-ci mentionne par contre les frais d'études relatifs à la révision du plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme, ou ceux relatifs à l'audit des systèmes d'informations (61 098 €) ;
- le compte des concessions (2051) constitue un exemple du risque de suivi d'un inventaire avec un simple tableur, une erreur s'étant glissée dans le calcul du montant total. Après correction, il ressort que les valeurs de l'inventaire correspondent bien à la balance de ce compte ;
- la cession du terrain du service départemental d'incendie et de secours est comptabilisée sur le compte 204172 dans l'état de l'actif, mais au titre des terrains (compte 211) dans l'inventaire ;
- les réseaux d'assainissement (compte 21532) sont toujours présents dans l'inventaire alors que la compétence a été transférée à l'intercommunalité dès 2017 ;
- les réseaux électrification (compte 21534) font apparaître la réintégration du réseau de gestion et de maintenance d'électricité dans l'état de l'actif (pour une valeur brute de 6,5 M€ et une valeur nette de 1,2 M€), ainsi qu'au titre des autres réseaux (gaz naturel ou propane) au compte 21538 (pour une valeur brute de 10,5 M€ et une valeur nette de 7,3 M€). Ces mentions figurent partiellement dans l'inventaire au compte 243 « Immobilisations mises en affectation à une régie » ;
- l'absence manifeste de rapprochement entre l'inventaire et l'état du bilan s'agissant du compte 23 « Travaux en cours », l'écart constaté de 2 M€ figurant au compte 21 « Immobilisations définitives » ;
- l'inventaire ne fait pas apparaître les immobilisations affectées au CCAS (pour près de 10,5 M€) ni celles de la crèche, transférées à l'intercommunalité ;
- la différence de 5,4 M€ entre l'inventaire et l'état de l'actif sur le compte 26 porte sur la réintégration du réseau de gestion et de maintenance d'électricité ;
- l'état du bilan mentionne au compte 37636 la dette récupérable auprès du CCAS (prêts contractés en 2013 pour plus de 2 M€), mais pas l'inventaire de la commune.

L'ensemble de ces constats montrent que la tenue de l'inventaire de la commune est perfectible et sa mise à jour très partielle, ce qui ne permet pas à la collectivité de disposer d'une connaissance exhaustive de son patrimoine. Or, il s'agit là d'un élément contribuant à la satisfaction du principe posé, entre autre, par l'article 47-2-2^e alinéa de la Constitution, rappelé dans la charte nationale relative à la fiabilité des comptes locaux conclue le 21 mars 2014.

Aussi, la chambre recommande à la commune de formaliser, d'une part, les procédures internes de suivi de l'inventaire en associant notamment les services techniques et, d'autre part, de procéder à sa mise à jour intégrale en lien avec le comptable public afin de s'assurer de la cohérence des résultats avec l'état de l'actif en envisageant le cas échéant le rapprochement des numéros d'inventaire.

Pour mener à bien cette opération, la commune peut utilement se référer au guide des opérations d'inventaire produit par le comité national de fiabilité des comptes locaux³¹ et devra se rapprocher du comptable public.

³¹ Produit en juin 2014 et disponible sur le site de la direction générale des collectivités locales.

Recommandation

9. Mettre en place, en lien avec le comptable, un dispositif de suivi et de mise à jour de l'inventaire afin d'en améliorer la fiabilité. *Non mise en œuvre.*

3.2.6.2. Des amortissements bien réalisés

Conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, constituent des dépenses obligatoires pour les communes les dotations aux amortissements de certaines immobilisations incorporelles et corporelles.

Une délibération du 12 décembre 2013 fixe les durées et la méthode d'amortissement (linéaire). Elle fixe également à 600 € le seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide peuvent être amorties sur un an. La chambre constate que des dotations aux amortissement pour les immobilisations (pour un montant total moyen annuel de 330 000 €) sont bien comptabilisées et que la commune respecte les durées d'amortissement qu'elle s'est elle-même assignées.

3.2.6.3. Un meilleur suivi des travaux réalisés en régie à opérer

La commune enregistre un montant annuel quasi-forfaitaire de 100 000 € au titre des travaux en régie, avec en corollaire une recette du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

La chambre rappelle que plusieurs conditions doivent être réunies pour enregistrer comptablement les travaux en régie : les opérations doivent correspondre à des immobilisations et non à de simples travaux d'entretien, être réalisées par le personnel communal avec des matériaux achetés par la collectivité en intégrant le coût de production, c'est-à-dire le coût des matières premières augmenté des charges directes de production (matériel acquis, loué, frais de personnel...) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale.

Aussi, la commune doit être en mesure d'évaluer de façon sincère les différentes charges contribuant à la réalisation de l'immobilisation en tenant une comptabilité analytique précise, notamment au niveau des frais de personnel (décompte du nombre d'heures, tarifs horaires des différents agents). Une procédure permettant d'identifier, parmi les charges, celles qui se rattachent à des travaux en régie et à quelles opérations ou immobilisations il convient de les rattacher doit également être mise en place.

En fin d'exercice, l'ordonnateur doit dresser un état des travaux d'investissement effectués en régie, attribuer un numéro d'inventaire physique et/ou comptable au bien nouvellement créé et compléter son inventaire physique et comptable. La tenue et une actualisation précise de ce dernier s'avère donc indispensable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Carmaux gagnerait à améliorer sa prévision budgétaire en envisageant une programmation pluriannuelle, notamment en matière d'investissement. Par ailleurs, le contrôle régulier des régies, le provisionnement obligatoire des opérations présentant un risque avéré de

perte financière, l'actualisation et le suivi de l'inventaire physique des biens, la fiabilisation des travaux réalisés en régie constituent des axes d'amélioration significatifs pour la présentation d'une image sincère et fidèle des comptes de la commune.

4. ANALYSE FINANCIÈRE

L'analyse financière porte principalement sur le budget principal et couvre la période 2015-2019. L'année 2020 fait l'objet d'une analyse spécifique en raison du contexte sanitaire et de ses conséquences sur les finances de la collectivité.

La commune de Carmaux comptait sur la période examinée quatre budgets annexes, dont trois relevant d'opérations de lotissement, clôturés en 2020. Il ne demeure donc en 2021 qu'un seul budget annexe, relatif aux redevances d'énergie solaire.

Les relations entre le budget de la commune et celui du CCAS sont également examinées à la lumière des observations mentionnées dans les précédents rapports de la chambre.

4.1. Présentation financière rétrospective de la situation de Carmaux

L'un des principaux objectifs financiers retenus par la collectivité pour la période 2014-2020 portait sur la maîtrise de l'évolution du budget, tant en matière de rationalisation des dépenses que de suivi des recettes. Par ailleurs, il s'agissait de « ne pas actionner le levier fiscal » (gel des taux d'imposition, l'évolution de la recette reposant sur l'évolution mécanique des bases de fiscalité et la mise à jour des bases cadastrales) et de limiter le recours à l'emprunt (la commune ayant engagé de lourds investissements en 2012 et 2013 générant une hausse de la charge de la dette) en cherchant à maximiser l'obtention de financements publics pour chacun des projets d'investissement.

L'évolution 2015-2019 laisse apparaître une diminution (- 4 %) des produits de gestion (11,1 M€ en 2019) et des charges de gestion (- 3 %, 9,7 M€ en 2019) générant une baisse de l'excédent brut de fonctionnement (- 12 %, 1,4 M€ en 2019). Cette contraction semble davantage subie que maîtrisée, notamment en raison de la perte de ressources d'exploitation (cantine scolaire) et de dotations institutionnelles (diminution progressive de la dotation de solidarité urbaine sur la période). La capacité d'autofinancement (CAF) brute demeure pour sa part positive (1,5 M€ en 2019).

tableau 13 : évolution de l'EBF et de la CAF de la commune de Carmaux

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Produits de gestion	11 572 89 4	11 093 28 7	11 456 42 7	11 331 22 1	11 085 92 2	- 486 972	- 4 %
- Charges de gestion	9 970 139	9 312 981	9 563 444	9 576 055	9 669 005	- 301 134	- 3 %
= Excédent brut de fonctionnement	1 602 755	1 780 306	1 892 983	1 755 166	1 416 917	- 185 838	- 12 %
<i>En % des produits de gestion</i>	14 %	16 %	17 %	16 %	13 %		
+ Résultat financier	- 185 220	- 163 892	- 149 516	- 140 089	- 129 350	55 870	- 30 %
+ Résultat exceptionnel	88 297	84 562	313 347	287 390	234 426	146 129	166 %
= Capacité d'autofinancement brute	1 505 833	1 700 976	2 056 814	1 902 467	1 521 993	16 160	1 %
<i>En % des produits de gestion</i>	13 %	15 %	18 %	17 %	14 %		
<i>En € par habitant</i>	150	170	209	196	158		
<i>Moyenne de la strate</i>					201		
- Annuité en capital de la dette	435 984	468 994	480 153	557 940	562 967	126 983	29 %
= Capacité d'autofinancement nette ou disponible	1 069 848	1 231 981	1 576 661	1 344 527	959 026	- 110 823	- 10 %
<i>En € par habitant</i>	106	123	161	138	100		
<i>Moyenne de la strate</i>					118		

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

Les dépenses d'équipement, en forte croissance en 2019 (3,9 M€) après une période de relative modération (entre 1,1 et 2,3 M€ depuis 2015), ne sont pas couvertes par le financement propre disponible (1,9 M€ en 2019, en baisse de 8 % sur la période), accentuant le besoin de recourir à l'emprunt afin d'assurer leur financement.

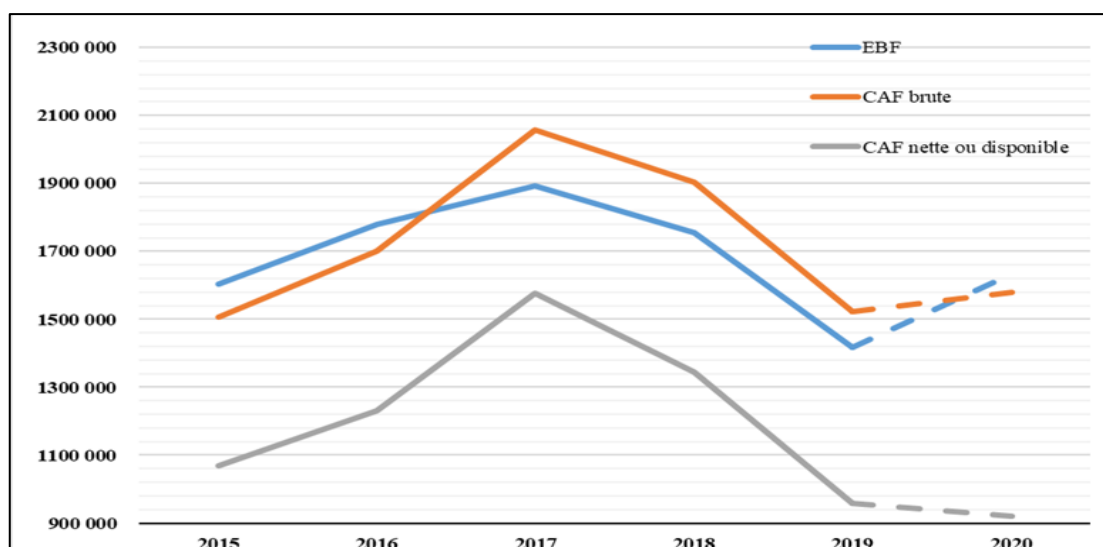
L'encours de dette repart donc à la hausse en fin de période pour atteindre 7,8 M€ en 2019, la capacité de désendettement passant de trois années en 2017 à cinq années en 2019.

4.2. Le fonctionnement courant : une capacité d'autofinancement brute positive mais en diminution

La CAF brute demeure positive sur la période (1,5 M€ en 2019 après un pic à plus de 2 M€ en 2017). Elle ne représente plus que 14 % des produits de gestion en 2019 contre 18 % en 2017.

Cette situation s'explique par une diminution plus rapide des produits de gestion (- 1,1 % de variation annuelle) que des charges de gestion (- 0,8 % de variation annuelle), avec pour conséquence une baisse de l'EBF (- 12 %, 1,6 M€ en 2015, 1,4 M€ en 2019).

graphique 4 : évolution de l'EBF et de la CAF (en €)



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

4.2.1. Des produits de gestion courante en diminution

Les produits de gestion, en diminution depuis 2015 (- 4 %), s'élèvent à 11,1 M€ en 2019. Les ressources d'exploitation (- 17 %) et la fiscalité reversée (- 25 %) connaissent également des baisses significatives sur la période (cf. tableau 30 p.68).

4.2.1.1. Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres (5,1 M€ en 2019) représentent 46 % des produits de gestion. C'est une ressource importante pour la commune, en croissance sur la période (+ 4 %) (cf. tableau 33 p.69).

Parmi les recettes fiscales, le produit des impôts locaux (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe d'habitation) augmente de 2,1 % sur la période et s'établit à 4,4 M€ en 2019. Les taxes additionnelles aux droits de mutation augmentent fortement (+ 110 %) tandis que les taxes sur les activités industrielles diminuent de 6 %.

Depuis 2015, la commune maintient une stratégie fiscale de taux élevés mais stables, supérieurs aux moyennes de la strate pour les taxes foncières. Selon l'ordonnateur, le fait que les bases appliquées à la commune soient faibles et inférieures à la moyenne de la strate permettrait d'appliquer une fiscalité équilibrée et de garantir une ressource pérenne pour la commune, qui compte seulement un tiers de ménages fiscaux imposés, dans un contexte où les autres ressources potentielles de la commune (ressources institutionnelles, ressources d'exploitation) sont en baisse.

tableau 14 : fiscalité comparée entre les communes urbaines autour de Carmaux en 2014 et 2019

en %	2014			2019		
	TH	TFPB	TFPNB	TH	TFPB	TFPNB
Carmaux	14,11	30,81	100,33	14,11	30,81	100,33
Saint Benoît-de-Carmaux	10,98	30,63	85,93	11,31	28,92	88,53
Blaye	11,51	25,97	20,85	12,20	27,57	18,80
Cagnac-les-Mines	11,28	29,10	85,72	11,66	29,98	88,36

Source : site de la direction générale des collectivités locales

4.2.1.2. La fiscalité reversée

Avec 717 205 € en 2019, la fiscalité reversée est en baisse de 23 % par rapport à 2014. Son évolution est liée à celle du périmètre de l'intercommunalité et au transfert de compétences (cf. tableau 37 p.70).

Alors intégrée à la communauté de communes du Carmausin, la commune de Carmaux percevait une attribution de compensation brute de 832 223 € (depuis 2009) et bénéficiait depuis 2012 du fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC).

À la création de la 3CS en 2014, la commune a tout d'abord vu sa fiscalité reversée progresser du fait d'une progression du FPIC et d'une quasi-stabilisation de l'attribution de compensation (AC). Avec l'accroissement des compétences de la 3CS à compter du 1^{er} janvier 2016, complétées par la suite avec la collecte des ordures ménagères, la petite enfance - enfance - jeunesse et l'action sociale, le montant de l'attribution de compensation versée à la commune de Carmaux a alors fortement diminué.

tableau 15 : évolution de la fiscalité reversée pour la commune de Carmaux

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2014-2019	Soit évolution
Attribution de compensation brute	832 223	809 489	685 819	581 870	574 669	593 296	- 238 927	- 29 %
+ Fonds de péréquation et de solidarité (net)	102 414	145 578	160 783	137 192	131 279	123 909	21 495	21 %
= Fiscalité reversée	934 637	955 067	846 602	719 062	705 948	717 205	- 217 432	- 23 %

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

Au total, entre 2013 et 2019 l'attribution de compensation versée par la 3CS à la commune de Carmaux a diminué de près de 30 %, dont 15 % entre 2015 et 2016 s'expliquent par le transfert des compétences « action sociale », « petite enfance - enfance - jeunesse » et « collecte des ordures ménagères » à la 3CS, puis « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » ainsi que « eau et assainissement » entre 2018 et 2019. La commune reste toutefois un bénéficiaire de l'intercommunalité.

La possible évolution du périmètre de la 3CS (géographiquement et fonctionnellement) pourrait relancer la discussion sur la fiscalité reversée et les attributions de compensation entre les communes et la structure intercommunale dès 2022.

4.2.1.3. Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles représentent 34 % des produits de gestion. Elles s'établissent à 3,8 M€ en 2019, en baisse de 4 % en raison de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (- 1,5 %) et de la baisse des autres participations, en particulier les compensations d'exonérations de taxes (- 34 %, soit une perte de près de 200 000 € – cf. tableau 31 p.68).

Parmi ces dotations, la commune percevait, jusqu'en 2019, la dotation de solidarité urbaine. D'une valeur moyenne annuelle de 1,1 M€, elle a permis le financement de postes de dépenses importants pour la commune : 38 % au titre de la rénovation du cadre urbain (notamment la participation au financement de la gare multimodale et aux travaux d'accessibilité), 28 % pour la politique d'intervention (notamment le financement des associations à hauteur de près de 270 000 € par an), 23 % pour l'action sociale (notamment la maison de la citoyenneté et la participation au CCAS).

tableau 16 : répartition de la dotation de solidarité urbaine pour la commune de Carmaux

en €	2015		2016		2017		2018		2019		Cumul 2015- 2019	Moyenne annuelle	%
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%			
Rénovation du cadre urbain	503 880	40	537 885	37	549 730	42	343 300	32	306 338	42	2 241 136	448 227	38
Action sociale et lien social	266 349	21	360 128	25	282 243	22	287 287	26	160 616	22	1 356 624	271 324	23
Politique intervention	387 681	30	398 418	28	333 301	26	332 238	31	187 905	26	1 639 545	327 908	28
Politique d'insertion	20 652	2	33 412	2	25 232	2	21 918	2	12 344	2	113 559	22 711	2
Politique de prévention	28 730	2	41 395	3	50 454	4	45 258	4	25 488	4	191 327	38 265	3
Autre action solidarité urbaine	68 379	5	79 701	5	64 884	5	58 202	5	32 778	5	303 947	60 789	5
TOTAL	1 275 673		1 450 940		1 305 846		1 088 206		725 471		5 846 138	1 169 227	

Source : CRC, d'après les éléments de la commune de Carmaux

Dans le cadre de ses politiques d'insertion professionnelle et de prévention, la commune a également pu aider l'association « animation jeunesse du carmausin », financer des chantiers d'insertion ainsi que le recrutement d'un agent de surveillance de la voie publique.

Parmi les autres actions figure la participation de la commune au syndicat mixte d'aménagement de la découverte (SMAD). Pour rappel, cette zone de loisirs était gérée par deux syndicats : un syndicat intercommunal de la découverte (SID) créée en 1997 par six communes³², auquel s'est ajouté en 2000 un autre syndicat (SMAD) regroupant, outre le SID, le conseil départemental du Tarn et le conseil régional de Midi-Pyrénées. La construction et la gestion du site de loisirs se sont révélées déficitaires, ce qui a nécessité l'intervention des collectivités territoriales membres³³. La part de la contribution de la commune de Carmaux au budget du SID de 2005 a ainsi été portée à 4,7 M€ par règlement du budget par le préfet, ce qui a eu des conséquences sur les taux de la fiscalité communale. La dissolution du SID par arrêté préfectoral du 17 novembre 2017 a entraîné le transfert de l'actif et du passif à la 3CS, qui participe aujourd'hui au SMAD.

³² En 1997, six communes (Carmaux, Blaye-les-Mines, Cagnac-les-Mines, Le Garric, Saint-Benoît-de-Carmaux et Taix) décident la création d'un SID afin de procéder à la reconversion du site de la Découverte laissé libre par la fermeture des mines d'Albi-Carmaux. Le site est une ancienne mine de charbon à ciel ouvert, qui forme un amphithéâtre de 1 300 m de diamètre et de 230 m de profondeur.

³³ Compte-tenu de l'insuffisance des recettes perçues, l'équilibre financier a été assuré par les contributions du SID (de l'ordre de 330 000 €) et surtout du département du Tarn (2,2 M€) et de la région Midi-Pyrénées (2,2 M€), la part des aides publiques ayant représenté jusqu'à près de 99 % des recettes totales du SMAD.

4.2.1.4. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, en baisse de 17 %, s'établissent à 1,4 M€ en 2019 (cf. tableau 32 p.68). Il s'agit en particulier :

- de prestations de services pour 576 593 € en 2019, en baisse de plus de 40 % compte tenu de la fin de la prestation de cantine pour le collège Victor Hugo (- 200 repas par jour)³⁴ ;
- de revenus locatifs pour 380 350 € en 2019 (+ 10 %), la commune possédant une vingtaine de logements ainsi qu'une vingtaine de baux pour des locaux à usage commercial et associatif ;
- des excédents et des redevances au titre de services publics industriels et commerciaux pour 267 079 € (+ 52 %), et notamment des dividendes de la société ENE'O (énergies services occitans).

4.2.2. Des charges de gestion courante en diminution

Les charges de gestion, en baisse sur la période (- 4 %), s'élèvent à 9,7 M€ en 2019 (cf. tableau 38 p.71).

4.2.2.1. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général croissent sur la période (+ 7 %, passant de 2,7 M€ en 2015 à 2,9 M€ en 2019).

Ce volume s'explique par un patrimoine immobilier communal relativement important et vétuste, ce qui engendre des frais conséquents. Ainsi, les achats autres (1,5 M€ en 2019), malgré une relative maîtrise et le recours aux services techniques de la commune, restent globalement élevés. De même, les frais d'assurances (195 768 € en 2019) tout comme les services extérieurs (184 894 € en 2019) constituent des postes de dépenses significatifs.

Parmi les hausses les plus importantes figurent les frais d'entretien et de réparation (521 051 € en 2019, soit + 70 %), les frais de relations publiques (185 895 € en 2019, soit + 31 %) et les frais postaux et de télécommunications (131 335 € en 2019, soit + 18 %). Une meilleure définition des besoins et une mise en concurrence systématique contribueraient à contenir ces postes de dépenses.

4.2.2.2. Les charges de personnel

Les charges de personnel, en diminution sur la période (- 8 %), s'élèvent à 5,6 M€ en 2019, ce qui ramène le ratio de rigidité des charges de personnel sur les charges courantes de 60 % à 57 % (cf. tableau 38 p.71). Cette baisse résulte avant tout des transferts de compétences intervenus sur la période.

Un montant de 47 202 € est comptabilisé en 2019 au titre du remboursement d'un personnel mis à disposition, qui concernerait l'association « Carmaux Loisirs Enfance ». Or, en

³⁴ Délibération de la commune de Carmaux du 17 décembre 2015 : « À partir de janvier 2016, la cuisine centrale ne fournira plus les repas au collège Victor Hugo. Une baisse de 200 repas par jour est prévue, soit entre 20 et 25 % de l'activité journalière de ce service [...] la ville n'était plus candidate pour la fourniture des repas du collège ».

dehors des erreurs d'écriture et d'imputation relevées, cette opération serait neutre pour la commune, un mandat ayant été émis au débit du compte 6287 et un titre de recette de même montant au crédit du compte 6419.

Les éléments de réponse apportés par l'ordonnateur ne permettent toutefois pas de comprendre cette situation alors que, dans le même temps, la subvention versée à cette association a augmenté de 200 000 € (cf. *infra*) en raison de la mise à disposition de personnels communaux. Ce point doit être clarifié par la collectivité.

4.2.2.3. Les subventions de fonctionnement et les charges exceptionnelles

Les subventions aux personnes privées et aux établissements publics rattachés

Le montant des subventions de fonctionnement allouées est en hausse de 8 % sur la période. Il s'agit des subventions versées aux personnes privées (près de 700 000 € en 2019, en hausse de 6 %) et de celles à destination des établissements publics rattachés, notamment le CCAS (près de 145 000 € en 2019, en hausse de 22 % – cf. tableau 40 p.71).

La commune finance près d'une centaine d'associations. Quatre d'entre elles se distinguent par le montant des subventions reçues, représentant plus de 60 % du montant total, et même jusqu'à 80 % en 2019 :

- l'association « Carmaux loisirs enfance » : 285 000 € en 2015, puis 259 000 € entre 2016 et 2018, et 459 000 € depuis 2019 ;
- l'association « Animation jeunesse carmausine » : 39 544 € ;
- l'office d'animation du Carmausin (ancien office de tourisme du Carmausin) : 50 848 € en 2015, puis 39 433 € entre 2016 et 2018, 35 433 € depuis 2019 ;
- l'association « Carmaux organisation et festivités » : une base fixe de 31 038 € à laquelle s'ajoute des compléments (entre 5 800 € et 7 000 €) ;
- l'Amicale du personnel communal jusqu'en 2016 ;
- l'association « Été de Vaour » à partir de 2018.

Depuis 1997, les multiples associations d'unions sportives carmausines sont déclinées par spécialité sportive. Prises dans leur ensemble, elles cumulent plus de 130 000 € de subventions. Les sections rugby et football reçoivent chacune près de 20 000 €, le basketball, le hand-ball et l'athlétisme entre 15 000 € et 20 000 €.

Un suivi des associations amélioré

Dans son rapport de 2010, la chambre mentionnait le non-remboursement intégral par la section tennis d'une avance de la commune destinée à gérer ses difficultés de trésorerie. Après vérification, la commune et la section tennis ont signé une convention en décembre 2015³⁵ établissant les modalités de remboursement de la somme restante (10 000 €) sur quatre exercices

³⁵ Avenant n° 3 à la convention du 26 juin 2003 relative au versement d'une subvention exceptionnelle, signé le 16 décembre 2015.

(2016-2019). Cet échelonnement a été respecté avec un prélèvement annuel sur le montant de la subvention versée à la section tennis.

Dans ce même rapport, mais également en 2016, les relations de la collectivité avec les associations bénéficiaires de subventions faisaient l'objet de plusieurs observations, notamment à propos des insuffisances de la commune en matière de suivi et de contrôle.

La chambre rappelle qu'un compte-rendu financier, établi par l'association bénéficiaire de la subvention, est exigé par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (article 10). Leur format est normé et le formulaire cerfa n° 15059*02, en trois parties (bilan qualitatif de l'action, données chiffrées et annexe explicative), permet de satisfaire à cette exigence.

Par ailleurs, les conventions d'objectifs et de moyens sont obligatoires lorsque le montant des subventions versées est supérieur à 23 000 €, conformément aux dispositions de la loi précitée et de son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001. Ce seuil s'apprécie en tenant compte des concours en nature, compte tenu de la définition des subventions de fonctionnement figurant à l'article 59 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Un règlement d'attribution des subventions communales aux associations a été institué par une délibération du 28 septembre 2017. Il précise notamment dans son article 3 que « l'association qui reçoit des subventions doit en contrepartie produire annuellement un bilan moral et financier de l'activité afin de justifier de l'utilisation » et dans son article 7 que « le conseil municipal délibérera sur l'attribution des subventions après étude des dossiers par les commissions concernées ». La commune a par ailleurs créé une commission « vie associative » et nommé un adjoint en charge de la citoyenneté et la vie associative.

Compte tenu des montants distribués, le suivi par la commune de la situation des associations subventionnées reste à affiner

Les conventions signées par la commune avec les associations mentionnent la première année le montant de la subvention de fonctionnement attribuée. Le cadre de ces conventions ne prévoit pas de durée limitée mais des reconductions tacites et renvoie à une décision de l'assemblée délibérante pour la fixation des participations annuelles, selon l'activité réalisée.

Pour certaines associations (office d'animation du Carmausin, l'association Carmaux organisation et festivités), outre la subvention de fonctionnement, une mise à disposition de locaux est mentionnée dans la convention sans être toutefois valorisée.

Concernant l'association « Carmaux Loisirs Enfance », en charge de l'accueil des enfants pour l'activité péri et extrascolaire, outre la mise à disposition des groupes scolaires de maternelle et de primaire, du personnel municipal est également mis à disposition et les frais d'entretien ainsi que les fluides des bâtiments sont payés par la commune, l'association conservant notamment à sa charge les repas pour les enfants et l'équipe d'animation. Par ventilation analytique, la commune a la capacité de valoriser ces dépenses, qui ne sont cependant pas retracées, y compris dans un document de type bilan présentant le coût réel et total des associations pour la collectivité.

Si toutes les associations transmettent à la commune un rapport d'activité et un rapport financier, et même pour certaines le rapport du commissaire aux comptes, elles n'utilisent pas en

revanche le modèle du formulaire cerfa n° 15059*02, la présentation de l'utilisation des fonds alloués pouvant dès lors être parfois très succincte.

Compte tenu des montants de subventions distribuées, et afin de disposer d'une vision claire et exhaustive du coût total des associations pour le budget communal, la chambre rappelle qu'il convient de retracer comptablement l'ensemble des concours (subvention, mise à disposition gratuite des salles, éventuellement de personnel, consommation des fluides, etc.) octroyés aux associations et de compléter les conventions en mentionnant les avantages en nature, en sus de la subvention de fonctionnement versée, afin de valoriser correctement la participation de la collectivité.

Il est par ailleurs rappelé que ces informations doivent également figurer à titre exhaustif dans les annexes (B1.7) du compte administratif.

Recommandation

10. Formaliser le suivi des subventions versées aux associations, en application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, avec une valorisation comptable de tous les concours octroyés par la commune, y compris en nature. *Non mise en œuvre.*

La subvention au CCAS (+ 7 % en moyenne sur la période) sera analysée en lien avec le remboursement des prêts pour la construction de l'EHPAD (cf. § 4.6.2).

Enfin, les charges exceptionnelles (234 000 € en 2019) progressent fortement (+ 165 % depuis 2015).

Une opération d'annulation de mandats, d'un montant de 207 000 €, apparaît dans les comptes de l'exercice 2019. Elle porte sur 17 titres et trois sociétés³⁶. Les mandats annulés correspondent à des dépenses de travaux de dépollution d'un terrain sur lequel est aujourd'hui implantée la caserne des pompiers de Carmaux. Ces travaux, réalisés et payés en 2017 et 2018, ont été mal imputés et ont fait l'objet en 2019 d'une ré-imputation pour permettre à la ville de Carmaux de récupérer le FCTVA. Ainsi, les titres ont été émis au compte 773 « Annulation de mandats sur exercices précédents », à hauteur de 207 055 €, et des mandats de paiement pour le même montant ont été enregistrés au compte 615231 éligible au FCTVA.

4.2.2.4. Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion s'élèvent à 284 075 € en 2019 (- 26 % par rapport à 2015) (cf. tableau 41 p.72). Elles connaissent une forte baisse à compter de 2017 avec la fin de la contribution aux organismes de regroupement (115 330 € en 2015, 0 € à partir de 2017), dont le SID notamment (cf. § 4.2.1.3).

Les indemnités de fonctions des élus représentent un montant moyen annuel de 146 000 €. Les modalités d'attribution sont fixées aux articles L. 2123-23 et 24 du CGCT et leur montant varie en fonction de la population.

En 2014, la population carmausine était évaluée à 10 196 habitants. Entre 2014 et 2020, outre le maire, la commune de Carmaux comptait huit adjoints et une conseillère municipale

³⁶ La société Sols et Eau pour 27 068 € ; la société Innov TP pour 71 908 € et la société GRS Valtech pour 108 080 €.

chargée d'un mandat spécial³⁷. L'assemblée délibérante a fait le choix de fixer les indemnités des élus aux taux maximum de la strate de 10 000 à 19 999 habitants.

À compter de 2016³⁸, la ville passe durablement sous la barre des 10 000 habitants et se situe dans la strate de 3 500 à 9 999 habitants. Or, la commune, attributaire de la dotation de solidarité urbaine³⁹ sur la période 2004-2019 en raison de la présence d'un quartier prioritaire de politique de la ville, a demandé son surclassement dans la strate des communes de 10 000 à 19 999 habitants, acté par un arrêté préfectoral du 7 mai 2019.

À l'issue des dernières élections municipales, outre le maire, la commune de Carmaux compte huit adjoints et un conseiller municipal délégué. L'assemblée délibérante a décidé dans une délibération du 10 juillet 2020 de fixer les indemnités des élus en-deçà des taux *maxima* de la strate de 10 000 à 19 999 habitants, à savoir à hauteur de 57 % pour le maire et de 25 % pour les adjoints et le conseiller municipal délégué.

La procédure de calcul des indemnités de fonctions des élus peut par conséquent être considérée comme étant conforme aux dispositions du CGCT.

4.2.2.5. Les charges d'intérêt

Les charges d'intérêt diminuent de 30 % sur la période examinée, passant de 185 226 € en 2015 à 129 354 € en 2019 sous l'effet, d'une part, d'un effort de maîtrise dans le recours à l'emprunt et, d'autre part, de la renégociation en 2016 des conditions financières d'un prêt (taux ramené de 5 % à 1,3 %).

4.3. Le financement des investissements

4.3.1. Un financement propre disponible en diminution

En 2019, le financement propre disponible s'élève à 1,9 M€, en diminution de 8 % depuis 2015. Sur la période contrôlée, son montant cumulé atteint 9,6 M€, composé pour deux tiers de la CAF nette (6,2 M€) et pour un tiers par les recettes d'investissement hors emprunt (3,4 M€).

La CAF nette et les recettes d'investissement hors emprunt (moins de 1 M€ en 2019) sont en diminution (respectivement - 10 % et - 6 %). Le financement propre disponible ne couvre plus que 48 % des dépenses d'équipement de la commune en 2019 en raison de la forte augmentation des dépenses d'équipement sur cet exercice (3,9 M€).

Entre 2015-2018, le financement propre disponible (moyenne annuelle de 1,9 M€) permettait globalement de couvrir les dépenses d'équipement (moyenne annuelle de 1,8 M€).

³⁷ Délibération de la commune de Carmaux du 11 septembre 2014.

³⁸ La population Insee de Carmaux est estimée à 9 981 habitants en 2016, 9 818 habitants en 2017, 9 713 habitants en 2018, 9 607 habitants en 2019 et 9 659 habitants en 2020.

³⁹ Article L. 2123-22-5° du CGCT.

tableau 17 : évolution du financement des investissements de la commune de Carmaux

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul	Moyenne
CAF nette disponible (A)	1 069 848	1 231 981	1 576 661	1 344 527	959 026	6 182 044	1 236 409
Taxe locale d'enlèvement et taxe aménagement	47 604	25 095	74 157	38 902	40 367	226 125	45 225
+ FCTVA	754 259	92 315	55 477	352 139	251 088	1 505 279	301 056
+ Subventions d'investissement	122 876	128 271	110 599	360 845	585 488	1 308 080	261 616
+ Fonds équipements	53 843	124 241	26 811	29 528	- 8 693	225 730	45 146
+ Produits de cession	152	17 440	2 200	55 203	65 300	140 295	28 059
+ Autres recettes	17 517	1	0	0	0	17 518	3 504
= Recettes d'investissement (B)	996 251	387 363	269 244	836 618	933 550	3 423 026	684 605
Financement propre disponible (A + B)	2 066 099	1 619 345	1 845 906	2 181 145	1 892 576	9 605 071	1 921 014
-Dépenses d'équipement (y compris régie)	1 865 061	1 165 728	2 341 860	1 858 419	3 947 155	11 178 223	2 235 645
-Subventions équipement	132 025	33 108	68 822	36 574	22 666	293 195	58 639
-Participations et investissements financiers	- 169 784	- 72 143	- 74 330	- 76 608	- 78 979	- 471 844	- 94 369
+/- Variation autres dettes / cautions	- 2 909	- 788	- 28 841	7 394	1 099	- 24 045	- 4 809
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	241 707	493 440	- 461 605	355 365	- 1 999 366	- 1 370 459	- 274 092
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	653 059	1 770 000	2 423 059	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	241 707	493 440	- 461 605	1 008 424	- 229 366	1 052 600	210 520

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

4.3.2. Des dépenses d'équipement en croissance

Sur la période 2015-2019, les dépenses d'équipement ont représenté un montant cumulé de 11,2 M€. Les principales opérations concernent des aménagements urbains incluant la voirie (4,3 M€ dont 1,8 M€ en 2019), des équipements sociaux et sportifs, avec la réhabilitation du bâtiment accueillant pôle emploi, la création d'un stand de tir et d'un tennis couvert (2,3 M€, dont 1,6 M€ en 2019), des travaux de restauration des écoles (720 000 €) et de logements (270 000 €).

tableau 18 : évolution des dépenses d'équipement de la commune de Carmaux

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul	Différence 2015-2019	Soit variation
Financement propre disponible	2 066 099	1 619 345	1 845 906	2 181 145	1 892 576	9 605 071	- 173 523	- 8 %
Financement propre disponible / dépenses d'équipement	111 %	139 %	79 %	117 %	48 %			
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 865 061	1 165 728	2 341 860	1 858 419	3 947 155	11 178 223	2 082 095	112 %
En € par habitant	185	117	239	192	411			
Moyenne strate	251	258	282	302	353			

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

Comme évoqué *supra*, la commune dispose d'un service technique conséquent (plus de 50 agents) qui entretient le patrimoine de la commune. Elle valorise des travaux en régie d'un montant de l'ordre de 100 000 € par an. Ces opérations concernent essentiellement des travaux de maintenance dans les locaux communaux (mairie, salles, logements, écoles).

tableau 19 : évolution des travaux de régie pour la commune de Carmaux

Au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Travaux en régie	107 022	108 119	107 801	100 181	104 465

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

Les dépenses d'équipement sont restées stables jusqu'en 2018, à hauteur en moyenne de 187 € par habitant, soit un ratio inférieur à la moyenne de la strate (273 € par habitant pour la période 2015-2018). Il est passé à 411 € par habitant en 2019 (moyenne de la strate : 353 €).

La commune explique cette stabilisation des dépenses jusqu'en 2018 par une inscription « glissante » sur plusieurs exercices de projets structurants (tels que les aménagements urbains ou les équipements sociaux et sportifs) de façon à obtenir les validations politiques, budgétaires et financières, ainsi que pour permettre leur réalisation technique. Par ailleurs, des projets récurrents (accessibilité, voirie, rénovation énergétique) sont programmés par tranches annuelles, en vue précisément de maîtriser les dépenses d'équipement et les financements correspondants.

Alors que la commune dispose d'un service technique expérimenté, il est regrettable que ne soit présentée en débat d'orientations budgétaires que la liste annuelle des opérations, ce qui ne permet pas à la collectivité de disposer d'une approche pluriannuelle par projet ou par nature de travaux.

À cette fin, un outil de planification et de pilotage plus détaillé et complet, décrivant de manière exhaustive l'ensemble des projets et leur découpage dans le temps, en tenant compte des délais et de chaque étape de réalisation, faciliterait la réflexion sur la détermination des priorités d'investissement. En outre, il permettrait de vérifier que le programme d'investissements de la collectivité est compatible avec le maintien des grands équilibres financiers.

L'adoption d'une gestion pluriannuelle des engagements de dépenses, sous la forme d'autorisations de programme, d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, pourrait également faciliter ce nécessaire suivi pluriannuel.

4.3.3. Un besoin de financement en progression et couvert par l'emprunt

Les dépenses d'équipement dépassant le financement propre disponible, la commune a généré un besoin de financement de 1,4 M€ sur la période, qu'elle a couvert par quatre nouveaux emprunts pour un montant total de 2,4 M€, conclus en 2015, 2018 et 2019 (cf. tableau 43 p.74).

Deux emprunts, de respectivement 26 233 € pour les travaux et de 2 413 € pour l'acquisition de mobilier, contractés auprès de la caisse des allocations familiales du Tarn en octobre 2015, portent sur la création d'un accueil de loisirs associé à l'école situé dans les locaux primaires de JB Calvignac.

L'emprunt de 650 000 € souscrit en 2018 vise les travaux de réhabilitation de l'agence pôle emploi. Enfin, le prêt de 1,7 M€ contracté en 2019 a été mobilisé pour financer les travaux d'investissement de l'exercice 2019, en particulier les travaux liés à la résorption de l'habitat indigne en lien avec l'opération de création d'une aire de passage pour les gens du voyage et le relogement des personnes sédentarisées.

Ces emprunts, supérieurs au besoin de financement, ont également permis d'abonder le fonds de roulement de la commune pour près de 1 M€. Cette manne financière aurait pu permettre le financement d'un projet d'investissement majeur, ce qui n'est pas le cas en l'absence de démarche ou de réflexion concrète à ce jour. À défaut, ce surplus d'emprunt constitue une charge inutile pour la commune et gonfle sa dette. Un tel décalage souligne encore la nécessité pour l'ordonnateur de doter la collectivité d'un cadre permettant un véritable pilotage et un suivi précis des opérations d'investissement.

4.3.4. Un endettement croissant mais qui reste soutenable

La commune dispose à ce jour de 14 prêts pour un capital total emprunté de 11,9 M€ (cf. tableau 43 p.74).

Ce montant inclut la dette récupérable de l'EHPAD (de l'ordre de 2,5 M€, soit 20 %) suite de la décision prise par la commune en 2007 de réaliser et de financer la construction de ce bâtiment à la place du CCAS, établissement public doté de la personnalité morale (cf. § 4.6.2).

Globalement, hors EHPAD, l'encours de dette de la commune connaît une hausse de 5 % sur la période. Sa capacité de désendettement dépasse cinq années en 2019, ce qui reste toutefois inférieur au seuil d'alerte (12 ans) et proche de la moyenne de la strate (4 ans).

La commune a par ailleurs pu renégocier en 2016 un emprunt de 2002 d'un montant de 152 449 € sur 20 ans. Le réaménagement a permis de maintenir la date d'échéance fixée au 31 décembre 2022 et de réduire les taux, passés de 5 % à 1,3 %. D'autres négociations n'ont par contre pas pu aboutir en raison des indemnités trop élevées demandées par les banques.

4.4. La situation bilancielle

La mesure de l'équilibre financier de la commune peut s'effectuer à travers trois indicateurs : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie.

tableau 20 : évolution de la situation bilancielle de la commune de Carmaux

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Ressources stables	92 955 813	94 258 757	95 814 661	98 170 207	101 446 383	8 490 570	9 %
- Emplois immobilisés	91 412 414	92 221 919	94 232 631	95 579 753	99 085 295	7 672 881	8 %
= Fonds de roulement net global	1 543 398	2 036 838	1 582 030	2 590 454	2 361 088	817 690	53 %
<i>Soit en nombre de jours de charges courantes</i>	56	79	60	97	88		
- BFR global	128 512	116 757	- 173 991	- 75 116	- 18 759	- 147 270	- 115 %
= Trésorerie nette	1 414 887	1 920 081	1 756 021	2 665 570	2 379 847	964 960	68 %
<i>Soit en nombre de jours de charges courantes</i>	51	74	66	100	89		

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

Le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources et les emplois stables. Il traduit ainsi l'excédent de capitaux stables par rapport aux emplois durables permettant de financer le cycle d'exploitation ou l'activité courante. Il permet de couvrir le décalage entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Le fonds de roulement est positif et augmente de 64 % sur l'ensemble de la période, passant de 1,5 M€ en 2015 à 2,5 M€ en 2020. Une forte augmentation est notable en 2018-2019, conséquence de la mobilisation de deux emprunts venant gonfler le fonds de roulement, passé de 51 jours de charges courantes en 2015 à 100 jours en 2018⁴⁰. Si cette situation est le résultat du

⁴⁰ La normalité d'un fonds de roulement se situe entre 30 et 90 jours. Au-delà du seuil de 90 jours de charges courantes, le fonds de roulement peut résulter, soit d'une mobilisation de ressources fiscales ou bancaires injustifiées, soit d'une insuffisance d'investissements.

décalage dans le temps des dépenses d'investissement, elle révèle également, comme évoqué précédemment, un pilotage de l'emprunt mal maîtrisé ainsi qu'un suivi budgétaire nécessitant d'être affiné.

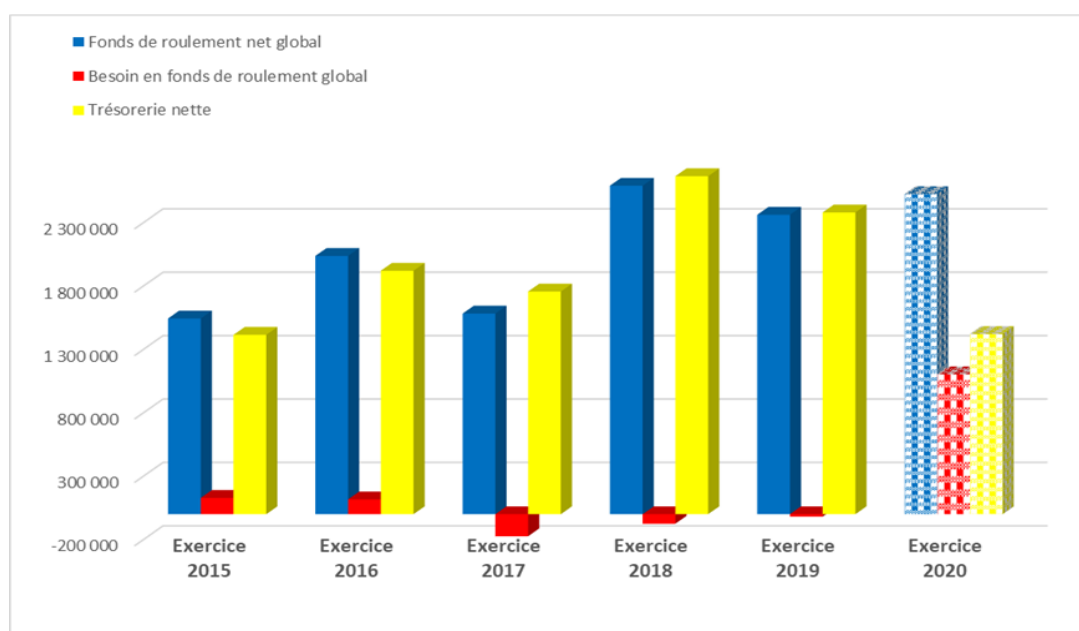
Le BFR est égal à la différence entre les créances à court terme et les stocks d'une part, et les dettes à court terme d'autre part. Il traduit le financement nécessaire pour l'activité courante, avec un décalage pouvant apparaître entre les rythmes d'encaissement et de décaissement : toute créance constatée mais non encaissée génère un BFR et, réciproquement, une dette en attente de règlement le minore.

Sur la période examinée, le BFR de la commune évolue fortement : négatif sur les exercices 2017, 2018 et 2019, le BFR oscille entre 130 000 € et - 170 000 €, ce qui représente de 5 à - 7 jours de charges courantes, soit un niveau qui peut être considéré comme normal⁴¹. Cette évolution est la conséquence d'une augmentation des dettes fournisseurs, notamment le poste 408 des « Factures non parvenues ».

Les variations importantes constatées en 2015 et 2017 (cf. tableau 45 p.76) sont la conséquence de dépenses et recettes enregistrées provisoirement sur les comptes transitoire 47 qui, non apurés à la clôture de l'exercice, influent en positif ou en négatif sur le niveau du BFR.

Ainsi, en 2015, le remboursement d'une annuité d'emprunt à hauteur de 200 000 €, dépense non ordonnancée, augmente le BFR. En 2017, le pic négatif du BFR enregistré est principalement dû à l'encaissement d'une dotation globale de fonctionnement d'un montant de 197 333 €, une recette non ordonnancée qui vient diminuer le BFR.

graphique 5 : données bilanciellles (fonds de roulement / besoin en fonds de roulement / trésorerie)



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

La trésorerie comprend le solde du compte au Trésor. Elle résulte de la différence entre le fonds de roulement et le BFR. La trésorerie de Carmaux croît sur la période (+ 68 %), passant de 1,4 M€ (soit 51 jours de charges courantes) en 2015 à 2,4 M€ (soit 89 jours de charges courantes)⁴²

⁴¹ La normalité du BFR se situe entre +/- 15 jours de charges courantes.

⁴² La normalité de trésorerie se situe entre 30 et 90 jours de charges courantes.

en 2019. La commune reste toutefois en dessous de la moyenne des communes de la strate (104 jours).

4.5. L'impact de la crise sanitaire en 2020

4.5.1. Un impact organisationnel pour faire face à la crise sanitaire

D'après les éléments communiqués par la commune, plusieurs dispositifs ont été mis en place pour faire face à la crise sanitaire de 2020-2021.

4.5.1.1. Une adaptation du soutien en direction de la population

La commune a élargi le service de portage de repas à domicile avec des tournées supplémentaires, l'organisation de l'accueil des enfants des personnels soignants, l'intensification du nettoyage de la ville⁴³. Elle a par ailleurs mis en place des services pour les plus vulnérables en s'appuyant sur le réseau des associations. En outre, la commune a assuré la distribution gratuite d'un masque réutilisable et lavable à chaque carmausin, adulte ou enfant, sans limite d'âge.

Enfin, en lien avec le CCAS, l'organisation des visites à l'EHPAD a été revue afin de respecter les conditions sanitaires en vigueur et, à ce titre, deux espaces ont été spécialement aménagés. Lors du deuxième confinement (fin 2020), des visites sur rendez-vous ont été organisées.

Concernant l'ouverture des services municipaux et l'accueil du public, plusieurs solutions ont été mises en place permettant notamment d'instaurer un roulement parmi les agents et d'éviter les contacts⁴⁴.

4.5.1.2. La mise en place de mesures et d'aides en direction du tissu économique et social

La commune a acheté⁴⁵ des masques en tissu réutilisables auprès d'une entreprise locale « Masques du Tarn », confectionnés par l'entreprise « les Imprévus & Co ». Elle a ainsi assuré une distribution gratuite de deux masques réutilisables et lavables à tous les commerçants, ainsi qu'un lot de masques jetables pour leurs clients.

Elle a versé une subvention exceptionnelle de 5 000 € à l'union des commerçants et artisans du Carmausin afin que celle-ci puisse adhérer au dispositif « *beegift* » initié en direction du commerce local. Elle a enfin octroyé une remise gracieuse des loyers et une exonération de créances sur les mois de mars, avril, mai et novembre 2020 pour les droits de place liés à l'activité du marché, à l'occupation du domaine public (terrasses et panneaux non alimentaires), pour les locations de salles à la maison de la citoyenneté, ainsi que pour les loyers commerciaux.

⁴³ 11 210 € de produits sanitaires désinfectants achetés.

⁴⁴ Un « *drive* culturel » a été mis en place à la médiathèque, des permanences ont été organisées à la maison de la citoyenneté et au centre social afin que les personnes les plus en difficulté puissent continuer à avoir accès à leurs droits.

⁴⁵ Achat pour 20 883 € mais a bénéficié d'une subvention de l'État de 7 995 €.

4.5.1.3. La situation de l'EHPAD

Plus de 90 % des pensionnaires de l'EHPAD ont été testés positifs, de même que près de 20 agents. Le report temporaire des charges administratives de l'EHPAD sur les services municipaux (notamment la gestion de la paye, etc.) afin de pallier l'absence des personnels et garantir la continuité du service en est une conséquence directe.

Au total, la crise sanitaire n'a pas eu d'impact négatif significatif sur les finances de la commune de Carmaux. Celle-ci a pu prendre en charge des dépenses de fonctionnement supplémentaires et absorber des pertes temporaires de recettes à budget constant, sans finalement solliciter les mesures d'acomptes mises en place par l'État.

En revanche, la crise sanitaire a nécessité une adaptation organisationnelle, opportunité saisie par la municipalité pour réfléchir à une mutualisation des fonctions administratives entre l'EHPAD et la ville.

4.5.2. Un exercice 2020 en césure avec la tendance budgétaire précédente

Le budget primitif 2020 a été adopté le 23 juillet 2020. Présenté par le nouveau maire en exercice, il prend en compte l'impact financier de la crise sanitaire du 1^{er} semestre 2020, que ce soit dans la hausse des dépenses de fonctionnement (achats de masques, de gels et produits de nettoyage), pour un montant total de 28 723 €, ou dans les moins-values sur les recettes (exonérations des loyers commerciaux, droits de place du marché, occupation du domaine public) pour un montant de 36 851 €.

L'analyse de l'exécution de l'exercice 2020 (cf. tableau 46 p.77) montre une année exceptionnelle avec une inflexion de tendance par rapport à la période 2015-2019.

4.5.2.1. Un excédent de fonctionnement en progression

L'année 2020 laisse apparaître une légère diminution (- 5 %) des produits de gestion, qui passent de 11,1 M€ en 2019 à 10,5 M€ en 2020, essentiellement en raison d'une baisse des ressources institutionnelles, et notamment la fin de la dotation de solidarité urbaine (- 500 000 €). Cette échéance était prévue et annoncée depuis 2017, avec une dégressivité depuis cette date. Les ressources fiscales croissent malgré une baisse de 11 % des droits de mutation à titre onéreux et de 8 % des taxes sur activités et domaines, ces deux taxes étant impactées par la crise sanitaire.

La baisse des charges de gestion (8,9 M€ en 2020) est quant à elle beaucoup plus marquée (- 8 %) en raison d'une contraction de 17 % des charges à caractère général (- 11 % pour les achats, - 27 % pour le poste « entretiens-réparations », - 55 % sur les frais de relations publiques) et de 4 % des charges de personnel (essentiellement le personnel non titulaire : - 26 %). Les frais postaux et de télécommunications demeurent en progression (+ 5 %), les subventions aux associations baissent de 10 %, tandis que celle au CCAS augmente de 15 %.

Il en résulte une inversion de tendance pour l'EBF (1,6 M€ en 2020, soit + 15 %). La CAF brute demeure quant à elle positive et stable (1,58 M€ en 2020).

4.5.2.2. Un investissement stoppé et un fonds de roulement bénéficiant de la conjoncture

Les fortes dépenses d'équipement de 2019 (3,9 M€) et les fonds dédiés à la crise ont généré, en 2020, une augmentation des recettes d'investissement (1,9 M€, soit + 111 %) alimentant le financement propre disponible (2,9 M€ en 2020, soit + 53 %).

L'année 2020, du fait du confinement et du calendrier électoral, a vu les dépenses d'équipement chuter (2,8 M€, soit - 30 %), permettant ainsi à la commune de dégager une capacité de financement propre positive et d'abonder son fonds de roulement (2,5 M€, soit 103 jours de charges courantes).

Au total, l'encours de dette en baisse atteint 7,1 M€ fin 2020 et la capacité de désendettement diminue légèrement (4,5 années).

4.5.2.3. Une situation bilancielle singulière sans rapport avec la crise sanitaire

En 2020, le BFR augmente significativement du fait de deux ordres de recettes non recouvrés, pour un montant total de 1,1 M€.

Il s'agit, d'une part, de l'attribution de compensation définitive 2020, votée par la commission locale d'évaluation des charges transférées dans sa séance du 3 novembre 2020, pour un montant de 590 000 € et dont le versement a été décalé.

Le second ordre de recettes concerne le financement d'une opération pour « compte de tiers » d'un montant de 582 000 € correspondant à des travaux d'aménagement d'une aire d'accueil pour les gens de voyage, dont une partie du financement est portée par la communauté de communes Carmausin-Ségala.

Au total, les titres ont été émis en fin d'exercice 2020 mais les recettes n'ayant pas été recouvrées, le solde de trésorerie de l'exercice s'en est trouvé affecté (- 40 %), la commune devant faire l'avance de paiement. La trésorerie reste toutefois positive au 31 décembre 2020, à hauteur de 1,4 M€, soit 58 jours de charges courantes.

4.6. Les relations avec les budgets annexes

4.6.1. Les budgets annexes d'aménagement et d'économie solaire

Sur la période contrôlée, outre son budget principal, la commune de Carmaux compte quatre budgets annexes, dont trois portent sur des opérations de lotissement et un sur l'énergie.

tableau 21 : résultats de clôture des budgets annexes de la commune de Carmaux sur 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget annexe lotissement des « Gazomètres »	- 5 829	6 797				
Budget annexe lotissement de « Ligue de Lédas »	19 746	19 746	19 746	19 746	19 746	
Budget annexe lotissement « Hauts de Carmaux »	- 3 360	- 3 360	- 14 290	- 14 290	- 14 290	
Budget annexe PV Solaire	424 925	- 75 198	44 355	- 19 522	- 82 930	131 188

Source : CRC, d'après les comptes administratifs des budgets annexes

4.6.1.1. La clôture des budgets annexes portant sur des opérations d'aménagement

Les trois budgets annexes lotissement des « Gazomètres » (sept lots, créé en 1999, clôturé en 2017), lotissement « Ligue de Lédas » (quatre lots, créé en 2008, clôturé en 2020) et lotissement « Les Hauts de Carmaux » (créé en 2012 et clôturé en 2020) retracent exclusivement des opérations d'aménagement sans autres dépenses (pas de charges de personnel notamment).

Les deux premiers budgets ont réalisé des plus-values sur la vente des terrains aménagés et ont été clôturés avec des excédents (respectivement 6 797 € en 2016 et 19 746 € en 2019) dont les soldes ont été versés au budget principal de la commune (budget principal 2017 et budget principal 2020).

Le dernier budget annexe présente, quant à lui, des dépenses d'aménagement et une moins-value sur la vente de terrains réalisés. Il a été clôturé avec un résultat déficitaire de 14 290 € repris au budget principal 2020 de la collectivité.

4.6.1.2. Le développement du budget annexe Énergie PV Solaire

La commune de Carmaux s'est engagée dans un programme de développement d'énergie durable, en particulier de source photovoltaïque. À cette fin, le budget annexe « Énergie PV Solaire », toujours actif, retrace une activité relativement importante et en croissance.

Juridiquement, il s'agit d'un budget annexe avec autonomie financière mais sans la personnalité morale, sur le fondement de l'article L. 2221-1 du CGCT relatif aux services publics industriels et commerciaux.

L'évolution financière 2015-2020 laisse apparaître une hausse moyenne du chiffre d'affaires de 23 % par an (de 106 458 € à 302 702 €) due à la vente de produits.

Les charges courantes sont en augmentation (de 61 038 € en 2015 à 91 057 € en 2019). Il s'agit essentiellement de charges d'intérêt (57 000 € par an en moyenne) ainsi que de charges à caractère général (de 3 600 € en 2015 à 38 000 € en 2019), aucune charge de personnel n'étant comptabilisée.

L'excédent brut d'exploitation (de 102 814 € en 2015 à 291 191 € en 2020) et la CAF brute (de 18 722 € en 2015 à près de 250 000 € en 2020) sont en hausse. Toutefois, sur la période la CAF brute (667 646 € en cumulé) a été entièrement absorbée par le remboursement de l'annuité en capital de la dette (835 692 €), générant une CAF nette disponible négative (- 168 045 €).

De fait, les dépenses d'équipement ont été importantes (2,5 M€ sur la période), notamment à la création du budget annexe (1,5 M€ en 2015 et 880 000 € en 2016). Le financement de l'investissement est essentiellement assuré par la dette et quatre emprunts ont été contractés sur la période pour un montant total de 2,6 M€ (dont 2 M€ en 2015). L'encours de dette reste stable et élevé à 2,5 M€ en moyenne, mais la capacité de désendettement diminue (130 années en 2015, 22 années en 2019 et 9 années en 2020).

Au total, la trésorerie bien que fluctuante⁴⁶ demeure positive. Par ailleurs, une ligne de trésorerie de 100 000 € est ouverte depuis 2016.

⁴⁶ 395 000 € en 2015, - 80 000 € en 2016, 22 000 € en 2019 et 102 000 € en 2020.

Le reversement au budget de la collectivité de rattachement (compte 672) est excédentaire et en augmentation (22 000 € en 2015, 128 850 € en 2020). Les indicateurs affichent une rentabilité économique en croissance (de 5 % en 2015 à près de 11 % en 2020).

4.6.2. Les relations avec le centre communal d'action social

Avec une population vieillissante et fragile, la commune de Carmaux a développé une politique sociale *via* son CCAS.

4.6.2.1. Une relation financière assise sur une subvention annuelle qui doit être actualisée pour refléter l'ensemble des moyens octroyés par la commune.

Outre l'accompagnement dans les démarches, le CCAS de Carmaux gère la résidence du Bosc (EHPAD) qui accueille 118 résidents. Il propose également un service de portage des repas à domicile, ainsi qu'un transport en minibus pour aller en centre-ville les jours de marchés.

L'implication de la commune est de plus en plus importante comme le montre l'évolution du montant de la subvention versée au CCAS (+ 7 % en moyenne annuelle, de 118 908 € en 2015 à 144 832 € en 2019 et 166 631 € en 2020). Toutefois, selon l'ordonnateur, cette subvention ne prendrait pas en compte le personnel mis à disposition par la commune pour réaliser le portage des repas, évalué à deux voire trois agents.

La commune doit actualiser la convention signée avec le CCAS afin de retracer et valoriser intégralement l'ensemble des moyens qu'elle lui octroie, et disposer ainsi d'une vision sincère et fiable de la relation entre les deux entités et leurs budgets respectifs.

4.6.2.2. La prise en charge de la dette de l'EHPAD par la commune doit rester une dette récupérable.

Comme évoqué précédemment, la commune de Carmaux a souscrit cinq emprunts entre 2007 et 2009 pour compléter le financement de la construction de l'EHPAD et ainsi se substituer au CCAS. Cette opération a été retranscrite dans une convention entre la commune et le CCAS⁴⁷ fixant les remboursements en différé des annuités d'emprunts auxquels ce dernier était astreint.

Au cas d'espèce, dans les balances 2020 de la commune, le compte 27636 « Créances sur collectivités, CCAS, caisse des écoles » présente un débit de 2,08 M€ et une opération budgétaire créditrice de 79 392 €.

De son côté, le budget du CCAS ne retrace pas d'emprunt ou d'annuité de dette mais indique des dettes envers la commune pour un montant annuel moyen de 1,1 M€. Par ailleurs, sa situation bilancielle présente un BFR négatif, ce qui constitue une ressource et lui permet de disposer d'une trésorerie positive.

⁴⁷ Convention entre la commune et le CCAS de Carmaux du 16 février 2010.

tableau 22 : situation bilancielle du centre communal d'action sociale de la commune de Carmaux

Au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Valeur moyenne annuelle
Fonds de roulement net global	4 478	10 220	3 597	3 236	10 823	- 119 739	
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 364 511	- 1 227 517	- 1 169 608	- 790 260	- 783 520	- 1 109 125	- 4 %
= Trésorerie nette	1 368 988	1 237 737	1 173 205	793 496	794 343	989 386	- 6 %

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

Enfin, le budget de l'EHPAD ne présente aucun emprunt mais indique un montant de dettes auprès du compte de rattachement avec le budget principal quasi-équivalent au montant du BFR du CCAS. Par ailleurs, son annuité de dette diminue, passant de 86 324 € en 2015 à 75 711 € en 2020, et son encours baisse de 2,5 M€ en 2015 à 2,2 M€ en 2020.

La chambre renouvelle les observations formulées dans son rapport de 2016⁴⁸ et attire l'attention de la commune sur la nécessité de clairement distinguer et préciser la nature des flux entre le budget communal et ceux du CCAS et de l'EHPAD, en renseignant précisément les éléments concernant la prise en charge de la dette et les remboursements opérés par le CCAS et l'EHPAD, notamment dans les annexes des comptes administratifs respectifs.

4.7. Éléments de réflexion pour l'avenir

La situation financière de la commune de Carmaux à l'issue de l'exercice 2020 ne semble pas poser de difficultés majeures, même si elle présente des signes de vulnérabilité : CAF nette en baisse (- 14 %), besoin en financement propre disponible en diminution à la fin de la période 2014-2020 (- 35 %), étant toutefois précisé que l'EBF et la CAF brute ont bénéficié du rebond exceptionnel de 2020.

Le ralentissement constaté de la dégradation financière de la commune résulte davantage d'une non-consommation de crédits (en fonctionnement et en investissement) du fait de la situation exceptionnelle du confinement plutôt que d'une réelle maîtrise structurelle budgétaire. Cette situation exceptionnelle a toutefois permis à la commune de dégager une capacité de financement propre positive, d'abonder son fonds de roulement (2,5 M€) et de faire baisser son encours de dette ainsi que sa capacité de désendettement (4,5 années).

Sur les 14 prêts en cours détenus par la commune, deux, souscrits en 2002, ont une échéance en 2022 (26 940 € d'annuité), trois entre 2025 et 2026 (190 340 € d'annuité), cinq entre 2027 et 2029 (406 190 € d'annuité), et trois au-delà de 2035 (263 300 € d'annuité).

Aujourd'hui, la commune de Carmaux doit se saisir de ces différents éléments pour établir une véritable stratégie budgétaire et financière avec une vision pluriannuelle. Les priorités sont à définir et les outils de pilotage et de suivi à mettre en œuvre, la maîtrise des principaux postes de dépenses de fonctionnement, la gestion des ressources humaines et la programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement constituant les principaux axes de progrès.

⁴⁸ « La progression de la subvention pourrait masquer une prise en charge indirecte de l'emprunt par la commune au lieu du CCAS ».

ANNEXES

annexe 1 : suivi des observations du précédent rapport de la chambre.....	61
annexe 2 : analyse des ressources humaines	62
annexe 3 : fiabilité des comptes	67
annexe 4 : analyse des produits de gestion.....	68
annexe 5 : analyse des ressources fiscales et de la fiscalité	69
annexe 6 : analyse des charges de gestion courante.....	71
annexe 7 : analyse des charges de personnel.....	73
annexe 8 : analyse du désendettement.....	74
annexe 9 : analyse de la situation bilancielle	76
annexe 10 : analyse de l'impact de la crise sanitaire sur l'année 2020	77

annexe 1 : suivi des observations du précédent rapport de la chambre

tableau 23 : suivi des recommandations apportées par la chambre régionale des comptes lors de son rapport de décembre 2016 portant sur la gestion 2009 et suivants (présentation du rapport lors de l'assemblée délibérante du 26 janvier 2017 et délibération n° 51 du 31 mai 2018)

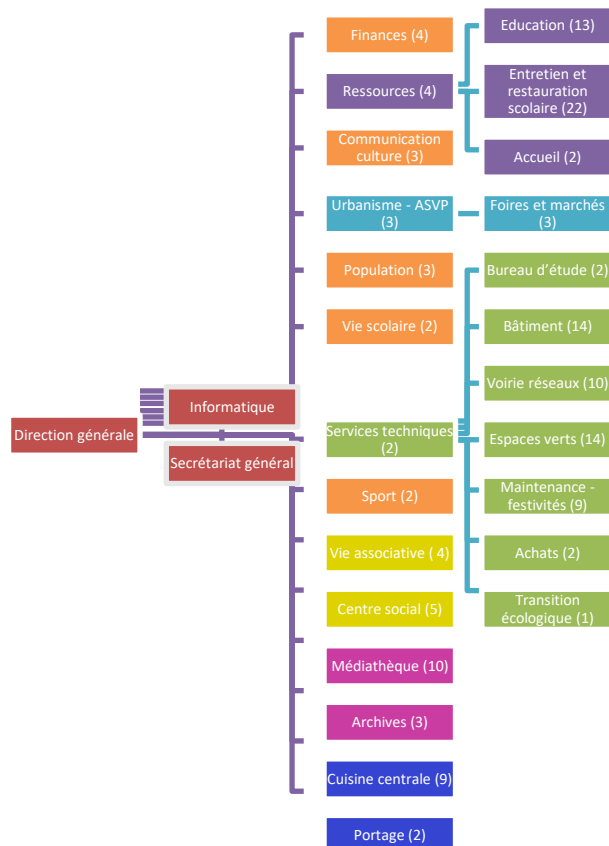
	Recommandation	Réponse ordonnateur	Analyse chambre	État
1	Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement	« la commune fonctionne dans une logique de programmation. Le plan pluriannuel d'investissement ⁴⁹ se construit à partir des dépenses d'investissement identifiées essentiellement dans les domaines des transitions écologique et numérique, de l'accessibilité du domaine public, de l'entretien du patrimoine bâti et des voiries communales »	Les documents ont été demandés pour être analysés par l'équipe de contrôle. Absence de présentation d'orientations pluriannuelles lors du débat d'orientations budgétaires (cf. § 3.1.2) Existence d'un document, perfectible, établi par le service technique pour le suivi (cf. § 4.3.2)	Partiellement mise en œuvre
2	Envisager des transferts de compétences à l'intercommunalité afin de réaliser des économies d'échelle	« la ville de Carmaux a procédé aux transferts suivants : 1 ^{er} janvier 2015, compétence tourisme ; 1 ^{er} janvier 2016, compétences établissement d'accueil jeunes enfants et accueil de loisirs sans hébergement, ainsi que quelques voiries identifiées comme étant intercommunales ; 1 ^{er} janvier 2018, compétence Maison de services au public. »	Transferts partiels des compétences : - compétence tourisme transférée à la 3CS mais maintien de l'office de tourisme communal ; - compétence voirie reste communale (cf. marchés de voirie annuels) - non-transfert de la compétence de l'autorisation des droits des sols (cf. FIJ)	Partiellement mise en œuvre
3	Appliquer la réglementation en vigueur en matière de congés annuels afin que la durée annuelle du temps de travail soit de 1 607 heures par agent	« difficile de revenir sur des accords sociaux signés et passés en assemblée du conseil municipal en 2002 et avec les organisations syndicales, sans augmenter sensiblement la charge financière de la collectivité. Les agents de la ville effectuent 1 530 heures par an (1 490 avec les jours d'ancienneté) contre les 1 607 heures obligatoires. Si certaines mesures sont perfectibles, il est nécessaire de voir avec la 3CS et d'autres collectivités ce qui se pratique. Dans tous les cas, le coût du travail non effectué est évalué à 280 000 € par an ». Précision en mai 2018 : « la ville de Carmaux a mis en place un plan de maîtrise des dépenses de personnel dont l'objectif est bien à la fois de contenir la masse salariale tout en proposant une politique des ressources humaines qui reconnaisse son personnel [...]. Dans le cadre du dialogue social, le sujet des congés a été abordé de manière globale avec les organisations syndicales »	Le régime horaire des agents est de 35 heures par semaine. Un protocole de 2001 précise le régime applicable aux agents communaux. Celui-ci prévoyait un total de 35 jours, dont 27 jours de congés annuels (au lieu de 25) et 8 jours supplémentaires, dont les 2 jours de fractionnement attribués automatiquement (et non conditionnés), 3 jours de pont, 2 jours mobiles et le lundi de Saint Privat. En outre, un régime des jours de congés « ancienneté » est accordé aux agents municipaux. Au total, la comptabilisation de ces jours supplémentaires fait passer le temps de travail des agents à 1 526 heures par an. Ainsi, ce régime de congé dérogatoire équivaut à la perte de huit emplois à temps plein sur une année. (cf. § 2.1.3)	Non mise en œuvre
4	Établir un plan d'action afin de limiter le nombre de jours de congés par agent pour maladie ordinaire	NOTA : l'ordonnateur n'a pas exposé le problème de la maladie et de l'absentéisme	Sur la période examinée, le nombre de jours d'absence moyen par agent pour maladie ordinaire est de 19 jours, avec une tendance haussière (17 jours en 2015 mais 23 jours en 2019-2020). Au-delà de la maladie ordinaire, et tous motifs confondus, le nombre de jours d'absence moyen par agent est de 36 jours, en baisse sur la période (43 jours en 2015). Ainsi, la maladie ordinaire devient une cause essentielle d'absence des agents en 2020 (cf. § 2.1.3)	Non mise en œuvre
5	Procéder au contrôle des régies de recettes selon une périodicité qui est fonction de l'enjeu financier	« une vigilance particulière est portée sur les régies de recettes les plus stratégiques et un premier niveau de contrôle est effectué »	La commune dispose au total de 11 régies de recettes et 1 d'avance. S'agissant du contrôle des régies, l'ordonnateur n'a fourni que des procès-verbaux de vérification établis par le comptable et précise qu'il n'a pas mis en place de procédure de contrôle à son niveau. (cf. § 3.2.4)	Non mise en œuvre

Source : CRC

⁴⁹ Lors de l'assemblée délibérante du 26 janvier 2017, l'ordonnateur précisait que « la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement a démarré en 2015 ».

annexe 2 : analyse des ressources humaines

organigramme 1 : commune de Carmaux au 31 décembre 2019



Source : données de la commune

tableau 24 : évolution des effectifs de la commune de Carmaux

Effectifs	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020	
Total effectifs (postes pourvus)*	157	143	144	141	143	139	- 18	- 12 %
Total ETP au 31 décembre (a)	182,1	161,5	158,7	146	139,3	130,8	- 51	- 28 %
Total ETP travaillés par année (b)	178,2	160,8	160	155,2	145,8	136,2	- 42	- 24 %
Dont ETP travaillés fonctionnaires	143,5	131,3	129,6	128,1	126,1	124,3	- 19	- 13 %
Dont ETP travaillés non fonctionnaires	34,7	29,5	30,4	27,1	19,7	11,9	- 23	- 66 %

Source : CRC, logiciel Altaïr et d'après les éléments de la commune pour les effectifs

(a) ETP : la quotité est retenue au mois de décembre. Un mi-temps sur six mois compte 0,5

(b) ETP travaillé = somme des quotités mensuelles divisée par 12. Un mi-temps sur six mois compte 0,25

tableau 25 : répartition des effectifs (postes pourvus) par filière d'emplois

au 31 décembre	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Différence 2015-2020	Soit variation
Filière administrative	25	26	27	27	27	27	2	8 %
Filière technique	98	95	94	89	90	86	- 12	- 12 %
Filière médico-sociale	11	5	5	6	6	6	- 5	- 46 %
Filière culturelle	11	11	11	12	12	12	1	9 %
Filière sportive	1	1	1	1	1	1	0	0 %
Filière animation	11	5	6	6	7	7	- 4	- 36 %
Total	157	143	144	141	143	139	- 18	- 12 %

Source : tableau des effectifs de la commune de Carmaux

tableau 26 : régime de travail des agents de la commune de Carmaux

Régime légal			Régime adopté par la commune de Carmaux (règlement intérieur du 23 avril 2007)		
A	1 607	Nombre d'heures obligatoires par an			
B	365	Jours calendaires	B	365	Jours calendaires
C	104	Samedis et dimanches	C	104	Samedis et dimanches
D	8	Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	D	8	Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)
E	25	Jours de congés légaux	E	27	Jours de congés annuels adoptés par la commune
F	2	Jours au titre du fractionnement de congés	F	2	Jours au titre du fractionnement systématisés
			G	3	Jours de pont
			H	2	4 demi-journées mobiles
			I	1	Fête de la St Privat
J=B-C-D-E-F	226	Soit nombre de jours travaillés	J=B-C-D-E-G-H-I	218	Soit nombre de jours travaillés
K	5	Base jours ouvrés/semaine	K	5	Base jours ouvrés/semaine
L=J/K	45	Soit nombre de semaines travaillés	L=J/K	44	Soit nombre de semaine travaillés
Détermination du respect du contingent légal de 1 607 heures					
		Nombre d'heures par semaine adopté par la commune	M	35	
		Nombre d'heures travaillées sur l'année	N=LxM	1 526	
		Nombres d'heures inférieurs à 1 607	O=A-N	81	
		Soit nombre de jours de travail perdus par agent	P=O/7 h par jour	12	
Détermination du sureffectif théorique					
		Effectif de la collectivité en ETP (moyenne)	Q	153	
		Volume d'heures perdues	R=OxQ	12 401	
		Sureffectif théorique en ETP	S=R/A	8	

Source : CRC

tableau 27 : absentéisme des agents de la commune de Carmaux

Absences en jours	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Maladie ordinaire	2 615	2 225	2 800	2 596	3 250	3 131	2 770
Maladie de longue durée	2 247	1 186	1 050	654	1 273	1 481	1 315
Maladie professionnelle	147	1 074	793	477	447	0	490
Accidents du travail	1 542	634	192	417	393	190	561
Accident du travail- trajet	58	45	190	59	41	29	70
Jours de maladie (Sous-total A)	6 609	5 164	5 025	4 203	5 404	4 831	5 206
Mariage, PACS (y compris d'un enfant, ascendant...)	5	3	0	1	7	14	5
Maternité/paternité et adoption	57	0	0	0	28	33	20
Gardes d'enfant malade	64	33	26	32	19	14	31
Décès, obsèques	16	24	9	3	29	16	16
Autre raisons	10	6	5	3	1	10	6
Autorisation spéciale d'absence (sous-total B)	152	66	40	39	84	86	78
TOTAL C=A+B	6 761	5 230	5 065	4 242	5 488	4 917	5 284
<i>Part « maladie ordinaire » dans l'absentéisme</i>	39 %	43 %	55 %	61 %	59 %	64 %	52 %
Absentéisme pour maladie ordinaire par agent :							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Maladie ordinaire (A)	2 615	2 225	2 800	2 596	3 250	3 131	2 770
Total agents au 31 décembre (B)	157	143	144	141	143	139	145
Jours d'absence par agent C = A / B	17	16	19	18	23	23	19
Absentéisme tous motifs par agent :							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Absentéisme total (A)	6 761	5 230	5 065	4 242	5 488	4 917	5 284
Total agent au 31 décembre(B)	157	143	144	141	143	139	145
Jours d'absence par agent C = A / B	43	37	35	30	38	35	36

Source : CRC, d'après les éléments de la mairie

tableau 28 : attribution de la nouvelle bonification indiciaire aux agents de la commune de Carmaux

Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale Décrets n°s 2001-1274 et 2001-1367 des 27 et 28 décembre 2001 pour les fonctionnaires qui occupent un emploi administratif de direction								
Fonctions éligibles		NBI (nombre de points)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A Direction, encadrement, responsabilités particulières	5 Fonctions d'encadrement assorties de responsabilités particulières	19	1	0	0	0	0	0
	10 Encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, achats, marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière... à l'exception des fonctions exercées au titre de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.	25	0	1	2	2	2	2
	11 Fonctions d'encadrement d'un service requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité.	25	2	2	1	1	1	1
	19 Encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents.	15	8	9	9	8	9	9
	Directeur général des services des communes de 10 000 à 40 000 habitants	35	1	1	1	1	1	1
	Total A	12	13	13	12	13	13	13
B Fonctions impliquant une technicité particulière	21 Régisseur d'avances, de dépenses ou de recettes. Régie de 3 000 à 18 000 €.	15	1	1	1	1	2	1
	21 Régisseur d'avances, de dépenses ou de recettes supérieures à 18 000 €.	25	1	1	1	1	1	1
	22 Maître d'apprentissage au sens de la loi du 17 juillet 1992 susvisée.	20	1	1	0	3	4	2
Total B		3	3	2	5	7	4	
C Fonctions d'accueil exercées à titre principal	33 Fonction d'accueil dans les conseils régionaux, les conseils généraux, les communes de plus de 5 000 habitants...	10	21	21	21	20	19	17
Total C		21	21	21	20	19	17	
Total A+B+C		36	37	36	37	39	34	

Décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible								
Fonctions de conception, de coordination, d'animation	1 Encadrement, élaboration de projets et mise en œuvre des politiques socio-éducatives dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.	20	2	2	2	2	2	2
	6 Activités de réception, d'animation et d'hygiène des très jeunes enfants, préparation et mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants en école maternelle dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.	10	3	4	4	6	7	7
	14 Organisation des activités physiques et sportives exercées dans un but éducatifs dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.	15	1	1	1	1	1	1
	16 Animation dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.	15	1	1	1	2	1	1
	20 Assistance au développement d'actions culturelles et éducatives dans le domaine de la conservation du patrimoine et des bibliothèques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.	20	5	5	5	5	5	5
	21 Magasinage, surveillance ou mise en œuvre du développement de l'action culturelle et éducative dans le domaine de la conservation du patrimoine et des bibliothèques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.	10	0	0	0	1	2	2
	Fonctions sont exercées à titre principal dans des services et équipements situés en périphérie d'une zone sensible et assurant le service en relation directe avec la population de ces zones		2	2	1	1	1	0
Total			14	15	14	18	19	18
Total général			50	52	50	55	58	52

Source : CRC, d'après les éléments de la mairie

annexe 3 : fiabilité des comptes

tableau 29 : comparaison inventaire / état de l'actif, balance au 31 décembre 2019 (en €)

Comptes	Inventaire (A)	État de l'actif (B)	Balance (C)	Différence (A - B)	Différence (A - C)
203 - Frais d'études, de recherche	167 822	61 099	61 099	106 724	106 724
204 - Subventions d'équipement	397 679	333 229	520 082	64 450	- 122 403
205 - Concessions	34 252	24 660	55 312	9 592	- 21 060
205 - <i>Après correction</i>	55 312	24 660	55 312	30 652	0
Sous-total 20	620 813	418 987	636 492	201 826	- 15 679
211 - Terrains	6 394 374	5 788 707	5 788 707	605 668	605 668
212 - Agencements de terrains	2 346 050	1 816 913	1 816 913	529 137	529 137
213 - Constructions	46 726 296	36 272 254	41 811 561	10 454 043	4 914 735
215 - Installations, matériel	22 731 611	36 368 893	44 860 995	- 13 637 283	- 22 129 384
216 - Objets et œuvres d'art	4 732	5 837	5 837	- 1 105	- 1 105
218 - Autres immobilisations corporelles	4 921 174	1 506 659	5 004 445	3 414 514	- 83 272
Sous-total 21 - Immobilisations définitives	83 124 236	81 759 263	99 288 458	1 364 973	- 16 164 222
Sous-total 23 - Immobilisations en cours	551 770	3 835 337	3 835 337	- 3 283 567	- 3 283 567
Sous-total 24 - Immobilisations mises à disposition ou mises en affectation	4 914 809	14 578 748	14 578 748	- 9 663 939	- 9 663 939
Sous-total 26 - Participations	45 821	5 517 551	5 517 551	- 5 471 730	- 5 471 730
Sous-total 27 - Créances	81	2 166 798	2 166 798	- 2 166 718	- 2 166 718
Total classe 2	89 257 530	108 276 685	126 023 385	- 19 019 155	- 36 765 855

Source : CRC, d'après l'inventaire, l'état de l'actif et la balance des comptes de la commune de Carmaux

annexe 4 : analyse des produits de gestion

tableau 30 : évolution des produits de gestion courante

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Ressources fiscales propres	4 935 175	4 916 030	4 956 856	5 023 319	5 125 109	189 934	4 %
+ Fiscalité reversée	955 067	846 602	719 062	705 948	717 205	- 237 862	- 25 %
= Fiscalité totale	5 890 242	5 762 632	5 684 918	5 729 267	5 842 313	- 47 929	- 1 %
+ Ressources exploitation	1 631 328	1 411 493	1 323 021	1 394 456	1 349 416	- 281 912	- 17 %
+ Ressources institutionnelles	3 944 302	3 811 043	4 340 687	4 107 316	3 789 728	- 154 574	- 4 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	107 022	108 119	107 801	100 181	104 465	- 2 557	- 2 %
= Produits de gestion	11 572 894	11 093 287	11 456 427	11 331 221	11 085 922	- 486 972	- 4 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

tableau 31 : évolution des ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Dotation globale de fonctionnement	3 204 570	3 143 011	3 642 030	3 431 747	3 156 868	- 47 702	- 2 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>1 540 478</i>	<i>1 317 696</i>	<i>1 194 650</i>	<i>1 181 144</i>	<i>1 169 776</i>	<i>- 370 702</i>	<i>- 24 %</i>
<i>Dont dotation aménagement</i>	<i>1 664 092</i>	<i>1 825 315</i>	<i>2 447 380</i>	<i>2 250 603</i>	<i>1 987 092</i>	<i>323 000</i>	<i>19 %</i>
+ FCTVA	0	0	0	11 536	0		
+ Participations	93 384	117 092	219 946	212 469	203 641	110 257	118 %
+ Autres attributions	646 348	550 940	478 711	451 564	429 219	- 217 129	- 34 %
= Ressources institutionnelles	3 944 302	3 811 043	4 340 687	4 107 316	3 789 728	- 154 574	- 4 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

tableau 32 : évolution des ressources d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Domaine et récoltes	83 992	88 165	89 211	95 001	61 638	- 22 354	- 27 %
+ Travaux, études et prestations de services	992 301	688 985	582 314	634 446	576 593	- 415 708	- 42 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	0	47 202	47 202	
+ Remboursement de frais	32 012	51 855	25 585	18 868	16 553	- 15 459	- 48 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine	1 108 305	829 005	697 110	748 315	701 987	- 406 318	- 37 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	346 944	368 409	368 132	372 062	380 350	33 406	10 %
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux	176 079	214 079	257 779	274 079	267 079	91 000	52 %
= Ressources exploitation	1 631 328	1 411 493	1 323 021	1 394 456	1 349 416	- 281 912	- 17 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

annexe 5 : analyse des ressources fiscales et de la fiscalité

tableau 33 : évolution des ressources fiscales propres

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Impôts locaux nets	4 335 342	4 257 384	4 280 490	4 338 450	4 426 443	91 101	2 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	313 574	311 492	311 968	321 200	315 079	1 505	1 %
+ Taxes sur activités industrielles	187 078	172 127	184 750	184 446	175 642	- 11 436	- 6 %
+ Autres taxes	99 182	175 027	188 648	179 222	207 945	108 764	110 %
= Ressources fiscales propres	4 935 175	4 916 030	4 956 856	5 023 319	5 125 109	189 934	4 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

tableau 34 : fiscalité comparée (taux)

	Taxes	Année	2015**	2016*	2017*	2018*	2019*	2021
Taux	TH	Taux communal voté	14,11 %					//
		Moyenne nationale	16,35 %	16,87 %	16,78 %	16,82 %	16,83 %	
		Moyenne strate	15,98 %	14,98 %	15,13 %	15,21 %	15,29 %	
	TFPB	Taux communal voté	30,81 %					29,81 % + 29,91 % du département Soit 59,72 %
		Moyenne nationale	19,06 %	19,26 %	19,34 %	19,41 %	19,79 %	
		Moyenne strate	22,48 %	21,07 %	20,85 %	20,88 %	20,96 %	
	TFPNB	Taux communal voté	100,33 %					100,33 %
		Moyenne nationale	42,45 %	42,34 %	42,20 %	42,30 %	42,32 %	
		Moyenne strate	59,11 %	56,13 %	52,44 %	52,84 %	52,45 %	

Source : CRC, d'après les délibérations du conseil municipal de la commune de Carmaux et le site des collectivités locales

*Strate : communes de 5 000 à 10 000 habitants, appartenant à un groupement fiscalisé « fiscalité professionnelle unique »

**Strate : communes de 10 000 à 20 000 habitants, appartenant à un groupement fiscalisé « fiscalité professionnelle unique »

tableau 35 : fiscalité comparée (bases – en €)

	Taxes	Année	2015**	2016*	2017*	2018*	2019*
Bases	TH	Base nette communale	11 468 914	11 107 832	11 101 123	11 159 617	11 304 389
		€ par habitant	1 140	1 113	1 131	1 149	1 177
		Moyenne strate	1 412	1 331	1 335	1 356	1 393
	TFPB	Base nette communale	8 707 396	8 620 039	8 699 696	8 832 924	9 038 286
		€ par habitant	866	864	886	909	941
		Moyenne strate	1 310	1 239	1 251	1 276	1 302
	TFPNB	Base nette communale	28 608	28 769	30 156	30 785	33 509
		€ par habitant	3	3	3	3	3
		Moyenne strate	9	15	17	17	17

Source : CRC, d'après le site des impôts

*Strate : communes de 5 000 à 10 000 habitants, appartenant à un groupement fiscalisé « fiscalité professionnelle unique »

**Strate : communes de 10 000 à 20 000 habitants, appartenant à un groupement fiscalisé « fiscalité professionnelle unique »

tableau 36 : fiscalité comparée (produit – en €)

Produit	Taxes	Année	2015**	2016*	2017*	2018*	2019*
	TH	Produit communal	1,62 M€	1,57 M€	1,57 M€	1,58 M€	1,6 M€
		€ par habitant	161	157	160	162	166
		Moyenne strate	226	199	202	207	213
	TFPB	Produit communal	2,68 M€	2,66 M€	2,68 M€	2,72 M€	2,79 M€
		€ par habitant	267	266	273	280	290
		Moyenne strate	295	261	261	266	273
	TFPNB	Produit communal	29 000	29 000	30 000	31 000	34 000
		€ par habitant	3	3	3	3	3
		Moyenne strate	5	8	9	9	9

Source : CRC, d'après le site des impôts

*Strate : communes de 5 000 à 10 000 habitants, appartenant à un groupement fiscalisé « fiscalité professionnelle unique »

**Strate : communes de 10 000 à 20 000 habitants, appartenant à un groupement fiscalisé « fiscalité professionnelle unique »

tableau 37 : évolution de l'attribution de compensation de la commune de Carmaux

Date	Évolution de périmètre et prise de compétences	Montant de l'attribution de compensation de la commune de Carmaux	Montant du FPIC de la commune de Carmaux	Transfert de personnel de la commune de Carmaux vers la 3CS
2013		832 223 € ⁵⁰		
2014	Fusion des communautés de communes de Ségala et du Ségala-Carmausin	832 223 €	102 414 €	
2015	Compétence : tourisme	809 489 €	145 578 €	
2016	Extension sur l'ensemble du territoire des compétences suivantes : - collecte des ordures ménagères - Petite enfance, enfance, jeunesse (en particulier crèches, et accueil de loisirs sans hébergement) - action sociale - adhésion au syndicat mixte de rivières Cérou Vère	685 819 €	160 783 €	Transfert du personnel et de l'actif de la crèche à la 3CS
2017	Suppression de l'IC de la définition des zones d'activités économiques (loi NOTRÉ)	581 870 €	137 192 €	
2018	Retrait de la commune de Laparrouquial <u>Compétence obligatoire</u> : - gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (item 1, 2, 5 et 8) <u>Compétence optionnelle</u> : - création et gestion de maisons de services au public	574 669 €	131 279 €	Dissolution du SID et transfert de l'actif et passif de Cap découverte à la 3CS
2019	<u>Compétence optionnelle</u> : - eau et assainissement	593 296 €	123 909 €	
2020	<u>Compétence obligatoire</u> : - eau et assainissement	590 325 €	132 738 €	

Source : CRC, d'après les documents de la commune de Carmaux

⁵⁰ Valeur arrêtée en 2002, à partir du produit de la taxe professionnelle de l'année de référence.

annexe 6 : analyse des charges de gestion courante

tableau 38 : évolution des charges de gestion courante

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Charges à caractère général	2 694 270	2 637 938	2 777 692	2 858 445	2 892 259	197 989	7 %
+ Charges des personnel	6 103 825	5 544 557	5 757 386	5 602 979	5 636 800	- 467 025	- 8 %
en %	60 %	59 %	59 %	58 %	58 %		
Moyenne strate	55 %	55 %	56 %	55 %	55 %		
+ Subventions de fonctionnement	789 966	745 587	752 405	824 806	855 870	65 904	8 %
+ Autres charges de gestion	382 078	384 899	275 961	289 825	284 075	- 98 003	- 26 %
+ Charges d'intérêt	185 226	163 445	149 520	140 093	129 354	- 55 872	- 30 %
= Charges courantes	10 155 364	9 476 426	9 712 964	9 716 148	9 798 359	- 357 005	- 4 %

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

tableau 39 : évolution des charges générales

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Charges à caractère général	2 694 270	2 637 938	2 777 692	2 858 445	2 892 259	197 989	7 %
Dont achats autres que les terrains	1 646 210	1 541 670	1 514 445	1 247 612	1 532 535	- 113 675	- 7 %
Dont locations	6 546	16 850	11 549	17 738	35 047	28 501	435 %
Dont entretien et réparations	307 046	333 767	445 196	782 954	521 051	214 006	70 %
Dont assurances et frais bancaires	195 084	203 817	207 538	195 889	195 768	683	0 %
Dont autres services extérieurs	181 432	187 759	182 384	163 091	184 894	3 462	2 %
Dont honoraires, études	28 035	14 903	54 823	18 497	24 028	- 4 008	- 14 %
Dont publicité, relations publiques	141 696	148 363	164 294	213 712	185 895	44 200	31 %
Dont transports collectifs (scolaires)	19 536	17 618	12 882	19 543	13 633	- 5 903	- 30 %
Dont déplacements, missions	2 650	5 818	10 549	7 592	0	- 2 650	- 100 %
Dont frais postaux, télécom	111 139	104 429	112 421	123 679	131 335	20 196	18 %
Dont impôts et taxes	54 896	62 944	61 611	68 139	68 073	13 177	24 %

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

tableau 40 : évolution des subventions de fonctionnement et charges exceptionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Subventions de fonctionnement	789 966	745 587	752 405	824 806	855 870	65 904	8 %
Dont subventions aux établissements publics rattachés : CCAS, SPA ou SPIC	118 908	125 380	134 058	188 718	144 832	25 924	22 %
Dont subventions aux autres établissements publics	11 465	12 778	11 782	11 656	11 656	191	2 %
Dont subventions personnes privées	659 594	607 429	606 566	624 432	699 383	39 789	6 %
Charges exceptionnelles	88 297	84 562	313 347	287 390	234 426	146 128	166 %
Dont mandats annulés	0	1 886	0	0	207 056		

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

tableau 41 : évolution des autres charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Autres charges de gestion	382 078	384 899	275 961	289 825	284 075	- 98 003	- 26 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>115 330</i>	<i>99 800</i>	<i>0</i>	<i>262</i>	<i>0</i>	<i>- 115 330</i>	<i>- 100 %</i>
<i>Dont autres contingents obligatoires (politique habitat)</i>	<i>118 292</i>	<i>125 552</i>	<i>120 354</i>	<i>134 025</i>	<i>124 144</i>	<i>5 852</i>	<i>5 %</i>
<i>Dont indemnités des élus</i>	<i>144 147</i>	<i>144 465</i>	<i>147 264</i>	<i>146 941</i>	<i>146 610</i>	<i>2 464</i>	<i>2 %</i>
<i>Dont frais des élus</i>	<i>643</i>	<i>639</i>	<i>120</i>	<i>646</i>	<i>155</i>	<i>- 488</i>	<i>- 76 %</i>
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admission en non-valeur</i>	<i>743</i>	<i>11 417</i>	<i>4 966</i>	<i>5 972</i>	<i>11 026</i>	<i>10 284</i>	<i>1 385 %</i>

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

annexe 7 : analyse des charges de personnel

tableau 42 : détail des charges de personnel de la commune de Carmaux

Au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Rémunération principale	3 097 615	2 849 431	2 954 412	2 912 656	3 002 088	- 95 527	- 3 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	452 571	402 977	423 760	421 290	396 551	- 56 020	- 12 %
+ Autres indemnités	84 045	88 671	78 996	76 592	72 777	- 11 268	- 13 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 634 230	3 341 078	3 457 168	3 410 538	3 471 416	- 162 815	- 4 %
<i>En % des rémunérations du personnel</i>	84 %	84 %	85 %	86 %	88 %		
Rémunération principale	646 973	542 402	527 227	511 431	459 562	- 187 410	- 29 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	2 790	1 969	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	646 973	542 402	530 018	513 399	459 562	- 187 410	- 29 %
<i>En % des rémunérations du personnel</i>	15 %	14 %	13 %	13 %	12 %		
Autres rémunérations (c)	64 862	88 778	79 562	26 682	34 691	- 30 170	- 47 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c)	4 346 064	3 972 259	4 066 748	3 950 619	3 965 669	- 380 396	- 9 %
- Atténuations de charges	146 299	178 169	131 581	114 186	99 044	- 47 255	- 32 %
= Rémunérations du personnel	4 199 765	3 794 089	3 935 167	3 836 433	3 866 625	- 333 140	- 8 %
Charges totales de personnel	6 103 825	5 544 557	5 757 386	5 602 979	5 636 800	- 467 026	- 8 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	0	0	47 202	47 202	
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition	6 103 825	5 544 557	5 757 386	5 602 979	5 589 598	- 514 228	- 8 %
<i>En % des produits de gestion</i>	53 %	50 %	50 %	49 %	50 %		

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

annexe 8 : analyse du désendettement

tableau 43 : nombre de contrats de prêts détenus par la commune de Carmaux

Date prêt	Montant	Objet	Prêteur	Taux	Durée	Annuité	Date fin
Prêts contractés par la commune concernant l'EHPAD - récupérables							
23/03/2007	1 500 000 €	Construction maison de retraite Résidence du Bosc	Caisse d'Épargne	4,05	30 ans	86 604 €	23/03/2037
08/06/2007	1 500 000 €		Crédit agricole Nord Midi- Pyrénées	3,55	30 ans	81 358 €	15/07/2037
04/09/2007	349 557 €	Construction maison de retraite Résidence du Bosc	Caisse régionale assurance maladie Midi-Pyrénées	0	20 ans	17 478 €	31/10/2027
13/10/2008	20 661 €	Acquisition d'équipement pour l'aménagement des 161 lits du nouvel EHPAD		0	10 ans	2 066 €	31/10/2018
09/11/2009	36 190 €	Construction maison de retraite Résidence du Bosc	Institution de retraite complémentaire par répartition	1	18 ans	2 207 €	31/01/2029
Total 1	3 406 408 €						
Prêts de la commune en cours							
28/11/2002	201 794,67 €	Financement des investissements	DEXIA	5,08	20 ans	16 127 €	28/11/2022
31/12/2002	152 449,00 €	Investissements 2002	Crédit agricole Nord Midi- Pyrénées	5,05	20 ans	12 153 €	31/12/2022
05/10/2016	64 790,71 €	Réaménagement prêt investissements 2002		1,30	75 mois (6,25 ans)	10 810 €	
26/12/2008	2 000 000,00 €	Investissements 2008	Caisse des dépôts et consignations	4,55	20	159 150 €	01/01/2029
08/12/2011	920 000,00 €	Investissements 2011		4,04	60 trimestres (15 ans)	77 323 €	31/01/2027
22/10/2012	1 674 000,00 €	Investissements 2012		3,95	15 ans	150 036 €	01/11/2027
15/12/2014	1 000 000,00 €	Investissements 2014	Banque postale	1,52	10 ans	111 970 €	01/02/2025
Total 2	6 013 034,38 €						
Prêts contractés durant la période de contrôle 2015-2021							
21/10/2015	28 646,00 € (2 prêts : 26 233 € et 2 413 €)	Travaux aménagement et acquisition mobilier pour la création d'un accueil de loisirs associé à l'école situé dans les locaux primaires Calvignac	CAF du Tarn	0	10 ans	2 865 €	01/10/2025
28/06/2018	650 000,00 €	Modernisation agence pôle emploi	Crédit agricole Nord Midi- Pyrénées	1,02	108 mois (9 ans)	75 508 €	30/11/2026
19/12/2019	1 770 000,00 €	Investissements		0,72	240 mois (20 ans)	95 343 €	30/06/2040
Total 3	2 448 646,00 €						
TOTAL	11 868 088,38 €						

Source : CRC, d'après les éléments de la commune de Carmaux

tableau 44 : évolution de l'encours de dette de la commune de Carmaux

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Différence 2015-2019	Soit variation
Encours de dette budget principal au 1 ^{er} janvier	7 854 964	7 421 889	6 953 683	6 502 371	6 589 319	- 1 265 645	- 16 %
- Annuité en capital de la dette	435 984	468 994	480 153	557 940	562 967	126 983	29 %
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	653 059	1 770 000		
= Encours de dette budget principal au 31 décembre	7 421 889	6 953 683	6 502 371	6 589 319	7 795 253	373 364	5 %
<i>Soit capacité désendettement (en années)</i>	5	4	3	3,5	5		
<i>En € par habitant</i>	738	697	662	678	811		
<i>Moyenne de la strate</i>	890	876	867	844	832		
- Trésorerie	1 405 003	1 897 558	1 753 409	2 662 959	2 374 391	969 388	69 %
= Encours de dette budget principal net de la trésorerie	6 016 886	5 056 125	4 748 962	3 926 360	5 420 862	- 596 024	- 10 %
<i>Soit capacité désendettement (en années)</i>	4	3	2	2	3,5		

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

annexe 9 : analyse de la situation bilancielle

tableau 45 : détermination du besoin en fonds de roulement

	2015	2016	2017	2018	2019
Créances (A)					
Redevable 411 - Client amiable / 4116 - Contentieux	207 371	170 958	180 619	192 552	157 064
Redevable autre 4141 - Locataires amiable, 4146 - Contentieux, 4181 - Non facturés	158 300	181 347	170 179	183 981	206 188
Autres créances	106 626				
Total	472 298	352 305	350 803	376 534	363 252
Dettes (B)					
Dettes fournisseurs immobilisations 404	49 165	3 842	21 526	33 483	67 346
Dettes autres fournisseurs 401/408	173 981	111 329	208 492	267 168	173 683
Dettes sociales 431	1 889	2 784	1 870	0	0
Dettes fiscales, 445 - TVA à décaisser	18 078	19 592	22 051	20 951	18 621
Dettes État/collectivités 443, 448	100 673	873		41 521	29 227
Autres dettes 4713, 4671, 4672		97 128	270 855	88 527	93 135
Total :	343 786	235 548	524 793	451 650	382 011
Besoin en fonds de roulement (C = A - B)	128 512	116 757	- 173 990	- 75 116	- 18 759

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

annexe 10 : analyse de l'impact de la crise sanitaire sur l'année 2020

tableau 46 : comparaison des évolutions annuelles moyennes des grandes masses financières de Carmaux sur la période par rapport à l'année 2020

Au 31 décembre (en €)	2015	2019	2020	Valeur annuelle (2015-2019)	Variation 2019-2020
Évolution en fonctionnement					
Produits de gestion	11 572 894	11 085 922	10 503 362	- 1 %	- 5 %
- Charges de gestion	9 970 139	9 669 005	8 869 968	- 1 %	- 8 %
= Excédent brut de fonctionnement	1 602 755	1 416 917	1 633 393	- 3 %	15 %
CAF brute	1 505 833	1 521 993	1 580 601	0 %	4 %
- Annuité en capital de la dette	435 984	562 967	660 416	6 %	17 %
CAF nette ou disponible	1 069 848	959 026	920 186	- 2 %	- 4 %
Évolution en investissement					
CAF nette ou disponible	1 069 848	959 026	920 186	- 2 %	- 4 %
+ Recettes d'investissement hors emprunt	996 251	933 550	1 967 800	- 1 %	111 %
= Financement propre disponible	2 066 099	1 892 576	2 887 986	- 2 %	53 %
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>111 %</i>	<i>48 %</i>	<i>104 %</i>		
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 865 061	3 947 155	2 791 123	22 %	- 29 %
Évolution de la dette					
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	1 770 000	0		
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	241 707	- 229 366	157 488		
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	7 421 889	7 795 253	7 133 247	1 %	- 9 %
<i>Capacité de désendettement années (dette / CAF brute du budget principal)</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>4,5</i>		
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les budgets annexes, le CCAS et la caisse des écoles	1 405 003	2 374 391	1 420 529	14 %	- 40 %
Encours de dette du budget principal net de la trésorerie hors compte de rattachement budgets annexes	6 016 886	5 420 862	5 712 718	- 3 %	- 5 %
Évolution du bilan					
Fonds de roulement net global	1 543 398	2 361 088	2 524 033	11 %	7 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>56</i>	<i>88</i>	<i>103</i>		

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

GLOSSAIRE

3CS	communauté de communes Carmausin-Ségala
AOO	appel d'offres ouvert
BFR	besoin en fonds de roulement
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DGS	directeur général des services
EBF	excédent brut de fonctionnement
EHPAD	établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
M€	million d'euros
MAPA	marché à procédure adaptée
PETR	pôle d'équilibre territorial et rural
SID	syndicat intercommunal de la découverte
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	taxe d'habitation

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 21 décembre 2021 de M. Jean-Louis Bousquet, maire de Carmaux.

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 ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :

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

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **[@crococcitanie](https://twitter.com/crcoccitanie)**