



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE ET CCAS DE LA SALVETAT SAINT-GILLES La conduite de l'action sociale (Haute-Garonne)

Exercices 2014 et suivants

RECOMMANDATION

Dans ces conditions, la chambre a formulé la recommandation suivante : « Dénoncer immédiatement le contrat conclu entre le président du CCAS et la compagnie d'assurance ». *Totalement 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 La Salvetat Saint-Gilles a été ouvert le 7 octobre 2020 par lettre du président de section (complétée les 26 novembre 2020 et 5 février 2021) adressée à M. François Arderiu, ordonnateur en fonctions. Par ailleurs, le contrôle des comptes et de la gestion du CCAS de La Salvetat Saint-Gilles a été ouvert par courrier du 26 novembre 2020, complété le 5 février 2021.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 6 janvier 2021 avec le maire en fonctions de La Salvetat Saint-Gilles et président du CCAS. Cet entretien a été complété le 2 février 2021.

Lors de sa séance du 2 février 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui portent sur la conduite de l'action sociale et ont été transmises à M. François Arderiu, en tant que maire de La Salvetat Saint-Gilles et président du CCAS. Des extraits les concernant ont été adressées à des tiers.

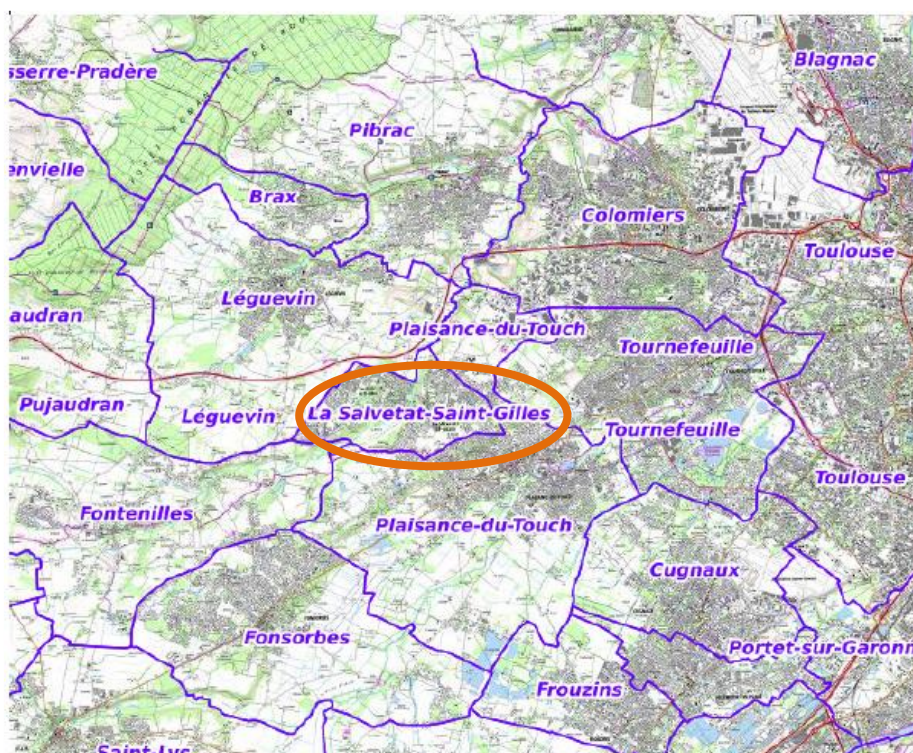
Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 10 septembre 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LES ENJEUX RELATIFS À LA SITUATION DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE DE LA COMMUNE

1.1. L'attractivité démographique et ses besoins

La proximité de la commune de La Salvetat Saint-Gilles avec la métropole toulousaine lui confère une attractivité importante. Située à 16 km au sud-ouest de Toulouse, elle est légèrement en retrait des grands axes routiers de l'ouest de la métropole : la RN 124 reliant Lègevin à Colomiers, et la RD 632 reliant Fonsorbes à Tournefeuille.

carte 1 : situation géographique de La Salvetat Saint-Gilles



Source : Site Géoportail

La commune connaît une croissance démographique de 3,3 % par an en moyenne entre 2012 et 2017, croissance supérieure aux taux moyens observés sur le territoire de la grande métropole toulousaine¹. Cette croissance est à la fois exogène et endogène, le solde migratoire y contribuant à hauteur de 70 % sur la période sous revue. Elle n'a pas pour autant entraîné de modification profonde de la structure de la population. La répartition par âge reste ainsi globalement stable, l'arrivée d'une population jeune avec enfants compensant le vieillissement naturel. La part des moins de 15 ans et celle de leurs parents (tranche des 30-44 ans) sont légèrement surreprésentées, ce qui confirme l'attractivité de la commune soulignée *supra*². Les indicateurs de richesse et de pauvreté apparaissent favorables, puisque le taux de chômage est de 9 % en 2017, et le taux de pauvreté de 7 %. Le revenu médian s'inscrit dans la moyenne observée sur le territoire métropolitain (hors Toulouse). Au cours de la période sous revue, la répartition des catégories socio-professionnelles (CSP) n'évolue que marginalement, la part des professions intermédiaires et des employés diminuant légèrement au profit de la représentation des CSP

¹ Voir le tableau 3 p.10.

² Voir le tableau 4 p.10.

supérieures³. Cette stabilité de la structure sociale de la population communale s'explique en partie par la faiblesse des constructions de logements sociaux.

L'offre de services et d'équipements a évolué pour répondre aux besoins de la jeunesse et de la petite enfance, ainsi que des personnes âgées. En cohérence avec la stabilité de la structure sociale de la population, les besoins de cohésion sociale sont restés limités jusqu'à la crise économique résultant de la pandémie de Covid-19.

1.2. L'attractivité économique et ses risques

L'attractivité démographique de la commune ne s'accompagne pas d'une attractivité économique. Le volume des emplois ne représente, en effet, qu'un quart du volume des actifs résidant sur le territoire communal en 2017, et l'écart entre les deux indicateurs s'est creusé sur les dix dernières années. Seulement 16 % des actifs résidant sur la commune y travaillent, la majorité des habitants travaillant à Toulouse ou dans les communes de l'ouest toulousain⁴.

tableau 1 : répartition des actifs de la commune travaillant hors de la commune par lieu de travail en 2016⁵

Libellé - résidence	Libellé - lieu de travail	Flux d'actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi	Part des actifs travaillant dans une autre commune
La Salvétat Saint-Gilles	Blagnac	375	11%
La Salvétat Saint-Gilles	Colomiers	465	14%
La Salvétat Saint-Gilles	Plaisance-du-Touch	116	3%
La Salvétat Saint-Gilles	Toulouse	1580	46%
La Salvétat Saint-Gilles	Tournefeuille	113	3%

Source : CRC d'après les extractions PICTOSTAT/ bases de données Insee

Ne disposant pas d'une activité industrielle propre, ni de sièges tertiaires, l'activité de la commune est limitée aux services présents.

Même restreint, le tissu économique de la commune présente des fragilités qui sont majorées par la crise économique actuelle. La Haute-Garonne figure parmi les départements les plus touchés par la crise économique consécutive de la pandémie de Covid-19 et les confinements successifs. De surcroît, le tissu économique salvétain repose sur des entreprises de petite taille à vocation essentiellement commerciale : ces structures sont susceptibles d'être d'autant plus affectées que la dynamique de création d'entreprises reposait essentiellement sur des entreprises individuelles⁶.

³ Source : données Insee. Voir le tableau 6 p.11.

⁴ Voir le tableau 8 p.12.

⁵ Précision méthodologique : 77 % des flux sont analysés ici, la base de données de l'Insee ne retenant que les flux supérieurs à 100.

⁶ Voir le graphique 1 p.12.

2. LA CONDUITE DE L'ACTION SOCIALE

2.1. Les missions exercées par le CCAS

La commune exerce, à travers son centre communal d'action sociale (CCAS), la compétence d'action sociale. L'activité du CCAS recouvre les permanences pour la constitution de dossiers de demande d'aide sociale, le service d'action éducative et budgétaire, la permanence du conseil en économie sociale familiale, la réalisation de consultations juridiques gratuites. Le CCAS assure également une prestation de navette pour un montant de 47 k€ par an après la consultation réalisée fin 2020.

Aux termes de l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles, la permanence des CCAS communaux n'est pas remise en question par l'intégration d'une compétence d'action sociale communautaire tant que l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas créé de centre intercommunal d'action sociale. La commune est donc bien fondée à définir le périmètre d'intervention de son propre CCAS en fonction de ses besoins.

Le CCAS n'a pas produit de rapport d'activité au cours de la période sous revue. Cette lacune est d'autant plus dommageable que la subvention attribuée par le conseil municipal a été multipliée par 2,8 entre 2014 et 2019, pour s'élever à 180 000 €⁷. L'amélioration du suivi de l'activité et le contrôle de la structure constituent, dans ce contexte, un enjeu financier important pour le conseil municipal.

tableau 2 : évolution des soldes intermédiaires de gestion en exploitation du CCAS

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources d'exploitation	21 644	22 922	31 797	29 734	37 688	37 273
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	64 500	82 300	107 300	150 000	172 000	180 000
= Produits de gestion (A)	86 144	105 222	139 097	179 734	209 688	217 273
Charges à caractère général	42 440	43 975	51 858	110 094	108 764	107 722
+ Charges de personnel	31 359	36 277	42 197	39 150	39 469	90 046
+ Subventions de fonctionnement	6 300	8 100	8 375	12 300	13 125	12 325
+ Autres charges de gestion	8 822	19 138	23 084	31 241	26 090	23 082
= Charges de gestion (B)	88 921	107 490	125 514	192 784	187 448	233 176
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	-2 777	-2 267	13 583	-13 050	22 240	-15 903
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>-3,2%</i>	<i>-2,2%</i>	<i>9,8%</i>	<i>-7,3%</i>	<i>10,6%</i>	<i>-7,3%</i>

Source : comptes de gestion extraits par le logiciel Anafi

2.2. La promotion assurantielle

Par délibération de son conseil d'administration, le CCAS a adopté, en 2016, une convention de partenariat avec une association⁸ et, en 2019, avec une compagnie d'assurance. Cette dernière convention a été reconduite en 2020. Il s'agissait de proposer aux habitants de la commune une offre d'assurance complémentaire santé.

⁷ L'ordonnateur explique, dans sa réponse, cette forte augmentation par la prestation navette, par le transfert des subventions destinées aux associations d'aides à la personne du budget communal vers celui du CCAS et par la hausse des charges de personnel du CCAS.

⁸ « Cette association présente, par l'intermédiaire d'un de ses mandataires diffuseurs de proximité, des solutions auprès d'assureurs avec lesquels elle a souscrit des contrats collectifs et mutualisés d'adhésion facultative. » Source : convention conclus avec la commune.

En effet, la convention autorisait l'association à informer et à proposer aux administrés une offre assurantielle, en échange de la mise à disposition gratuite de locaux par le CCAS. Cette situation ne résultait pas de la sélection d'une offre assurantielle après mise en concurrence. Aucune rémunération n'était prévue au contrat.

La convention avec la compagnie d'assurance prévoyait la proposition d'une offre promotionnelle d'assurance complémentaire santé aux administrés de la commune, en échange de la mise à disposition gratuite de locaux par le CCAS et surtout de la réalisation, par ce dernier, d'une activité d'indicateur en assurance pour le compte du prestataire⁹. Elle excluait, toutefois, tout lien d'exclusivité entre le prestataire et la commune.

Dans les deux cas, la mise à disposition des locaux n'a pas fait l'objet d'une facturation de redevance et ce contrairement aux dispositions prévues par l'article L. 2125-1 du code de la propriété des personnes publiques. Les deux opérateurs faisant explicitement référence à ces dispositions légales, cette situation relève bien de la seule responsabilité du CCAS. Il en est de même, bien entendu, de l'insertion de ces offres promotionnelles sur le site internet de la commune.

La formalisation de ces deux conventions et les actions complémentaires engagées par le CCAS dans le cadre de leur application appelle plusieurs observations.

En premier lieu, il apparaît qu'en mettant à disposition gratuitement des locaux pour la réalisation d'une activité commerciale, en assumant la fonction d'indicateur en assurance pour le compte de la compagnie d'assurance, et en assurant la promotion de deux offres commerciales spécifiques, le CCAS participe à la réalisation d'une activité économique.

Or aux termes de la jurisprudence, une personne publique ne peut s'engager dans une activité économique qu'à la double condition que cette activité relève de ses compétences, et que l'intérêt public se matérialise par une carence de l'intérêt privé. En l'espèce, l'existence d'une carence de l'intérêt privé dans le domaine assurantiel sur un territoire aussi attractif que celui de la commune de La Salvétat Saint-Gilles ne paraît guère recevable. La chambre rappelle les limites posées par la jurisprudence : le respect par la personne publique de la liberté de commerce et d'industrie, et le respect du droit à la concurrence¹⁰.

En second lieu, la convention conclue avec la compagnie d'assurance est susceptible d'être qualifiée de contrat à titre onéreux, puisque la proposition de l'offre promotionnelle aux administrés de la commune est conditionnée à la réalisation d'une activité d'indication en assurance, prévue à l'article R. 511-3 du code des assurances. Bien qu'elle n'implique pas de disposition financière, la convention repose sur l'abandon par le CCAS de sa rémunération d'indicateur en assurance, cette rémunération étant remplacée par la formalisation d'une offre promotionnelle pour les administrés¹¹.

La fragilité juridique de cette situation comportait, pour le CCAS, deux risques majeurs :

- celui d'avoir introduit une distorsion dans la concurrence sur le territoire de la commune en favorisant des acteurs économiques au détriment d'autres ;

⁹ Distincte de l'intermédiation en assurance, l'indication est l'activité qui se borne à la mise en relation d'un candidat à l'assurance et d'un assureur (ou d'un intermédiaire en assurance).

¹⁰ Conseil d'État, 31 mai 2006, n° 275531, *Ordre des avocats au barreau de Paris*.

¹¹ Conseil d'État, 4 novembre 2005, n° 247298, *Jean-Claude Decaux*.

- celui d'avoir utilisé des biens publics (locaux, site internet) pour la réalisation d'une activité économique ne relevant pas de sa compétence.

Dans ces conditions, la chambre a formulé la recommandation suivante : « Dénoncer immédiatement le contrat conclu entre le président du CCAS et la compagnie d'assurance ». *Totalement mise en œuvre.*

La recommandation peut être considérée comme mise en œuvre, les deux conventions n'ayant pas été renouvelées à leur arrivée à échéance, selon la réponse de l'ordonnateur, respectivement en juin 2020 et en mars 2021. Toute redirection vers ces opérateurs a, également, été supprimée du site de la commune.

ANNEXES

**tableau 3 : comparaison de la population et de son évolution
sur le périmètre du SCoT de la grande agglomération toulousaine**

Libellé	Population totale (légal) 2017	Evol. de la pop. en moy. an. 2012-2017
La Salvetat Saint-Gilles	8 513,00	3,30
moyenne SCoT	9 262,04	1,58
médiane SCoT	2 650,00	1,50
min SCoT	92,00	- 1,40
max SCoT	484 809,00	6,70
moyenne SCoT hors Toulouse	4 977,84	1,59
médiane SCoT hors Toulouse	2 596,00	1,50
min SCoT hors Toulouse	92,00	- 1,40
max SCoT hors Toulouse	39 425,00	6,70
moyenne 10-6 K habitants	8 064,06	1,84
médiane 10-6 K habitants	8 594,50	1,65
min SCoT 10-6K habitants	6 200,00	0,40
max SCoT 10-6K habitants	9 841,00	4,10

Source : CRC d'après les extractions PICTOSTAT/ bases de données Insee

tableau 4 : répartition de la population de la commune par âge

	2007	2012	2017	Var 2012/2017	Var 2007/2012
0-14 ans	22,0%	22,0%	21,7%	-0,3%	0,1%
15-29 ans	17,8%	15,8%	15,1%	-0,7%	-2,0%
30-40 ans	24,1%	22,3%	22,2%	0,0%	-1,8%
45-59 ans	21,7%	23,5%	22,0%	-1,4%	1,8%
60-74 ans	11,2%	12,0%	14,0%	2,1%	0,8%
+ 75 ans	3,3%	4,5%	4,9%	0,4%	1,2%

Source : CRC d'après les données de l'Insee

tableau 5 : comparaison de la répartition de la population par âge sur le territoire du SCoT de la grande agglomération toulousaine

Libellé	Part de la population âgée de 0 à 14 ans 2017	Part de la population âgée de 15 à 29 ans 2017	Part de la population âgée de 30 à 44 ans 2017	Part de la population âgée de 45 à 59 ans 2017	Part de la population âgée de 60 à 74 ans 2017	Part de la population âgée de 75 ans ou plus 2017
La Salvétat Saint-Gilles	21,70	15,10	22,20	22,00	14,10	4,90
moyenne SCoT	19,18	15,51	20,10	22,89	15,33	7,00
médiane SCoT	19,50	15,10	20,15	22,70	14,90	6,85
min SCoT	12,20	8,00	9,70	15,00	7,90	1,40
max SCoT	27,80	33,70	28,10	31,80	24,10	17,00
moyenne SCoT hors Toulouse	19,21	15,36	20,09	22,96	15,37	7,00
médiane SCoT hors Toulouse	19,50	15,10	20,10	22,70	14,90	6,90
min SCoT hors Toulouse	12,20	8,00	9,70	16,70	7,90	1,40
max SCoT hors Toulouse	27,80	33,70	28,10	31,80	24,10	17,00
moyenne 10-6 K habitants	19,57	16,79	20,66	21,37	14,48	6,41
médiane 10-6 K habitants	19,75	16,40	20,60	21,55	14,20	6,65
min SCoT 10-6 K habitants	16,40	13,80	17,20	17,90	11,50	3,40
max SCoT 10-6 K habitants	22,60	21,30	23,30	24,70	18,00	8,70

Source : CRC d'après les extractions PICTOSTAT/ bases de données Insee

tableau 6 : comparaison des indicateurs relatifs à la structuration de la population active sur le périmètre du SCoT de la grande agglomération Toulousaine

Libellé	Part des cadres et prof. intel. sup. 2017	Part des prof. intermédiaires 2017	Part des employés 2017
La Salvétat Saint-Gilles	27,3	32,3	22,9
moyenne SCoT	28,71	29,87	21,31
médiane SCoT	27,00	30,00	22,40
min SCoT	6,70	14,60	-
max SCoT	61,00	55,60	33,30
moyenne SCoT hors Toulouse	28,68	29,89	21,29
médiane SCoT hors Toulouse	26,90	30,00	22,35
min SCoT hors Toulouse	6,70	14,60	-
max SCoT hors Toulouse	61,00	55,60	33,30
moyenne 10-6 K habitants	23,04	29,91	25,90
médiane 10-6 K habitants	21,40	30,30	25,90
min SCoT 10-6 K habitants	16,20	24,90	15,60
max SCoT 10-6 K habitants	43,30	32,30	33,30

Source : CRC d'après les extractions PICTOSTAT/ bases de données Insee

tableau 7 : évolution du volume d'emplois et d'actifs sur la commune

	2007	2012	2017	Var 2007-2012	Var 2012-2017
Nombre d'emplois dans la zone	847	960	1 011	13,3 %	5,3 %
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	3 243	3 522	4 029	8,6 %	14,4 %
Indicateur de concentration d'emploi	26,1	27,2	25,1	4,2 %	-7,7 %
Taux d'activité parmi les +15 ans	68,4	69,2	67,9	1,2 %	-1,9 %

Source : CRC d'après les données de l'Insee

**tableau 8 : comparaison du volume d'emplois et d'actifs
sur le périmètre du SCoT de la grande agglomération toulousaine**

Code	Libellé	Population 2017	Emploi total 2017	Population active totale 2017	Part des emplois sur les actifs
31526	La Salvetat Saint-Gilles	8 513	1 011	4 424	23 %
	moyenne SCoT	9 255,42	4 771	4 659	102 %
	médiane SCoT	2 704,00	440	1 369	32 %
	min SCoT	92,00	6	49	12 %
	max SCoT	484 809,00	316 208	249 862	127 %
	moyenne SCoT hors Toulouse	5 009,40	1 990	2 470	81 %
	médiane SCoT hors Toulouse	2 650,00	431	1 342	32 %
	min SCoT hors Toulouse	92,00	6	49	12 %
	max SCoT hors Toulouse	39 425,00	36 611	19 816	185 %
	moyenne 10-6 K habitants	8 090,47	2 200	4 037	54 %
	médiane 10-6 K habitants	8 513,00	1 727	4 068	42 %
	min SCoT 10-6 K habitants	6 200,00	772	3 037	25 %
	max SCoT 10-6 K habitants	9 841,00	7 639	5 148	148 %

Source : CRC d'après les extractions PICTOSTAT/ bases de données Insee

graphique 1 : évolution des créations d'entreprises



Champ : activités marchandes hors agriculture.

Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (Sirene) en géographie au 01/01/2020.

Source : CRC d'après les données de l'Insee

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

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

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr

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