



Le Président

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Le 13 septembre 2017

Réf. : GR / 17 / 1908

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Graulhet.

Je tiens à vous informer qu'à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe au rapport.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, il doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : crcgreffe@lr.ccomptes.fr.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport, auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

André PEZZIARDI

Monsieur Claude FITA
Maire de la commune de Graulhet
HÔTEL DE VILLE
BP 169
81304 GRAULHET CEDEX



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE GRAULHET (Tarn)

Exercices 2010 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 19 juillet 2017

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

Rapport d'observations définitives n° GR/17/1908 du 13 septembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1. PRÉSENTATION	8
2. LA FIABILITÉ DES COMPTES	8
2.1. La tenue de l'inventaire et les immobilisations en cours.....	9
2.2. Les provisions	9
2.3. Les travaux en régie.....	9
3. L'ANALYSE FINANCIÈRE	10
3.1. La section de fonctionnement.....	10
3.1.1. L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute, et la capacité d'autofinancement nette.....	10
3.1.2. Les produits de gestion	12
3.1.3. Les ressources institutionnelles : dotations et participations.....	14
3.1.4. Les charges de gestion	17
3.2. La section d'investissement.....	20
3.2.1. Les dépenses d'investissement	20
3.2.2. Le financement des dépenses d'investissement.....	20
3.2.3. Un endettement élevé.....	21
3.3. L'impact de la création de la nouvelle communauté d'agglomération.....	22
4. LA GESTION FINANCIÈRE	23
4.1. La gestion de la dette et la dette garantie.....	23
4.1.1. La gestion de la dette propre.....	23
4.1.2. Les garanties d'emprunt.....	23
4.1.3. Les débats d'orientations budgétaires.....	24
4.1.4. Le taux d'exécution des crédits.....	24
5. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES	25
5.1. Un prix de vente généralement inférieur à l'évaluation de France Domaine	25
5.2. L'analyse d'un échantillon de cessions intervenues au cours de la période.....	26
5.2.1. Les cessions de biens communaux aux associations : les exemples du District de football et de l'Aéroclub de Graulhet.....	27
5.2.2. La vente en 2011 de l'immeuble Catalo (ancienne mégisserie Saint-Roch) à la SCI Le Colvert	27
5.2.3. Des ventes de biens appartenant au domaine public de la collectivité n'ayant pas fait l'objet de déclassement avant la vente	29
5.2.4. Des ventes à des particuliers à un prix inférieur à l'estimation de France Domaine sans justification liée à l'intérêt général ou à des contreparties suffisantes pour la commune	29
5.3. L'absence de délibération de principe du conseil municipal relative à la vente des biens.....	29

6. LES RELATIONS AVEC L'ASSOCIATION « L'AMICALE LAÏQUE ».....	30
6.1. Le cadre général des relations avec l'Amicale laïque.....	30
6.2. Les versements à L'Amicale laïque et leur contrôle par la commune.....	30
7. LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT DE LA PLAINE DE MILLET ET DE L'ÉCOLE D'EN GACH CONFIÉES À LA SEM 81.....	34
7.1. La Plaine de Millet.....	34
7.1.1. La genèse du projet et son organisation.....	34
7.1.2. Le choix de la SEM 81 comme maître d'ouvrage délégué.....	35
7.1.3. Le financement et l'exécution de l'opération d'aménagement de la Plaine de Millet.....	43
7.2. La réhabilitation et l'extension du groupe scolaire d'En Gach.....	43
7.2.1. La passation du marché de maîtrise d'ouvrage déléguée.....	43
7.2.2. L'exécution de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée.....	45
GLOSSAIRE.....	47

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Graulhet pour les exercices 2010 et suivants.

Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière, les cessions d'immobilisations, les subventions octroyées à l'association Amicale Laïque, et les opérations d'aménagement de l'ancienne friche industrielle de la Plaine de Millet ainsi que de l'école d'En Gach qui ont été réalisées en maîtrise d'ouvrage déléguée et confiées à la société d'économie mixte, SEM 81, devenue Thémélia.

Les contrôles au titre de la fiabilité des comptes n'ont pas révélé d'anomalies susceptibles de remettre en cause les évolutions de la situation financière.

Au cours de la période, les produits de gestion ont connu un rythme d'évolution plus rapide que les charges de gestion en raison du dynamisme des bases fiscales et de charges de gestion contenues. Le niveau de capacité d'autofinancement brute a donc progressé, mais ne représente que 5 % des produits de gestion fin 2015. Compte tenu du niveau élevé d'endettement de la commune, l'amélioration du niveau de capacité d'autofinancement brute ne suffit pas à dégager une capacité d'autofinancement nette positive, la commune étant donc dépendante de financements externes pour ses investissements. La capacité de désendettement fin 2015 (environ 24 années) reste élevée et supérieure à la durée résiduelle de l'encours.

Depuis 2010, la commune a cédé plusieurs biens à des prix inférieurs à l'estimation de France Domaine. Certaines de ces cessions ne sont pas justifiées par des contreparties suffisantes pour la collectivité.

Le versement de subventions à L'Amicale laïque d'un montant de 1 M€ par an en moyenne (1,25 M€ en 2015) aurait dû être associé à un meilleur contrôle des comptes de cette association.

Le contrôle de deux opérations d'aménagement importantes passées en maîtrise d'ouvrage déléguée avec la SEM 81/Thémélia appelle plusieurs observations. Pour l'opération relative à l'aménagement de la Plaine de Millet, les principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats ayant postulé pour la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée ont été méconnus en raison des caractéristiques de la consultation, notamment l'absence de cahier des charges, l'admission d'une offre inappropriée car allant au-delà des besoins de la commune, et la participation de la SEM 81/Thémélia à des études préalables au lancement de la consultation l'ayant conduit à diminuer son prix. L'enveloppe financière prévisionnelle fixée à 2,4 M€ pour la restructuration de l'école primaire d'En Gach, conduite avec la SEM 81/Thémélia a évolué, le montant définitif s'étant élevé à environ 2,8 M€ : des travaux supplémentaires ont été réalisés alors qu'ils étaient prévisibles, et la rémunération de la SEM 81/Thémélia a été indûment revue alors que le marché était forfaitaire.

RECOMMANDATIONS

1. Enrichir les débats d'orientations budgétaires en précisant notamment la structure et la gestion de la dette. *Non mise en œuvre.*

2. Soumettre au conseil municipal les délibérations portant sur le principe de vente de biens lors de la décision d'engager la démarche de vente. *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.

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 Graulhet a été ouvert le 14 juin 2016 par lettre du président adressée à M. Claude Fita, ordonnateur en fonction.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 16 décembre 2016.

Lors de sa séance du 28 février 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Claude Fita. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 19 juillet 2017, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION

Située en Occitanie, au cœur du département du Tarn, la commune de Graulhet voit sa population fluctuer entre 12 500 et 12 000 habitants depuis 2008, après avoir connu une forte baisse de près de 20 % entre 1974 et 2007.

La ville tente de modifier une image marquée par le déclin économique. Véritable culture locale depuis des siècles, le travail du cuir a fait de Graulhet la capitale de la basane, cuir essentiellement utilisé pour la doublure des chaussures. Elle reste aujourd'hui le plus grand centre français de mégisserie pour le tannage de petites peaux.

S'étant construite autour d'une mono-industrie, la mégisserie, la ville s'est trouvée touchée de plein fouet par une profonde crise économique de ce secteur d'activité, ce qui a affecté par ricochet l'attractivité économique et démographique de la ville. Ainsi, en une dizaine d'années, plus de 2 500 emplois de cette filière ont disparu, et 161 établissements et des activités connexes (maroquinerie, chimie, transport, etc.) ont fermé leurs portes. Aujourd'hui, plus de 160 friches industrielles côtoient les zones d'habitation. La conséquence la plus visible est un taux de vacance des logements de plus de 12 % sur la ville et de près de 25 % sur le centre urbain.

Depuis 2008 et l'adoption du programme de redynamisation du bassin graulhétain (PRBG) la municipalité et ses partenaires ont engagé un plan d'actions pour faire face à cette situation fortement dégradée.

Selon les statistiques de l'INSEE datant de 2012, le taux de pauvreté était d'environ 23 %, et seuls 45 % des ménages fiscaux étaient imposés. Le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active est supérieur à la moyenne départementale, et les taux de chômage sont supérieurs à ceux constatés dans la communauté de communes (20,8 % pour les femmes à Graulhet contre 14 % pour l'établissement de coopération intercommunale, et 14,6 % pour les hommes contre 11 %).

Une partie du territoire de la commune relève de la géographie prioritaire de la politique de la ville, notamment le quartier de Crins-En Gach, qui fait l'objet d'un contrat urbain de cohésion sociale (2007), géographie prioritaire confirmée par la signature d'un contrat de ville pour la période 2015-2020.

La commune était membre de la communauté de communes Tarn et Dadou, qui, en application du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale, a fusionné au 1^{er} janvier 2017 avec la communauté de communes du Rabastinois et la communauté de communes Vère-Grésigne Pays Salvagnacois pour former une communauté d'agglomération.

2. LA FIABILITÉ DES COMPTES

Les contrôles de la chambre sur la fiabilité des comptes n'appellent pas d'observation sur les points suivants :

- le rattachement des charges et des produits à l'exercice dès lors qu'ils sont réalisés depuis 2015 ;
- les écritures relatives aux cessions d'immobilisations ;
- la durée des amortissements ;

- les restes à réaliser à partir de l'échantillon contrôlé.

Seuls les points développés ci-après font l'objet d'observations.

2.1. La tenue de l'inventaire et les immobilisations en cours

La concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif 2015 n'est pas encore réalisée, des annotations telles que « à supprimer n'existe plus dans l'actif de la trésorerie » ou encore « à régulariser en fin d'année » figurent encore sur l'inventaire.

Par ailleurs, le total de chaque chapitre-article n'est pas réalisé à chaque rubrique.

La valeur totale brute, le montant des amortissements antérieurs ainsi que le montant des amortissements 2015 ne sont pas concordants avec ceux de l'état de l'actif. Le montant des amortissements 2015 est, en effet, de 414 334,30 € sur l'état de l'actif et de 448 934,34 € sur l'inventaire.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à corriger les discordances relevées entre les amortissements 2015 et l'état de l'actif.

2.2. Les provisions

Le compte 1511 enregistre les provisions destinées à couvrir la sortie de ressources probables résultant des litiges (dommages et intérêts, indemnités, frais de procès). En application de l'instruction budgétaire et comptable M14, cette provision est constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter, en fonction du risque financier encouru. Elle est maintenue et ajustée si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

La commune n'a pas constitué de provisions pour contentieux au cours de la période. Or, elle aurait dû le faire dès l'introduction de recours en première instance, notamment pour les contentieux relatifs au dossier « Escourbiac Perret » qui correspondent à deux recours indemnitaires introduits le 10 décembre 2012 et le 1^{er} juillet 2013, et portant respectivement sur des sommes de 15 000 € et 30 000 €.

L'ordonnateur s'est engagé, dans sa réponse, à constituer des provisions dans l'hypothèse de futurs recours.

2.3. Les travaux en régie

La commune effectue chaque année des travaux en régie pour les montants précisés dans le tableau suivant :

tableau 1 : Travaux en régie

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Production immobilisée, travaux en régie (c)	493 144	541 594	499 952	565 173	399 556	399 998	-4,1%
source : ANAFI							en euros

Sur l'état justificatif des travaux en régie, un simple nombre d'heures multiplié par un taux horaire de 20 € est appliqué. Les indices majorés des employés ayant travaillé en régie pendant cette période s'échelonnent de l'indice majoré 310 à l'indice majoré 406.

L'analyse d'un échantillon des bulletins de paie du mois de janvier 2013 montre que le taux horaire des travaux en régie fixé à 20 € de l'heure est surestimé, l'indice majoré des agents réalisant ces travaux paraissant plus proche de 18 € de l'heure¹.

Le nombre total d'heures effectuées en travaux en régie en 2013 est de 16 289,75 heures. En fixant un taux horaire à 18 €, on peut considérer que les travaux en régie ont été majorés d'environ 32 500 € pour cet exercice.

Dans le cadre de la valorisation des mutualisations de services avec la communauté d'agglomération, un travail serait en cours, selon la réponse apportée par l'ordonnateur, afin de mieux valoriser ces travaux en régie.

3. L'ANALYSE FINANCIÈRE

La commune de Graulhet compte un budget principal et un budget annexe à caractère industriel et commercial, le budget annexe « Pompes funèbres » qui est régi par la nomenclature budgétaire et comptable M4. Son faible montant (316 550 €) ainsi que son caractère industriel et commercial conduisent à ne pas réaliser d'analyse financière consolidée avec le budget principal.

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes, publié en 2011 et portant sur les exercices 2004 et suivants, mettait déjà en évidence une situation financière très dégradée. Il constatait un niveau élevé de rigidité des charges structurelles, une absence de marges de manœuvre en matière fiscale, une capacité d'autofinancement insuffisante pour couvrir l'annuité en capital des emprunts et un financement des dépenses d'investissement essentiellement assuré par le recours à l'emprunt, conduisant à une capacité de désendettement très supérieure au seuil d'alerte.

3.1. La section de fonctionnement

3.1.1. L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute, et la capacité d'autofinancement nette

Le niveau d'épargne que la collectivité dégage de sa gestion courante (excédent brut de fonctionnement – EBF), hors opérations financières et exceptionnelles, augmente de plus de 11 %

¹ Sur la base d'un agent à temps complet et des bulletins de salaire de janvier 2013, le coût horaire brut est de 10,68 € pour l'indice majoré 310, et de 13,55 € pour l'indice majoré 406. Le coût horaire chargé revient respectivement à 16,31 € et 20,69 €. Sur les 19 employés ayant travaillé en régie sur le mois retenu, 8 seulement ont un indice majoré supérieur à 350. La majeure partie des agents a donc un salaire correspondant à la partie basse de l'échantillon.

sur la période, passant de 1 M€ en 2010 à près de 1,8 M€ en 2015. En effet, les produits de gestion augmentent de 1,9 % en moyenne par an et les charges de 1 %.

tableau 2 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement, de la capacité d'autofinancement brute, et de la capacité d'autofinancement nette

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 793 383	6 247 036	6 658 474	6 875 720	6 871 844	7 133 195	4,2%
+ Ressources d'exploitation	1 047 896	1 094 096	1 255 914	1 000 125	950 484	958 629	-1,8%
= Produits "flexibles" (a)	6 841 278	7 341 132	7 914 387	7 875 845	7 822 327	8 091 824	3,4%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 559 693	3 596 899	3 717 995	3 951 522	3 919 097	3 712 130	0,8%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	3 349 613	3 306 087	3 396 401	3 436 390	3 500 630	3 482 006	0,8%
= Produits "rigides" (b)	6 909 306	6 902 986	7 114 396	7 387 912	7 419 726	7 194 136	0,8%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	493 144	541 594	499 952	565 173	399 556	399 998	-4,1%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	14 243 729	14 785 712	15 528 735	15 828 930	15 641 610	15 685 958	1,9%
Charges à caractère général	2 824 455	2 951 364	3 142 028	3 331 998	3 095 385	3 002 093	1,2%
+ Charges de personnel	7 570 416	7 596 538	7 741 336	7 773 446	8 005 032	7 748 039	0,5%
+ Subventions de fonctionnement	2 071 062	2 576 999	2 240 313	2 259 876	2 477 338	2 384 167	2,9%
+ Autres charges de gestion	755 635	771 565	785 833	804 378	790 557	784 637	0,8%
= Charges de gestion (B)	13 221 568	13 896 466	13 909 510	14 169 698	14 368 313	13 918 935	1,0%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 022 161	889 246	1 619 225	1 659 232	1 273 297	1 767 023	11,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	7,2%	6,0%	10,4%	10,5%	8,1%	11,3%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-594 050	-643 157	-742 501	-670 576	-635 793	-633 776	1,3%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	-259 066	-251 139	-255 230	-239 378	-196 253	-189 624	-6,1%
+/- Autres produits et charges excep. réels	49 531	616 606	569 658	-5 334	26 566	-80 288	N.C.
= CAF brute	218 576	611 557	1 191 152	743 944	467 817	863 335	31,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	1,5%	4,1%	7,7%	4,7%	3,0%	5,5%	
- Annuité en capital de la dette	914 747	892 642	1 034 935	1 195 865	1 205 286	2 011 769	7 255 244
= CAF nette ou disponible (C)	-696 171	-281 085	156 218	-451 921	-737 469	-1 148 433	-3 158 863

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Au demeurant, l'EBF ne représente que 11 % des produits de gestion en 2015, très en deçà du seuil pivot de 20 % généralement considéré comme satisfaisant par les juridictions financières. Il se révèle insuffisant pour permettre à la commune de dégager un autofinancement suffisant pour le financement de ses investissements, compte tenu du niveau de remboursement de l'annuité de la dette.

C'est ainsi que la commune de Graulhet présente une CAF nette négative à chaque fin d'exercice (exceptée l'année 2012), notamment en 2015, conséquence de la forte hausse du remboursement en capital de la dette.

Ces trois indicateurs synthétiques de la situation financière de la collectivité (excédents bruts de fonctionnement, capacité d'autofinancement brute, et capacité d'autofinancement nette) sont sensiblement inférieurs à la moyenne de la strate.

tableau 3 : Comparaison de l'excédent brut de fonctionnement de la capacité d'autofinancement brute avec la moyenne de la strate

GRAULHET ratios CAF	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate
EBF	62	212	51	231	110	226	116	215	90	196	130	215
CAF brute	18	183	49	201	96	192	61	180	39	164	71	183
CAF nette du remboursement en capital des emprunts	-57	99	-22	114	13	109	-37	95	-61	76	-94	90

source : fiches DGCL les comptes des communes

en euros

3.1.2. Les produits de gestion

Les produits de gestion augmentent de 1,9 % en variation moyenne annuelle. Ils passent de 14,2 M€ en 2010 à 15,7 M€ en 2015.

tableau 4 : Comparaison des produits de fonctionnement par rapport aux moyennes de la strate

GRAULHET ratios produits de fonctionnement	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate
total des produits de fonctionnement	1 185	1 263	1 249	1 313	1 309	1 323	1 306	1 337	1 311	1 337	1 302	1 355
<i>dont</i>												
<i>impôts locaux</i>	432	458	450	479	482	496	510	511	520	516	532	532
<i>autres impôts et taxes</i>	39	86	49	93	61	90	63	92	66	98	67	106
<i>DGF</i>	196	236	200	235	209	235	218	236	214	227	190	206

source : fiches DGCL les comptes des communes en euros

Bien que l'écart s'amenuise depuis 2012, les produits de fonctionnement par habitant sont constamment inférieurs à la moyenne de la strate sur toute la période.

3.1.2.1. Les ressources fiscales

Elles augmentent en moyenne de 4,2 % sur la période, essentiellement en raison d'une augmentation du produit des impôts locaux, qui passe de 5,3 M€ en 2010 à 6,5 M€ en 2015.

tableau 5 : Ressources fiscales

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Impôts locaux nets des restitutions	5 315 973	5 634 666	5 977 590	6 221 933	6 249 513	6 477 887
+ Taxes sur activités de service et domaine	31 997	109 340	119 663	119 468	126 883	128 177
+ Taxes sur activités industrielles	243 327	256 676	279 330	303 102	298 761	292 090
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	0
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	202 086	246 354	281 891	231 217	196 687	235 041
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 793 383	6 247 036	6 658 474	6 875 720	6 871 844	7 133 195

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le produit des impôts locaux, avec un montant de 6,5 M€, représente 41 % des produits de gestion de la commune en 2015.

tableau 6 : Décomposition des ressources fiscales

TAXES	2010			2011			2012			2013			2014			2015		
	bases	taux	produit	bases	taux	produit	bases	taux	produit	bases	taux	produit	bases	taux	produit	bases	taux	produit
TH	11 278 472	12,87	1 454 636	11 653 287	13,31	1 551 053	12 384 448	13,44	1 664 470	12 717 998	13,44	1 709 299	12 788 820	13,44	1 718 817	13 560 540	13,44	1 822 537
TFPB	10 980 274	33,46	3 674 000	11 239 086	34,61	3 894 773	11 751 725	34,96	4 108 403	12 060 949	34,96	4 216 508	12 359 064	34,96	4 320 729	12 707 061	34,96	4 442 389
TFPNB	135 850	137,9	187 337	136 940	137,90	188 840	137 712	137,90	189 905	138 919	137,90	191 569	139 961	137,90	193 006	140 604	137,90	193 893
roles sup									14 812			104 557			16 961			19 068
TOTAL	22 394 596		5 315 973	23 029 313		5 634 666	24 273 885		5 977 590	24 917 866		6 221 933	25 287 845		6 249 513	26 408 205		6 477 887

source : CA

De 2010 à 2012, le produit a augmenté de 6 %, augmentation due conjointement à un effet taux et à un effet base. En effet, le taux de la taxe d'habitation a augmenté de 0,57 point sur la période et celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 1,5 point.

Si le taux de taxe d'habitation (TH) (de 12 % à 13 %) est toujours nettement inférieur au taux moyen national de la strate (compris entre 23 % et 24 %), les taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et bâties (TFPB) sont élevés et supérieurs aux moyennes nationales de la strate.

À compter de 2013, l'augmentation du produit fiscal n'est dû qu'à la progression des bases.

Pour les années 2012 et 2013, le coefficient de revalorisation forfaitaire prévu par la loi de finances était de 1,8 %. Pour les exercices 2014 et 2015, le coefficient retenu par la loi de finances est de 0,9 %. Pour ces deux derniers exercices, la part de l'évolution liée à la progression physique de ces bases est plus importante que la part imputable à la revalorisation forfaitaire précitée.

Cette évolution physique des bases provient notamment d'un travail sur les bases fiscales, mené dans le cadre de l'observatoire fiscal avec la communauté de communes Tarn et Dadou.

Au demeurant, même si elles progressent au cours de la période, les bases demeurent sensiblement inférieures à la moyenne de la strate. Par exemple, les bases nettes de taxe d'habitation et de foncier bâti de 2015 (1 114 € et 1 044 €) sont inférieures à la moyenne de la strate (1 412 € et 1 130 €)². Le potentiel fiscal (7,84 %)³ est nettement inférieur au potentiel fiscal de la strate (9,65 %)⁴.

3.1.2.2. Les ressources d'exploitation

Elles diminuent en moyenne de 1,8 % sur la période.

tableau 7 : Décomposition des ressources d'exploitation

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Domaine et récoltes	225 218	210 002	235 410	232 820	226 952	201 584	-2,2%
+ Travaux, études et prestations de services	541 668	525 383	531 805	513 541	491 058	512 827	-1,1%
+ Mise à disposition de personnel facturée	61 720	141 710	249 422	2 413	2 459	2 600	-46,9%
+ Remboursement de frais	59 354	51 290	72 522	79 823	57 180	68 240	2,8%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	887 959	928 386	1 089 160	828 597	777 650	785 251	-2,4%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	159 937	165 710	166 754	171 528	172 834	173 378	1,6%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Autres produits de gestion courante (b)	159 937	165 710	166 754	171 528	172 834	173 378	1,6%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	0	N.C.

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les ressources d'exploitation comprennent essentiellement les prestations de services et les produits du domaine.

² Source : bases nettes imposées, comptes individuels des communes (<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>).

³ Le potentiel fiscal est un indicateur de la richesse fiscale d'une commune qui correspond à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

⁴ Source : fiche individuelle DGF.

Les prestations de services correspondent aux services à caractères scolaire et périscolaire, et aux services culturels et sportifs. Elles représentent près de 513 k€ en 2015 et connaissent une variation moyenne annuelle plutôt à la baisse sur la période.

Les produits du domaine enregistrent notamment la contribution pour la dégradation des voies et chemins liée à la gestion d'un centre de traitement et de stockage de déchets dangereux (montant d'environ 200 k€ par an).

La diminution des mises à disposition de personnel facturées à compter de 2013 provient d'une modification d'imputations comptables pour les remboursements de personnels mis à disposition auprès du groupement d'intérêt public « Ressources et Territoires ».

3.1.3. Les ressources institutionnelles : dotations et participations

Deux périodes peuvent être distinguées pour l'évolution des ressources institutionnelles : une période de hausse des dotations forfaitaires jusqu'en 2013, puis une baisse à compter de cet exercice, plus sensible de 2014 à 2015 (- 200 000 € environ) sous l'effet de la diminution de la dotation forfaitaire. Avec un montant de 3,7 M€, les ressources institutionnelles représentent près de 24 % des produits de gestion de la commune en 2015.

tableau 8 : Dotations et participations

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	2 409 755	2 505 273	2 586 263	2 658 567	2 574 554	2 314 656	-0,8%
Dont dotation forfaitaire	1 713 332	1 717 507	1 706 515	1 673 902	1 530 483	1 241 497	-6,2%
Dont dotation d'aménagement	696 423	787 766	879 748	984 665	1 044 071	1 073 159	9,0%
Autres dotations	1 071	1 180	1 072	0	0	0	-100,0%
Dont dotation générale de décentralisation	1 071	1 180	1 072	0	0	0	-100,0%
Participations	615 017	556 975	619 307	753 158	763 838	846 302	6,6%
Dont Etat	156 957	87 783	82 037	100 014	121 742	166 364	1,2%
Dont régions	14 471	10 813	1 000	60 797	52 796	6 668	-14,4%
Dont départements	9 689	3 799	1 500	10 250	12 450	0	-100,0%
Dont communes	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont groupements	0	0	18 796	3 000	0	150 201	N.C.
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont autres	433 901	454 580	515 975	579 098	576 850	523 069	3,8%
Autres attributions et participations	533 850	533 471	511 352	539 797	580 704	551 171	0,6%
Dont compensation et péréquation	523 245	521 877	497 920	497 257	465 072	430 490	-3,8%
Dont autres	10 605	11 594	13 432	42 540	115 632	120 681	62,6%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 559 693	3 596 899	3 717 995	3 951 522	3 919 097	3 712 130	0,8%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Elles sont constituées principalement de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le niveau a baissé de 1 M€ pour sa partie forfaitaire de 2011 à 2016. Cette baisse s'est accélérée à compter de 2014 au titre de la contribution de la commune au redressement des finances publiques, qui s'est élevée à 700 605 € de 2014 à 2016.

tableau 9 : Dotations de l'État

dotations GRAULHET(c/741 et c/746)		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2010
7411	dotation forfaitaire	1 713 332,00	1 717 507,00	1 706 515,00	1 673 902,00	1 530 483,00	1 241 497,00	902 677,00	-810 655,00
74123	DSU	532 033,00	592 973,00	638 732,00	740 731,00	791 385,00	798 507,00	806 492,00	274 459,00
74127	DNP	164 390,00	194 793,00	241 016,00	243 934,00	252 686,00	274 652,00	261 972,00	97 582,00
746	dot gén décentralisation	1 071,00	1 180,00	1 072,30					
	TOTAL	2 410 826,00	2 506 453,00	2 587 335,30	2 658 567,00	2 574 554,00	2 314 656,00	1 971 141,00	-439 685,00
	augm ou dimin N-(N-1)		95 627,00	80 882,30	71 231,70	-84 013,00	-259 898,00	-343 515,00	-439 685,00
	%		3,97%	3,23%	2,75%	-3,16%	-10,09%	-14,84%	-18,24%
source : CA et dotations DGCL									en euros

Les augmentations des dotations de péréquation verticale depuis 2011, telles que la dotation de solidarité urbaine (DSU) (+ 214 k€) et la dotation nationale de péréquation (DNP) (+ 67 k€), ne suffisent pas à compenser la diminution de la dotation forfaitaire, même si les deux courbes finissent par se croiser en 2016. Globalement, la DGF a diminué de 535 k€ en cinq ans, de 2011 à 2016.

Outre les dotations et les compensations versées par l'État, les montants principaux de ce chapitre sont les financements versés par la caisse d'allocations familiales au titre de l'aire d'accueil des gens du voyage et du contrat enfance jeunesse (514 k€, c/7478) et, à compter de 2014, le fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires, qui représente 35 490 € en 2013 et 105 990 € en 2014 en année pleine (c/7488).

tableau 10 : Décomposition du chapitre 74 sur la période 2010-2015

GRAULHET c/74		2010	2011	2012	2013	2014	2015
7411	dotation forfaitaire	1 713 332,00	1 717 507,00	1 706 515,00	1 673 902,00	1 530 483,00	1 241 497,00
74123	DSU	532 033,00	592 973,00	638 732,00	740 731,00	791 385,00	798 507,00
74127	DNP	164 390,00	194 793,00	241 016,00	243 934,00	252 686,00	274 652,00
746	dot gén décentralisation	1 071,00	1 180,00	1 072,30			
74712	emplois d'avenir						65 005,39
74718	subv part état autres emplois insertion						36 207,55
747180	subv part Etat	54 148,58	69 448,14	80 358,95	61 612,75	70 321,56	65 151,45
747181	subv part état emplois insertion	102 808,04	18 334,60	1 678,05	38 401,23	51 420,67	
7472	subv part régions	14 471,00	10 813,00	1 000,00	60 797,00	52 796,00	1 000,00
7473	subv part département	9 688,72	3 799,38	1 500,00	10 250,00	12 450,00	
74751	dotation gfp de ratt Tarn Dadou			18 795,90	3 000,00		63 324,00
7476	subv part ccas et cde	10 207,29	10 171,62	12 138,03	10 708,49	10 136,99	506,85
7478	subv part autres org	423 693,38	444 408,22	503 836,51	568 389,02	566 713,18	513 802,10
7482	compens pour perte taxe add aux dts de mut	579,00	223,00	0,00	310,00	273,00	
74833	état comp au titre de la TP	146 772,00	135 895,00	113 604,00	95 059,00	74 822,00	49 433,00
74834	état comp au titre des exos TF	133 624,00	134 443,00	128 888,00	135 319,00	114 504,00	83 833,00
74835	état compens au titre des exos TH	242 270,00	251 316,00	255 428,00	266 569,00	275 473,00	297 224,00
7484	dotation de recensement	2 670,00	2 698,00	2 746,00	2 732,00	2 706,00	2 670,00
7488	autres attrib et part	7 934,99	8 895,70	10 685,78	39 808,00	112 926,10	118 011,40
	TOTAL	3 559 693,00	3 596 898,66	3 717 994,52	3 951 522,49	3 919 096,50	3 610 824,74
source : CA							en euros

Le coût net de la réforme dans les écoles élémentaires de Graulhet a été évalué à 43 000 € (ou 55 € par élève) par les services de la commune, sur la base d'une comparaison entre les exercices 2012 et 2014. L'impact financier limité pour la commune s'explique principalement par un niveau de service élevé en amont de la réforme et des ajustements organisationnels opérés lors de sa mise en œuvre.

3.1.3.1. Les ressources versées par l'EPCI : l'attribution de compensation et le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Les ressources versées par l'EPCI à la commune se composent de l'attribution de compensation (3,3 M€ en 2015) et du FPIC (155 k€)⁵. Aucune dotation de solidarité communautaire n'avait été instituée par la communauté de communes Tarn et Dadou.

tableau 11 : Évolution des ressources versées par l'EPCI⁶

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	3 349 613	3 306 087	3 326 880	3 326 881	3 326 881	3 326 881	-0,1%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	69 521	109 509	173 749	155 125	N.C.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	3 349 613	3 306 087	3 396 401	3 436 390	3 500 630	3 482 006	0,8%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La variation à la baisse du montant de l'attribution de compensation en 2011 (- 43 526 €) s'explique par le transfert de la compétence « animation touristique », correspondant à 1,5 équivalent temps-plein (ETP). Son augmentation en 2012 (+ 20 793 €) résulte de la révision opérée au titre de la compétence petite enfance en application de la clause de revoyure qui avait été instituée lors du transfert de cette compétence.

Concernant le FPIC, la répartition de droit commun⁷ entre la communauté de communes Tarn et Dadou et les communes-membres a été retenue.

La commune de Graulhet supporte des charges de centralité. La médiathèque a été transférée en 2007 à la communauté de communes Tarn et Dadou. La totalité des charges de la médiathèque, constatée l'année précédant le transfert, a été retenue dans le calcul de l'attribution de compensation. Or, la commune évalue la part de lecteurs extérieurs à environ 30 % et l'attribution de compensation n'a pas été revue par la suite afin de prendre en compte ces charges de centralité.

Au demeurant, en 2012, la part intercommunale du FPIC a été utilisée pour financer les dépenses portées par les villes-centres mais profitant à tout le territoire (charges de centralité⁸), notamment les dépenses de fonctionnement relatives aux gymnases associés aux collèges ainsi que celles des centres de loisirs à gestion municipale. En 2013, ces charges de centralité étant supérieures à la dotation intercommunale du FPIC, il a été nécessaire de prélever une contribution de 2 € par habitant sur chaque commune pour pouvoir honorer cet engagement. À partir de 2014, la répartition de droit commun a été de nouveau privilégiée, les charges de centralité faisant l'objet de fonds de concours spécifiques.

⁵ Mis en place en 2012, le FPIC est un mécanisme novateur de péréquation horizontale au sein des ensembles intercommunaux qui consiste à prélever une partie des ressources des communes et des intercommunalités considérées comme favorisées pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. Il repose sur un indicateur de richesse consolidée à l'échelon intercommunal (EPCI et communes-membres), le potentiel financier agrégé. Les ensembles intercommunaux peuvent être contributeurs ou bénéficiaires de ce fonds en fonction de leur potentiel financier agrégé.

⁶ Le montant du FPIC en 2014 doit être retraité d'une erreur d'imputation. Sur cet exercice, 58 112 € de fonds de concours ont été indument imputés sur le compte 7325 dédié au FPIC.

⁷ La loi créant le FPIC prévoit différentes modalités de répartition du FPIC entre l'EPCI et les communes-membres, notamment une répartition de droit commun en fonction du coefficient d'intégration fiscale pour la répartition communes / EPCI puis en fonction du potentiel financier par habitant.

⁸ Ces dernières peuvent être plus précisément définies comme un déficit de fonctionnement généré par un équipement ou un service d'une ville-centre, si cet équipement ou service présente soit un caractère exceptionnel ou unique à l'échelle du territoire de l'EPCI, soit un mode de fonctionnement spécifique.

C'est ainsi que pour le centre de loisirs sans hébergement de la Courbe, en application des nouvelles dispositions la charte pour l'accueil extra-scolaire des enfants de 3 à 15 ans de Tarn et Dadou, la participation des communes dont les familles utilisent l'équipement a été revue à la hausse (de 2 à 6 € par jour et par enfant). Concernant les charges de fonctionnement liées aux gymnases utilisés par les collégiens pour la pratique sportive, la communauté de communes Tarn et Dadou a versé, depuis septembre 2012, à la commune de Graulhet, une participation à hauteur de 46 € par collégien pour l'année scolaire. Enfin, un fonds de concours en fonctionnement a été versé au titre des frais d'hébergement par la commune de Graulhet du service d'urbanisme mutualisé.

3.1.4. Les charges de gestion

Elles augmentent de 1 % sur la période en variation annuelle moyenne, passant de 13,2 M€ en 2010 à 13,9 M€ en 2015.

tableau 12 : Les charges de fonctionnement

GRAULHET ratios charges de fonctionnement	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate	euros par habitant	moyenne de la strate
total des charges de fonctionnement	1 195	1 122	1 232	1 160	1 246	1 179	1 281	1 204	1 311	1 224	1 268	1 223
<i>dont</i>												
<i>charges de personnel</i>	616	600	607	607	625	625	637	636	666	661	637	664
<i>achats et charges externes</i>	245	257	252	264	270	271	289	281	265	279	258	271
<i>charges financières</i>	48	34	51	36	60	36	55	35	53	35	52	45
<i>contingents</i>	50	30	50	30	51	30	54	30	53	32	52	32
<i>subventions versées</i>	168	96	206	96	181	96	185	98	206	98	196	97
<small>source : fiches DGCL les comptes des communes</small>												<small>en euros</small>

En euros par habitant, elles ne sont que très légèrement supérieures à la moyenne de la strate. En revanche, le ratio des charges financières reflète un niveau d'endettement élevé et ancien. Le ratio des subventions versées représente le double de la moyenne de la strate sur toute la période (15,46 % des charges de fonctionnement sur l'exercice 2015, la moyenne de la strate étant de 7,91 %).

À compter de l'exercice 2015, la volonté de maîtrise des charges de fonctionnement a été formalisée par la mise en place d'un « plan d'efforts partagés ». Ce dernier, qui s'inscrit sur une durée de trois exercices, vise à diminuer fortement les dépenses de gestion de la collectivité pour compenser la baisse des dotations de fonctionnement versées par l'État et ne pas augmenter les taux d'impositions communaux. La chambre remarque cependant que les subventions versées aux associations ne sont pas incluses dans le plan d'efforts partagés alors que les subventions octroyées par la commune de Graulhet sont supérieures à la moyenne de la strate.

3.1.4.1. Les charges de personnel

tableau 13 : Les charges de personnel

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	5 273 249	5 229 186	5 384 401	5 249 322	5 400 378	5 200 656	-0,3%
+ Charges sociales	2 153 777	2 227 053	2 220 868	2 380 378	2 461 928	2 407 408	2,3%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	107 082	109 466	107 031	114 395	116 579	111 879	0,9%
+ Autres charges de personnel	19 150	0	0	0	0	0	-100,0%
= Charges de personnel interne	7 553 258	7 565 706	7 712 300	7 744 095	7 978 885	7 719 943	0,4%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>28,5%</i>	<i>29,4%</i>	<i>28,8%</i>	<i>30,7%</i>	<i>30,9%</i>	<i>31,2%</i>	
+ Charges de personnel externe	17 158	30 832	29 036	29 351	26 148	28 095	10,4%
= Charges totales de personnel	7 570 416	7 596 538	7 741 336	7 773 446	8 005 032	7 748 039	0,5%
<i>CP externe en % des CP total</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,4%</i>	

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	7 570 416	7 596 538	7 741 336	7 773 446	8 005 032	7 748 039	0,5%
- Remboursement de personnel mis à disposition	61 720	141 710	249 422	2 413	2 459	2 600	-46,9%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	7 508 696	7 454 827	7 491 914	7 771 033	8 002 573	7 745 439	0,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>52,7%</i>	<i>50,4%</i>	<i>48,2%</i>	<i>49,1%</i>	<i>51,2%</i>	<i>49,4%</i>	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Entre 2013 et 2014, les dépenses de personnel ont augmenté de 230 000 €, soit une progression de 2,9 %. Cette augmentation des dépenses de personnel correspond essentiellement à un accroissement des dépenses de personnels non titulaires intervenues dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires entrée en vigueur à la rentrée de septembre 2013 (recrutement d'un effectif supplémentaire correspondant à 7,8 postes ETP). Par ailleurs, une augmentation significative de 7 % des cotisations retraites au Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (part employeur) est intervenue générant une augmentation de 86 000 €.

Par contre, en 2015, les dépenses de personnel ont diminué de 257 000 € (- 3,2 %). Cette inversion de tendance s'explique par les fins de contrats engagés dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à la rentrée scolaire 2013 (contrats d'un an), par une réorganisation interne des services scolaires et périscolaires s'accompagnant d'un redéploiement des effectifs titulaires en poste par école, et par un moindre recours à du personnel non titulaire remplaçant.

La décroissance progressive de l'effectif titulaire devra confirmer cette évolution au cours des prochaines années, au rythme des départs en retraite, avec une moyenne de quatre à six départs par an prévus sur les cinq prochaines années générant une économie potentielle supplémentaire de 200 000 € en moyenne par an. Sur les trois prochaines années et selon la commune, ce sont 15 emplois titulaires supplémentaires qui ne seraient pas remplacés.

3.1.4.2. Les charges à caractère général

Ces charges baissent à compter de l'exercice 2014, notamment en raison de la diminution des contrats de prestation de services avec les entreprises⁹.

⁹ Certaines prestations se sont terminées au cours de cet exercice (notamment les missions confiées à CTR, Écofinance, et Régie de territoire).

tableau 14 : Charges à caractère général

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 824 455	2 951 364	3 142 028	3 331 998	3 095 385	3 002 093	1,2%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	1 626 818	1 576 699	1 491 057	1 928 514	1 795 210	1 923 626	3,4%
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	22 771	26 965	21 294	25 163	25 714	14 284	-8,9%
<i>Dont entretien et réparations</i>	173 162	163 201	133 818	114 012	103 475	117 274	-7,5%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	53 224	57 024	60 382	64 063	105 654	107 512	15,1%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	27 255	44 072	320 967	103 645	112 464	106 592	31,4%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	0	0	0	1 583	5 453	4 455	N.C.
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	341 199	471 831	488 308	502 376	426 991	255 614	-5,6%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	131 980	218 372	228 146	214 218	153 489	142 320	1,5%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	151 738	121 062	116 542	113 435	74 112	88 220	-10,3%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	96 478	91 285	89 313	97 104	97 457	90 028	-1,4%
<i>Dont déplacements et missions</i>	28 977	27 952	36 547	32 757	25 827	24 476	-3,3%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	100 288	100 096	104 887	91 918	68 676	77 789	-5,0%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	70 565	52 804	50 767	43 212	100 863	49 903	-6,7%

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 824 455	2 951 364	3 142 028	3 331 998	3 095 385	3 002 093	1,2%
- Remboursement de frais	59 354	51 290	72 522	79 823	57 180	68 240	2,8%
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	2 765 101	2 900 074	3 069 506	3 250 592	3 032 752	2 929 398	1,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	19,4%	19,6%	19,8%	20,5%	19,4%	18,7%	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

3.1.4.3. Les subventions

Elles connaissent une augmentation annuelle moyenne de 2 % sur la période. Le ratio par habitant correspond au double de la moyenne de la strate.

tableau 15 : Subventions de fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	2 071 062	2 576 999	2 240 313	2 259 876	2 477 338	2 384 167	2,9%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	390 000	340 000	325 000	427 000	439 000	437 000	2,3%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	3 500	3 500	3 500	3 500	3 500	0	-100,0%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	1 677 562	2 233 499	1 911 813	1 829 376	2 034 838	1 947 167	3,0%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La part la plus importante (environ 2 M€) correspond aux subventions versées aux personnes de droit privé. Elles sont concentrées sur trois structures : l'Amicale laïque (subventions d'environ 1 M€ par an sur la période), le centre communal d'action sociale (CCAS) (350 000 € en moyenne sur la période), et la maison des jeunes et de la culture (MJC) (100 000 €).

3.2. La section d'investissement

3.2.1. Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement sont d'un niveau élevé sur la période, en particulier sur la période de 2011 à 2013, correspondant au réaménagement du quartier d'En Gach et de la Plaine de Millet. Elles sont orientées à la baisse depuis 2013.

Les principales opérations d'investissement sont le réaménagement du quartier d'En Gach (5,3 M€ cumulés sur la période 2010-2015), le plan de revitalisation du bassin graulhétain (PRBG) qui comprend le réaménagement des berges du Dadou et de la Plaine de Millet (5,7 M€ environ sur la période 2010-2015 pour le PRBG) et les travaux sur la voirie communale (1,3 M€ sur la période précitée).

3.2.2. Le financement des dépenses d'investissement

Compte tenu du niveau des remboursements en capital de la dette, qui a plus que doublé entre 2010 et 2015, la CAF nette est constamment négative sur la période, à l'exception de l'exercice 2012. La collectivité ne dégage donc pas de capacité d'autofinancement pour financer ses investissements et dépend de financements externes.

Le ratio relatif au financement propre disponible, présenté dans le tableau 16, rapporte la CAF et les recettes d'investissement hors emprunt aux dépenses d'équipement. À l'exception des années 2012-2013, ce ratio est inférieur à 50 % étant précisé qu'un autofinancement à hauteur de 75 % est généralement considéré comme nécessaire pour qualifier la politique d'investissement de soutenable. Pour les années 2012 et 2013, l'amélioration du financement propre disponible est conjoncturelle car elle s'explique par le taux élevé de subventionnement des travaux d'aménagement de la Plaine de Millet de l'ordre de 58 % pour une opération d'un montant d'environ 3,44 M€ HT.

Sans les produits de cession, ce ratio aurait été négatif en fin de période sous revue (2015).

En cumul, sur la période 2010-2015, le financement propre disponible ressort à 8 648 592 €, alors que les seules dépenses d'équipement, sans compter les subventions d'investissement versées, s'élèvent à 22 635 740 €, soit un taux de couverture d'à peine 38 %.

Pour financer sa politique d'investissement, la commune a dû recourir à 12 M€ d'emprunts nouveaux et mobiliser son fonds de roulement pour 1,4 M€ sur la période (cf. tableau 16).

tableau 16 : Le financement des dépenses d'investissement¹⁰

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	218 576	611 557	1 191 152	743 944	467 817	863 335	4 096 381
- Annuité en capital de la dette	914 747	892 642	1 034 935	1 195 865	1 205 286	2 011 769	7 255 244
= CAF nette ou disponible (C)	-696 171	-281 085	156 218	-451 921	-737 469	-1 148 433	-3 158 863
Taxes d'aménagement	105 011	257 133	253 940	99 771	25 774	13 263	754 892
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	431 419	477 875	626 645	574 136	534 950	423 595	3 068 620
+ Subventions d'investissement reçues	796 837	1 311 706	1 682 140	1 915 822	737 425	366 697	6 810 627
+ Produits de cession	216 383	218 730	100 513	69 942	61 000	102 250	768 818
+ Autres recettes	0	0	0	37 529	101 484	265 485	404 497
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 549 650	2 265 444	2 663 238	2 697 200	1 460 633	1 171 290	11 807 455
= Financement propre disponible (C+D)	853 479	1 984 358	2 819 456	2 245 278	723 164	22 857	8 648 592
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. tx en régie)</i>	<i>21,7%</i>	<i>41,5%</i>	<i>63,0%</i>	<i>50,2%</i>	<i>23,6%</i>	<i>1,2%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 924 130	4 780 579	4 472 309	4 469 622	3 063 721	1 925 379	22 635 740
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	173 000	79 400	127 000	601 436	47 660	110 877	1 139 374
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	-499 952	-1 096 517	0	0	-1 596 469
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	23 049	15 909	10 850	0	0	0	49 809
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-3 266 701	-2 891 529	-1 290 752	-1 729 263	-2 388 217	-2 013 399	-13 579 862
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3 266 701	-2 891 529	-1 290 752	-1 729 263	-2 388 217	-2 013 399	-13 579 862
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 058 330	2 972 179	1 554 983	1 590 000	2 028 000	1 010 166	12 213 658
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-208 371	80 650	264 231	-139 263	-360 217	-1 003 233	-1 366 204

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

3.2.3. Un endettement élevé

Pour financer sa politique d'investissement, la commune de Graulhet s'endette massivement. L'encours de la dette est ainsi passé de 17,7 M€ en 2010 à 20,5 M€ en 2015, soit une progression de 16 %.

tableau 17 : L'endettement de la commune

Principaux ratios d'alerte	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	78,6	31,7	16,2	26,4	43,5	23,7
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	17 730 523	19 794 150	20 303 348	20 697 483	21 520 197	20 518 594
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	81,1	32,4	17,0	27,8	46,0	23,8

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La situation est préoccupante, puisque la commune connaît un taux d'endettement, qui est le rapport entre le montant de l'encours de dette et les produits de gestion de l'exercice, de 130 % en 2015. Le problème de la soutenabilité de la dette est posé, avec une capacité de

¹⁰ La forte progression constatée en 2015 sur le remboursement en capital de la dette trouve son origine dans le remboursement de 600 000 € d'un emprunt relais court terme pour le financement de l'opération Plaine de Millet souscrit en 2014.

désendettement¹¹ de près de 24 années qui est supérieure à la durée résiduelle de la dette de 13 années.

Le faible niveau de trésorerie nette reflète ces difficultés, car il ne représente en moyenne que 17 jours.

tableau 18 : Situation bilancielle

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global	362 877	443 527	707 758	568 494	229 152	-774 082
- Besoin en fonds de roulement global	-185 534	65 637	-271 726	-516 704	-957 813	-858 234
=Trésorerie nette	548 411	377 889	979 484	1 085 198	1 186 965	84 153
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>14,5</i>	<i>9,5</i>	<i>24,4</i>	<i>26,7</i>	<i>28,9</i>	<i>2,1</i>
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>548 411</i>	<i>377 889</i>	<i>979 484</i>	<i>1 085 198</i>	<i>1 186 965</i>	<i>484 153</i>
<i>Dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>400 000</i>

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

3.3. L'impact de la création de la nouvelle communauté d'agglomération

La commune de Graulhet est membre de la communauté de communes de Tarn et Dadou qui, en application du schéma départemental de coopération intercommunale, a fusionné au 1^{er} janvier 2017 avec la communauté de communes du Rabastinois et la communauté de communes Vère-Grésigne Pays Salvagnacois pour former une communauté d'agglomération.

Les effets de la création de la nouvelle communauté d'agglomération sur la situation financière de la commune sont à ce stade difficiles à apprécier.

La création de la nouvelle communauté d'agglomération conduit la commune à transférer de nombreuses compétences qui étaient jusqu'alors exercées au niveau communal, notamment la voirie, le scolaire et le périscolaire, la politique de la ville, les transports, l'aire d'accueil des gens du voyage, et le contingent incendie.

Les transferts précités en matière scolaire, de voirie, et de politique de la ville conduiront à une baisse des investissements. Selon des documents établis par la commune, le montant cumulé prévisionnel des investissements sur la période 2016-2020 passerait de 11,5 M€ avant transferts à 7,5 M€ après transferts. L'encours de dette diminuerait sensiblement sous l'effet du transfert des emprunts liés aux compétences voirie.

Au demeurant, suite à ces transferts de compétences, l'attribution de compensation qui était de 3,3 M€ en 2016, deviendrait négative.

¹¹ Qui exprime, en nombre d'années, le temps qu'il faudrait à la commune pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement brut.

4. LA GESTION FINANCIÈRE

4.1. La gestion de la dette et la dette garantie

4.1.1. La gestion de la dette propre

Selon l'annexe au compte administratif 2015 relative à la typologie de répartition de l'encours, 27 prêts (soit 80 % de l'encours) étaient classés A1 selon la charte dite « Gissler », c'est-à-dire sans risque.

Par contre, quatre autres prêts présentaient un niveau de risque plus important.

Un contrat était classé en B1 (contrat à barrière simple sans effet de levier) représentant 7 % de l'encours au 31 décembre 2015, un contrat classé E1 (multiplicateur jusqu'à 5), et deux contrats classés A6 (deux contrats en franc suisse) représentant environ 4 % de l'encours. Ces derniers ne sont pas correctement mentionnés dans les annexes au compte administratif 2015. Selon la charte Gissler précitée, ces emprunts, souscrits en 2002, relèvent de la catégorie F6 dite « hors charte », les banques s'étant engagées à ne plus les commercialiser suite à la circulaire NORIOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

La collectivité a entamé des démarches auprès de la Caisse française de financement local (CAFFIL) qui a pris la suite de Dexia, afin de refinancer trois contrats de l'encours de la commune¹².

Le refinancement de ces contrats a conduit à la signature d'un nouveau contrat à un taux fixe de 3,25 %. Il intègre au sein de son capital une indemnité de refinancement de 280 000 €. Sa durée de 18 ans et 8 mois contribue à rallonger la durée résiduelle de l'encours, les trois contrats refinancés ayant une durée résiduelle inférieure de l'ordre de 13 ans.

Suite au refinancement précédemment évoqué, les contrats classés 1B et 1E ne font plus partie de l'encours. Ce dernier ne comprend donc plus comme emprunts à risque que les deux emprunts en franc suisse, le reste de l'encours (environ 96 %) étant composé d'emprunts classés 1A, catégorie présentant le moins de risque.

Le refinancement a donc allongé la durée résiduelle de l'encours et a abaissé le niveau de risque de l'encours de la dette.

4.1.2. Les garanties d'emprunt

Sur la période de contrôle, aucune mise en jeu des garanties d'emprunt n'a été constatée.

La commune n'a pas transmis d'analyse de risques de l'encours des emprunts garantis.

¹² Les trois contrats refinancés sont les suivants :

- le contrat MON267709 à taux fixe de 4,68 % ;
- le contrat MON267716, classé 1E en raison de l'effet multiplicateur à un taux de 3,77 % si la barrière n'est pas franchie ;
- et le contrat MON267734, qui est un contrat à barrière simple sans effet de levier, dont le taux est de 4,95 % si l'EURIBOR 6 mois est supérieur à 2,75 %. En revanche, si l'EURIBOR 12 mois est inférieur ou égal à 2,75 %, le taux d'intérêt est alors égal à 4,95 % moins d'une fois la différence entre 2,75 % et l'EURIBOR 12 mois.

Le montant de l'encours de prêt garanti au 31 décembre 2015 s'élève à environ 4,74 M€. L'encours de dette garantie se compose essentiellement de garanties accordées aux organismes de logement social, pour un montant de 4,67 M€, et à l'Amicale laïque (67 000 €).

Bien que la politique du logement et du cadre de vie soit une compétence intercommunale, la commune a continué à garantir les emprunts afin de permettre la réalisation de logements sociaux, l'intercommunalité n'ayant pas mis en place une procédure de garantie d'emprunts pour la construction de logements portés par les bailleurs sociaux, ce qui est contestable compte tenu du transfert de compétences.

La chambre incite donc la commune à demander à la communauté d'agglomération de prendre en charge les garanties d'emprunt dans la mesure où il s'agit d'une compétence communautaire.

4.1.3. Les débats d'orientations budgétaires

À l'exception des orientations budgétaires 2015 qui présentent des investissements pour la période 2015-2017, les notes de synthèses relatives au débat d'orientation budgétaire ne comportent aucun élément d'analyse financière prospective.

Des plans pluriannuels ont certes été élaborés par les services, mais ces derniers n'ont pas été portés à la connaissance du conseil municipal dans le cadre des débats d'orientations budgétaires. Or, l'article L. 2312-1 du CGCT dispose que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés ».

Les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et n° 2015-991 du 7 août 2015 ont, par ailleurs, complété ces dispositions en mentionnant la structure et la gestion de la dette parmi les informations devant figurer dans les orientations budgétaires.

Recommandation

1. Enrichir les débats d'orientations budgétaires en précisant notamment la structure et la gestion de la dette. *Non mise en œuvre.*

4.1.4. Le taux d'exécution des crédits

Le taux d'exécution des crédits, qui rapporte les mandats émis aux crédits ouverts, permet d'évaluer la qualité de la préparation et du pilotage budgétaire.

Le taux d'exécution des crédits en dépenses de fonctionnement est en moyenne de 96 % sur la période. Il n'appelle pas d'observation.

En revanche, le taux d'exécution des dépenses d'investissement présenté dans le tableau ci-dessous est en moyenne de 74 %, ce qui est perfectible.

tableau 19 : Taux d'exécution des crédits en investissement (hors restes à réaliser)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crédits ouverts (a)	8 477 240 €	9 215 244 €	6 965 883 €	7 557 258 €	5 952 620 €	6 531 072 €
Mandats émis (b)	5 098 302 €	6 028 801 €	5 151 976 €	5 751 318 €	4 346 351 €	6 165 905 €
Taux d'exécution crédits (c)	60%	65%	74%	76%	73%	94%
Ecat en valeur	3 378 938 €	3 186 443 €	1 813 907 €	1 805 940 €	1 606 269 €	365 167 €
<i>dont écart Plaine de Millet</i>	630 180 €	1 135 020 €	803 511 €	298 942 €	200 992 €	13 579 €
<i>dont écart En Gach</i>	1 322 926 €	617 205 €	66 633 €	487 191 €	296 251 €	0 €
<i>dont aire d'accueil gens du voyage</i>	259 761 €	242 975 €	246 034 €	304 306 €	243 672 €	1 072 €

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs

L'écart provient principalement de trois opérations d'investissement. Or, deux de ces opérations d'aménagement (la Plaine de Millet et le réaménagement du quartier d'En Gach), ont fait l'objet d'une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement. L'intérêt d'une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement réside dans la définition d'un échéancier de crédits de paiement permettant de mieux cibler l'ouverture annuelle des crédits correspondant à ces opérations et donc d'améliorer le taux d'exécution budgétaire. L'amélioration du taux d'exécution des crédits en 2015 ne provient d'ailleurs que de la fin de celles-ci.

5. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES

La commune de Graulhet possède une surface importante de bâtiments comparativement aux communes de la même strate démographique. Un certain nombre de ces bâtiments sont en mauvais état et non entretenus, d'autres font double emploi. La nécessité de réduire fortement les charges générales (fluides) et les frais induits (assurance, taxes) a conduit à la mise en place d'une politique de gestion du patrimoine communal axée sur la vente.

5.1. Un prix de vente généralement inférieur à l'évaluation de France Domaine

L'avis de France Domaine ne lie pas la collectivité, qui peut toujours en vertu du principe de libre administration, décider de passer outre à condition de le viser dans sa délibération, ce qui est ici le cas. L'avis de France Domaine ainsi que les mesures de publicité relatives à la vente des biens sont bien visés dans les délibérations sur les ventes.

La chambre remarque toutefois que le prix de vente est quasi systématiquement en deçà de l'estimation de France Domaine au cours de la période sous revue, à l'exception de celles intervenues au cours de l'exercice 2010.

Sur l'échantillon présenté dans le tableau 20, la valeur de ces ventes représente en moyenne 72 % de l'estimation du prix de vente réalisé par France Domaine.

tableau 20 : Comparaison entre le prix de vente et l'estimation de France Domaine

exercice	n°titre	Bordereau	libellé	montant vente	estimation domaines
2010	167	20	CESSION SCI AERO IMMO DELIB N° 147/2009 DU 25/03/2010	3 137,50	3 137,50
2010	157	20	CESSION CONSORTS BOEX-MILLET DELIB N°146/2009 DE 14/12/2009	846,00	810,00
2010	245	30	ECHANGE GAL DE POSE 21 ET 21B MEGISSERIE DELIB 22-09 ACTE 15-09-09 - AO 68+69	84 172,00	52 100,00
2010	818	79	CESSION DELOUSTAL 6,RUE SAINT JEAN - DELIB N°2010/044 DU 03/06/2010	6 600,00	6 600,00
2011	279	31	CESSION TERRAIN "LA GAUGNE DEL ROC" A MALET GEORGES DELIB 110/10 E174 + E181	1 180,00	1 180,00
2011	1272	107	CESSION IMMEUBLE 1B RUE MATTEO TI - ALGANS PASCAL DELIB N° 2011/094 DU 22/09/2011 - ACTE DU 09/12/2011	41 000,00	52 800,00
2011	1286	110	CESSION SUITE A ECHANGE CIULLI DELIB 97-11 ACTE 9-12-11 FERRAN PARCELLE BI 76 - ACTIF 2011 2115 04 - 0.03 ARE	50,00	93,00
2011	1273	107	CESSION IMMEUBLE CATALO - SCI COL VERT (MARTOREL) DELIB N° 2011/096 DU 22/09/2011 - ACTE DU 29/11/2011	150 000,00	263 000,00
2011	1271	107	CESSION TALMIE IMMEUBLE GARCIA SARL SANTE ACTIONS (FERRARA SAUVEUR) - DELIB N°2011/095 ACTE DU 09/12/2011	25 000,00	25 000,00
2012	115	13	CESSION CONCIERGERIE BAR.MIQUE LOU CH.M.DEGOVE - ACTE DU 26ET 27/01/2012 - DELIB N°120/2011 (LETURCQ ET LOPES)	81 000,00	94 000,00
2012	680	41	CESSION TERRAIN CARD.ROQUES/ COLO.NAUDY - LETOUMY DELIB 2012/027 - AL71 -	850,00	1 500,00
2012	1106	72	CESSION LOCAL PISTE ECLAIRAGE AERODROME A AERO IMMO ACTE DU 28/09/2012 - DELIB N°2012/094 DU 05/07/2012	10 000,00	17 000,00
2012	1116	75	CESSION TERRAIN AVIATION AERO CLUB SECT° B 257 -2576- 257 DELIB N°2012/093 DU 05/07/2012	6 000,00	70 000,00
2013	295	25	CESSION 27 RUE ST JEAN ECHANGE MAS - DELIB 2012/109 ACTE DU 21/12/2012 - VALEUR VENALE ACQUISITION	1 442,41	2 050,00
2013	405	34	CESSION IMMEUBLE 8, RUE SOEUR ST FRANCOIS - M.BOUMESLA ABDELKADER - DELIBERATION N°2012/131 DU 19/11/2012	10 000,00	18 900,00
2013	629	44	CESSION TERRAIN RUE GALLIENI KENNOUCHE - DELIB 2013/009 (lot 3)	12 000,00	22 188,00
2013	992	72	VENTE TERRAIN LA BRESSOLE RUE GALIENI SCI LEM BC 82 - 99 - 101 (LOT 1)	22 000,00	39 215,00
2013	991	72	VENTE TERRAIN LA BRESSOLE RUE GALIENI NEVES ANTON BC 99 (LOT 4)	4 000,00	7 140,00
2013	991	72	VENTE TERRAIN LA BRESSOLE RUE GALIENI NEVES FRANCISCO BC 99 ET BC 101 (LOT 2)	20 000,00	37 187,00
2014	35	5	CESSION ASSEMAT 27 RUE SAINT JEAN - ACTE DU 22/01/2014	40 000,00	60 000,00
2014	1251	78	ECHANGE ALBERT DELIB 2013/109 CHEMIN DES VOUTES ENTREE ACTIF VALEUR ESTIMEE ACTE DU 22/11/2013	3 850,00	34 800,00
2015	17	2	VENTE BATIMENT SCI AERO-IMMO N°ACTIF 20092131804	4 000,00	4 000,00
2015	160	9	VENTE IMMEUBLE 14 AVE GAMBETTA ACTIF N°19732131801 DELIB 2014/106	70 000,00	96 000,00
2015	977	57	VENTE SCI METTE 50 AVENUE DU PRINTEMPS	15 000,00	24 480,00
			TOTAL	612 127,91	933 180,50

source : titres et réponses ordonnateur

en euros

5.2. L'analyse d'un échantillon de cessions intervenues au cours de la période

Comme indiqué *infra*, l'avis de France Domaine ne lie pas la collectivité mais il sert toutefois de point de référence.

S'il est possible aux collectivités de vendre un bien pour un montant inférieur à l'estimation de France Domaine, cette vente doit être justifiée par un motif d'intérêt général et comporter des contreparties suffisantes pour la collectivité, en vertu de jurisprudences administratives constantes, en particulier depuis l'arrêt du Conseil d'État, *Commune de Fougerolles* (CE, 2 novembre 1997, n° 169473).

Par ailleurs, pour les cessions à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé, la cession à un prix inférieur à l'estimation de France Domaine doit respecter le droit encadrant les aides économiques.

5.2.1. Les cessions de biens communaux aux associations : les exemples du District de football et de l'Aéroclub de Graulhet

La commune a cédé une parcelle de terrain de 5 000 m² environ au District du Tarn de football en vue de permettre l'implantation de la maison départementale de formation et de développement du football tarnais.

Cette cession a été effectuée en 2009 à l'euro symbolique pour un bien valorisé à 114 000 € par France Domaine le 3 avril 2009, et ce alors que la commune a subventionné le District de football pour un montant de 100 000 € pour ce projet.

La commune a également vendu un bâtiment sur le site de l'aérodrome à l'Aéroclub de Graulhet. France Domaine, dans son avis du 14 février 2012, a estimé la valeur vénale du bien à 70 000 €. Le conseil municipal a décidé pourtant de fixer un prix de vente de 6 000 € sensiblement inférieur, prix motivé notamment par la forte implication de l'Aéroclub de Graulhet dans le domaine de l'éducation (partenariat avec le collège Louis Pasteur de Graulhet), et par la prise en charge du fonctionnement du site de l'aérodrome avec la gestion de la sécurité aérienne.

Si des motifs d'intérêt général peuvent justifier ces deux ventes, compte tenu notamment de l'implication de l'Aéroclub dans le domaine de l'éducation et de l'importance du District de football pour la jeunesse de Graulhet, les contreparties évoquées par la commune dans sa réponse ne paraissent pas suffisantes en ce sens qu'elles ne sont pas suffisamment définies, ni quantifiables, dans un contexte de surcroît d'une situation financière communale très contrainte¹³.

Ces rabais s'interprètent comme une forme de subvention de la collectivité envers une association. À ce titre, la différence entre le prix de l'estimation de France Domaine et le prix de cession aurait dû figurer en annexe IV du compte administratif de la commune comme un concours attribué par la commune à l'Aéroclub de Graulhet.

5.2.2. La vente en 2011 de l'immeuble Catalo (ancienne mégisserie Saint-Roch) à la SCI Le Colvert

La commune avait acquis, en 2000, l'ancienne mégisserie Saint-Roch, cédée par la famille Catalo.

Le 18 mai 2010, le maire demande une évaluation à France Domaine, en vue d'une cession, de la partie restante de ce bien, soit le bâtiment à usage d'entrepôt (parcelle AB542 utilisée par les services municipaux) et les parcelles qui la desservent (AB 436 et AB 538), d'une superficie totale de 5 237 m².

Le 15 juin 2010, France Domaine estime le bien à 472 500 € HT « avec une marge de négociation de plus ou moins 10 % habituellement admise ».

Le 8 février 2011, la mairie édite une « note de cadrage », rédigée par le service du patrimoine, ayant pour objet le projet de vente du « site Catalo ». La note explique que le site était occupé par les services de la voirie et par des festivités de la commune. Étant situé en zone urbaine,

¹³ CE, 25 novembre 2009, *Commune de Mer*, req. n° 310208 : « Une commune est en droit de céder un bien immobilier à une association locale en dessous de la valeur vénale évaluée par le service des Domaines, dès lors que cette cession se justifie par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes pour la commune ».

il générerait de plus en plus de nuisances (pollution, nuisances sonores). Suite à plusieurs plaintes, le site a été fermé. La collectivité vendrait ce bien en vue de la création de nouveaux logements.

Cette note de cadrage détaille une proposition financière d'aide à la décision avec une estimation de vente à 150 000 €. Cette estimation a eu lieu avant la demande de réactualisation de l'avis de France Domaine, qui intervient par courrier du maire du 22 mars 2011 où il précise « qu'un acquéreur potentiel a engagé des démarches en vue d'un achat selon deux modalités : acquisition des trois parcelles et du bâtiment tel qu'il existe en l'état ou acquisition des trois parcelles nues, la commune ayant préalablement fait son affaire de la déconstruction du bâtiment ».

La réponse de France Domaine du 19 avril 2011 envisage les deux possibilités et estime le bien à 319 000 € pour les trois parcelles nues si la commune a déconstruit le bâtiment (avis n° 2011-105-V0229-1), ou à 263 000 € pour les trois parcelles et le bâtiment en l'état (avis n° 2011-105-V0229-2).

La commune semble avoir procédé à une consultation pour la vente de ce bien, un cahier des charges non daté précisant l'objet de l'appel à candidatures, les éléments que doivent produire les candidats, et l'organisation de la consultation. Cette consultation appelle plusieurs observations.

Aucune date limite de réception des candidatures n'est précisée et l'offre de l'acquéreur ne figure pas au dossier communiqué par la collectivité au cours de l'instruction.

De surcroît, une attestation du Crédit Agricole Nord Midi-Pyrénées, datée du 27 août 2011, précise qu'un solde de 150 000 € est disponible sur le compte de la SCI Le Colvert en vue de l'acquisition d'un bien immobilier situé chemin de la Bouscayrolle à Graulhet. Ce montant est identique à celui de la note de cadrage du maire du 8 février précédemment évoquée et rédigée antérieurement à cette attestation.

L'immeuble a été vendu 150 000 € alors qu'il avait été estimé par France Domaine à 263 000 € avec le bâtiment en l'état (contre 319 000 € si la commune gérait la démolition du bâtiment).

La délibération du 22 septembre 2011 motive ce prix de vente par les coûts de déconstruction et de désamiantage, la nature du projet d'urbanisme permettant le maintien d'une cohésion architecturale avec l'habitat mitoyen, et des contraintes techniques particulières de viabilisation de cette emprise foncière.

Au total, l'écart de 113 000 € avec l'évaluation de France Domaine n'est pas justifié par des contreparties suffisantes pour la commune.

Par ailleurs, ce bien ayant été cédé à une société civile immobilière opérant dans un domaine concurrentiel, ce rabais sur le prix de vente par rapport à l'estimation de France Domaine constitue une forme d'aide économique. Or, la réglementation relative à ces aides ne permet pas un rabais de 57 % sur le prix de vente¹⁴.

Enfin, malgré la rédaction d'un cahier des charges, la chambre estime que la mise en concurrence s'est révélée lacunaire.

¹⁴ Article L. 1511-3 du CGCT, dont les conditions de plafond et de zonage sont fixées aux articles R. 1511-4 à R. 1511-23-21 du CGCT et précisées par le décret n° 2007-732 du 7 mai 2007.

5.2.3. Des ventes de biens appartenant au domaine public de la collectivité n'ayant pas fait l'objet de déclassement avant la vente

Le code général de la propriété des personnes publiques rappelle le principe selon lequel le domaine public étant inaliénable et incessible, la vente d'un bien appartenant au domaine public de la collectivité doit être précédée d'une délibération déclassant le bien.

Deux biens ont notamment été identifiés comme appartenant au domaine public de la commune. Ils n'ont pourtant pas fait l'objet de déclassement.

Par exemple, le bien situé 1 bis rue Mattéoti, hébergeant le service de médecine scolaire, doit être considéré comme faisant partie du domaine public de la commune en raison de son affectation à un service public. Il a été vendu sans décision de déclassement.

Il en est de même pour l'ancien site de la mégisserie Saint-Roch vendu à la SCI Le Colvert, utilisé par les services municipaux (ateliers municipaux et services de la voirie).

5.2.4. Des ventes à des particuliers à un prix inférieur à l'estimation de France Domaine sans justification liée à l'intérêt général ou à des contreparties suffisantes pour la commune

Relèvent de cette catégorie de biens les ventes des biens immobiliers sis 27 rue Saint-Jean, 81 chemin Maurice Degove, et 14 avenue Gambetta.

Pour le bien immobilier rue Saint-Jean, France Domaine, dans son avis du 25 juillet 2013, a estimé la valeur vénale de cet ensemble à 60 000 €. Le conseil municipal a décidé pourtant de la vente au profit d'un particulier pour une valeur de 40 000 €.

La vente du bien chemin Maurice Degove a été estimée à 94 000 € par France Domaine. Le conseil municipal a décidé de sa vente à des particuliers pour 81 000 €.

Pour le 14 avenue Gambetta, l'ensemble immobilier, anciennement « Maison des permanences » a été évalué par France Domaine, dans son avis en date du 27 décembre 2013, à 96 000 €. Le conseil municipal a décidé de vendre ce bien à 70 000 €.

Si la délibération de vente avance des explications liées à la nature du projet d'urbanisme permettant le maintien de l'architecture existante et les contraintes techniques d'aménagement d'un bâtiment ancien, ces dernières ne sauraient constituer des motifs d'intérêt général et des contreparties suffisantes pour la commune.

5.3. L'absence de délibération de principe du conseil municipal relative à la vente des biens

En application des dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT : « Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19 : Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une

commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité ».

Le conseil municipal a bien délibéré pour autoriser le maire à signer les actes de vente, ces délibérations comportant les caractéristiques essentielles du bien vendu ainsi que la référence à l'avis de France Domaine. En revanche, il n'y a pas eu de délibération du conseil municipal en amont de la transaction, au stade de la décision d'engager la démarche de vente.

Au regard du texte du CGCT précité, cette délibération n'est pas obligatoire. Cette délibération de principe est cependant souhaitable pour sécuriser toute acquisition ou vente. Le conseil municipal étant le seul décisionnaire, sa délibération permet de justifier le travail du maire en amont de la transaction et le prémunit de tout reproche ou réticence émanant des élus. En outre, cela répond au souci de transparence et de publicité de la procédure. La chambre recommande la mise en place de telles délibérations de principe en amont du processus de vente.

Recommandation

2. Soumettre au conseil municipal les délibérations portant sur le principe de vente de biens lors de la décision d'engager la démarche de vente. *Non mise en œuvre.*

6. LES RELATIONS AVEC L'ASSOCIATION « L'AMICALE LAÏQUE »

6.1. Le cadre général des relations avec l'Amicale laïque

La politique enfance et jeunesse est une des priorités de la commune. L'Amicale laïque, association présente à Graulhet depuis de très nombreuses années, occupe un centre de loisirs dénommé « La Courbe ».

Sur la période de contrôle, différentes conventions annuelles ou pluriannuelles ont été établies entre la ville de Graulhet et L'Amicale laïque. Une convention spécifique a été signée pour le site de La Courbe. Ces conventions définissent notamment les différentes missions réalisées par l'association : l'accueil périscolaire, l'accueil temporaire, les actions du temps scolaire, l'organisation de camps et de séjours et l'accueil des enfants sur le site de La Courbe durant les petites et grandes vacances, ainsi que les financements accordés par la commune.

Outre la commune de Graulhet, de nombreux acteurs sont intervenus dans le financement et l'activité de l'association au cours de la période sous revue : l'État et la caisse d'allocations familiales au titre des contrats éducatifs locaux, ainsi que la communauté de communes Tarn et Dadou.

6.2. Les versements à L'Amicale laïque et leur contrôle par la commune

Les versements effectués par la commune, en investissement et en fonctionnement, à L'Amicale laïque sont retracés dans le tableau 21.

tableau 21 : Versements à L'Amicale laïque

AMICALE LAIQUE	2010	2011	2012	2013	2014	2015
compte 2042 subv équipt	60 000,00	60 000,00	20 000,00	20 000,00	20 000,00	20 000,00
compte 611	918,00	500,00	600,00	458,00	189,00	
compte 6233		300,00				
compte 6238				1 553,04		
compte 62848 reverst part familles				36 750,00	37 050,00	37 050,00
compte 6574 subv	680 119,73	717 649,64	941 650,06	884 250,00	998 848,03	959 900,00
FONJEP- Amicale Laïque	93 432,00	108 075,00	111 000,00	119 576,00	126 151,00	128 444,00
compte 6718 subv équilibre cplt						105 000,00
TOTAL	834 469,73	886 524,64	1 073 250,06	1 062 587,04	1 182 238,03	1 250 394,00

source : extractions des tableaux mandats ordonnateur en euros

Ces versements sont en augmentation constante sur la période (1,25 M€ en 2015), ce qui semble cohérent avec l'évolution de l'activité, la fréquentation étant retracée annuellement dans les comptes rendus d'assemblées générales de L'Amicale laïque de Graulhet transmis par la commune et présentés ci-après.

tableau 22 : Évolution de la fréquentation sur la période

Nombre de journées/enfants	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
petites vacances	1 434	1 347	1 650	1 667	1 977	2 456	71%
La Courbe été	10 600	11 514	11 129	9 860	9 524	8 819	-17%
Camps	1 253	1 269	1 331	1 361	1 337	1 355	8%
TOTAL La Courbe et camps	13 287	14 130	14 110	12 888	12 838	12 630	-5%
matin	1 574	1 766	1 729	1 902	2 104	2 266	44%
midi	9 189	9 598	10 125	9 699	8 913	9 482	3%
soir	9 389	11 088	11 298	15 029	20 984	22 455	139%
mercredi	5 792	5 375	6 126	4 751	5 286	7 063	22%
vacances de Noël	259	348	127	152	139	248	-4%
TOTAL Maisons de l'Enfance	26 203	28 175	29 405	31 533	37 426	41 514	58%

source : compte-rendus AG ALG

Plusieurs types de financements sont accordés par la commune : des subventions d'investissement, des subventions d'équilibre en fonctionnement, et des financements au titre du fonds jeunesse et éducation populaire (FONJEP).

Le financement des postes de direction par la commune de Graulhet au titre du FONJEP

Le FONJEP permet à la collectivité de financer la plus grande partie du montant des trois postes de directeur/animateur dédiés à l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) à L'Amicale laïque (82 % sur environ 130 000 €) sur la période 2011-2013.

Les subventions d'équipement et le bail emphytéotique

Des subventions d'équipement ont été versées chaque année pour financer les travaux d'équipement du centre de loisirs de La Courbe, qui fait l'objet d'un bail emphytéotique

administratif. Elles ont notamment financé la création d'un préau et des travaux de rénovation du centre aéré.

Le bail emphytéotique a été conclu avec L'Amicale laïque pour un euro symbolique. Or, en contrepartie, les travaux doivent être à la charge de l'emphytéote.

Même si, selon les réponses apportées, 50 000 € de travaux de mise aux normes et d'entretien sont engagés annuellement par l'association, et que cette dernière a financé une partie du coût total du projet de construction du préau de La Courbe sur ses fonds propres, la commune n'a pas à financer l'autre partie. Ces travaux doivent être intégralement à la charge de l'emphytéote en contrepartie d'une location à l'euro symbolique.

Par ailleurs, le versement de ces subventions d'investissement ne repose pas sur une analyse de la situation financière de l'association, et notamment de son bilan. En effet, les annexes des comptes annuels font apparaître au passif du bilan une ligne intitulée « fonds d'investissement » créditrice de 107 452,17 € à la fin de l'exercice 2015. L'augmentation constante de ce « fonds d'investissement » de 2008 à 2016, retracé dans le tableau suivant, montre que l'association a constitué des réserves pour investir. Le versement de ces subventions d'équipement n'était donc pas nécessaire.

tableau 23 : Évolution du fonds d'investissements de L'Amicale laïque de Graulhet

investissements de l'ALG	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
montant annuel du fonds d'investissement de l'ALG au 1er janvier de l'année	57 608,04	60 854,25	56 814,51	99 747,33	102 743,47	103 995,29	103 409,87	104 688,59	107 452,17
compte 2042 subv équipt versée par la commune à ALG			60 000,00	60 000,00	20 000,00	20 000,00	20 000,00	20 000,00	
source : compte-rendus AG ALG									
									en euros

Le versement de subventions d'équilibre et d'une subvention exceptionnelle de 105 000 € en 2015 est insuffisamment relié à un contrôle de la situation financière globale de l'association

La commune a versé une subvention exceptionnelle de 105 000 € en 2015 pour combler le déficit de 2013 et 2014 de L'Amicale laïque.

Un avenant relatif à la convention 2012-2014 portant sur le centre de loisirs de La Courbe fait apparaître de manière synthétique un déficit de 33 256 € en 2013 et 71 743 € en 2014, appelé déficit « directement lié à l'activité ».

Or, le compte de résultat de l'association constate un excédent de 12 801,53 € en 2013 et un déficit de 18 025,99 € en 2014, comme l'illustre le tableau 24.

Si l'activité de La Courbe est déficitaire de 105 000 € sur les deux exercices concernés, et que le compte de résultat de l'association ne fait apparaître qu'un déficit d'environ 6 000 € sur ces mêmes exercices, l'association est donc excédentaire sur d'autres activités, elles aussi financées en partie par la commune.

Quand bien même cette subvention correspond aux engagements antérieurs pris par la commune en 2013 et 2014 sur l'activité de La Courbe, la chambre constate qu'elle est sensiblement supérieure aux résultats de l'association sur ces deux exercices.

tableau 24 : Évolution des résultats de L'Amicale laïque

Compte de résultat ALG	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
excédent ou déficit	2 005,97	45 664,69	15 695,35	9 670,70	24 323,47	12 801,53	-18 025,99	43 194,57
subvention d'équilibre versée par la commune								105 000,00

source : compte-rendus AG ALG en euros

Une participation définie par volet, indépendamment de la situation financière globale de l'association

Les services de la commune ont confirmé que la participation de la commune est bien étudiée volet par volet.

Cette analyse de l'équilibre par volet est notamment liée, pour l'activité « centre de vacances », au partenariat spécifique avec la caisse d'allocations familiales au titre du contrat enfance jeunesse qui prévoit le versement d'une subvention d'équilibre par la commune sur le volet centre de vacances. L'association mène par ailleurs d'autres activités qui ne sont pas financées par la commune (sports et loisirs par exemple) et dégage d'autres recettes propres (location de salles).

Le versement d'une subvention d'équilibre

Les conventions de financement prévoient que, pour chaque volet, la commune s'engage à verser la subvention d'équilibre nécessaire à la conduite des actions portées par L'Amicale laïque de Graulhet. Le versement récurrent d'une subvention « d'équilibre » à une association est critiquable par principe.

Des engagements forts de la collectivité vis-à-vis de l'association

Au-delà de financements de la collectivité précédemment évoqués, les engagements conventionnels vis-à-vis de la structure sont importants. Deux illustrations peuvent être apportées à ce titre.

D'une part, selon la convention de 2010, la commune s'engage à mettre à disposition de L'Amicale laïque du personnel municipal (huit agents expérimentés pour le personnel d'animation sur les mois de juillet et août et, pour le personnel de service, six agents expérimentés au mois de juillet et cinq au mois d'août). Dans la mesure où la commune ne pourrait pas assumer ces mises à dispositions, elle s'engage, à titre de compensation, à verser à l'association une subvention complémentaire déterminée sur la base des coûts de postes correspondants indexés sur la convention collective de l'animation.

D'autre part, il est prévu qu'en cas de baisse sensible de l'activité de L'Amicale laïque de Graulhet, résultant d'une révision à la baisse du volume des missions confiées à l'association par

la commune, la commune s'engage à prendre en charge les indemnités de licenciement du personnel concerné.

Des contrôles insuffisants

Les services de la commune contrôlent annuellement, à l'occasion d'une réunion au mois de janvier qui précède le conseil d'administration de l'association, les comptes de l'activité extrascolaire menée à La Courbe.

L'objet de la réunion consiste à valider les dépenses et les recettes affectées à l'activité extrascolaire (petites et grandes vacances) et de déterminer le montant de la subvention d'équilibre versée par la commune, le plafond étant déterminé par le montant voté au budget de la collectivité sur l'exercice N. Cette réunion annuelle ne donne pas lieu à la rédaction d'un procès-verbal.

Par ailleurs, au-delà de cette réunion annuelle, il n'y a pas eu d'autres types de contrôles au cours de la période, notamment de contrôles sur places.

Ce dispositif de contrôle des comptes paraît donc insuffisant, en particulier dans un contexte de fort soutien de la commune et de contraintes financières de cette dernière. Compte tenu des constats d'accumulation de réserves et des versements de subventions déconnectées de la situation financière globale de la structure, ce contrôle mériterait d'être renforcé.

Selon la commune, les deux parties ont convenu de formaliser prochainement les modalités de renforcement des moyens de contrôle en lien avec la communauté d'agglomération, ce que la chambre ne peut qu'encourager.

7. LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT DE LA PLAINE DE MILLET ET DE L'ÉCOLE D'EN GACH CONFIÉES À LA SEM 81

7.1. La Plaine de Millet

7.1.1. La genèse du projet et son organisation

La réhabilitation du site de la Plaine de Millet s'inscrit dans le plan de redynamisation du bassin graulhétien (PRBG). Il s'agissait de rénover un site au bord du Dadou et de désenclaver le quartier voisin de Crins. Concrètement, ce projet comprenait la rénovation des berges du Dadou, la construction d'une crèche, d'un cinéma ainsi que d'une passerelle.

Le projet a été mené conjointement avec la communauté de communes Tarn et Dadou par une convention de groupement de commandes. La communauté de communes a financé la réalisation de la crèche et du cinéma, la commune a, quant à elle, réalisé la passerelle et les aménagements paysagers de la voirie et réseaux divers autour de la crèche et du cinéma.

La commune de Graulhet était coordonnatrice du groupement de commandes. À ce titre, elle était chargée de l'élaboration du dossier de consultation pour retenir un mandataire commun aux deux maîtres d'ouvrage.

Une convention de mandat a été conclue le 27 avril 2009 avec la SEM 81. Son objet consiste à faire réaliser pour le compte de la commune des études complémentaires nécessaires à

la finalisation du préprogramme établi par le CAUE¹⁵ du Tarn portant sur l'aménagement d'un pôle communautaire (cinéma et crèche) au cœur de la coulée verte du centre-ville. Le coût de cette étude était évalué à 107 000 €.

Le 12 avril 2010, elle a ensuite passé un marché d'études avec la SEM 81 pour un montant de 17 000 € HT. La commune souhaitait se faire assister pour s'assurer de la compatibilité du PLU avec le projet retenu, élaborer la liste des incohérences relevées avec le PLU dans la perspective d'une réalisation d'un planning prévisionnel global de l'opération et d'un choix du bureau d'études de sols, du géomètre, du contrôleur technique, du coordonnateur hygiène et sécurité, et définir les limites des prestations de la démolition en cours sur le site.

La commune avait recruté un maître d'œuvre pour l'étude et la réalisation d'aménagements urbains sur le site de la Plaine de Millet suite à une procédure du concours restreint, conformément à l'article 74-2 du code des marchés publics (CMP).

Par la suite, la commune a confié à la SEM 81, par convention de mandat le 30 décembre 2010, l'étude et la réalisation des aménagements urbains de la Plaine de Millet.

La communication de l'ensemble de ces études réalisées ou coordonnées par la SEM 81 / Thémélia a été demandée à la commune au cours de l'instruction mais n'a pas été transmise.

7.1.2. Le choix de la SEM 81 comme maître d'ouvrage délégué

La ville de Graulhet a lancé une consultation afin de recruter un maître d'ouvrage délégué pour l'aménagement de la Plaine de Millet, estimant que la complexité de l'opération nécessitait le recours à un maître d'ouvrage délégué.

Il s'agit d'une justification apportée par les services de la commune au cours de l'instruction. Cette décision de recourir à la maîtrise d'ouvrage déléguée aurait mérité une étude plus approfondie et dû faire l'objet d'une délibération spécifique du conseil municipal.

7.1.2.1. Les caractéristiques de la consultation

L'avis de publicité est paru le 8 juin 2010 avec une date de remise des offres au 28 juin 2010. L'objet du marché était relatif à un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée pour l'étude et la réalisation d'un cinéma, d'une crèche familiale, d'une passerelle ainsi que des aménagements extérieurs et paysagers.

La procédure retenue par la collectivité était un marché à procédure adaptée dans les conditions prévues par l'article 30 du CMP. Les critères d'attribution étaient les suivants : valeur technique pondérée à hauteur de 60 % et prix pondéré pour 40 %.

S'agissant de l'enveloppe financière prévisionnelle du montant des travaux, cette dernière est évaluée à 4 545 000 € HT.

¹⁵ Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Le choix de la procédure de l'article 30 du code des marchés publics

Le choix de la procédure adaptée de l'article 30 du CMP est contestable au regard des missions confiées au mandataire.

Le mandat de maîtrise d'ouvrage relève de l'article 3 de la loi n° 1985-704 du 11 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Ce contrat relève de l'application du CMP, ainsi que l'a confirmé la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt du 20 octobre 2005, *Commission contre France*. Il résulte par ailleurs de cette décision que le choix de la procédure dépend des missions confiées par le contrat de mandat¹⁶.

En effet, la Cour admet que les missions comportant une fonction de représentation relèvent de l'article 21 de la directive 2004-18 transposée par l'article 30 du CMP de 2006. *A contrario*, si les missions de représentation sont accessoires c'est l'article 29 du CMP de 2006 qui trouve à s'appliquer.

Dans le cas présent, le règlement de consultation exclut tout mandat de représentation. Dès lors, la ville de Graulhet aurait dû lancer la procédure de consultation en application des articles 28 et 29 du CMP au lieu de l'article 30 du CMP.

Les critères de jugement des offres

Le prix de la prestation était pondéré à 40 %, et la valeur technique de l'offre à 60 %.

La valeur technique était ainsi définie : « l'offre sera jugée au regard des références, compétences et moyens présentés par le candidat, de son expérience dans le cadre de conventions de mandats confiées par des maîtres d'ouvrages publics, de la note méthodologique ».

Compte tenu de la pondération du critère de la valeur technique, les modalités d'appréciation des offres sur ce critère auraient pu être davantage détaillées dans le règlement de consultation, en particulier s'agissant du contenu de la note méthodologique.

Le délai de réception des offres

L'avis de publicité du 8 juin 2010 est paru sur le bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP), le site internet de la ville et le site *e.marchéspublics.com*. Comme évoqué, il mentionne une date de remise des offres au 28 juin 2010.

Ce délai paraît trop court au regard des caractéristiques de cette consultation qui nécessitait que les candidats prennent connaissance et analysent les études jointes au dossier de consultation (notamment les études de programmation et l'esquisse des projets de construction et d'aménagement) afin d'établir leurs propositions.

S'il résulte de l'article 28.I du CMP de 2006 que les modalités de la procédure adaptée sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur, ces modalités sont déterminées « en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire ». Au cas d'espèce, ce délai paraît trop court

¹⁶ Décision analysée par la réponse ministérielle n° 24859 du 26 avril 2007.

au regard des caractéristiques de cette consultation qui nécessitait que les candidats prennent connaissance et analysent les études jointes au dossier de consultation (notamment les études de programmation et l'esquisse des projets de construction et d'aménagement), permettant de caractériser le besoin à satisfaire et donc d'établir les propositions.

7.1.2.2. Le caractère inapproprié de l'offre de la SEM 81, la rupture de l'égalité de traitement entre les candidats, et un rapport d'analyse des offres lacunaire

Le caractère inapproprié de l'offre de la SEM 81

Le rapport d'analyse des offres évoque un écart financier conséquent entre deux offres « compte tenu des propositions complémentaires faites par la SEM 81 qui ne figuraient pas au cahier des charges ».

Le cahier des charges auquel il est fait référence dans le rapport d'analyse des offres et dans les réponses apportées par la commune a été demandé au cours de l'instruction mais il n'a pas pu être transmis. La collectivité a répondu que « le cahier des charges de la consultation lancée en juin 2010 est constitué du règlement de consultation et de ses annexes ».

Le montant de la proposition de la SEM avant négociations s'élève à 277 000 € HT alors que les propositions des deux autres candidats sont à 128 000 € HT et 111 700 € HT.

La proposition initiale de la SEM consistait en la présentation et la déclinaison de différents postes d'intervention. Les services de la commune ont confirmé au cours de l'instruction que les différents postes d'intervention proposés par la SEM allaient au-delà du cahier des charges, ce que relève également le courrier de demande de précisions du 22 juillet 2010 à la SEM 81¹⁷.

Si la commune a fait valoir en réponse aux observations provisoires que le caractère incomplet de la déclinaison des missions reflète sa connaissance insuffisante des implications d'une maîtrise d'ouvrage déléguée et qu'elle attendait que les candidats soient force de proposition, la chambre remarque que l'ensemble de ces missions non prévues au « cahier des charges » représente tout de même 126 000 € avant les négociations et 81 200 € après négociations, soit respectivement 43 % et 45 % du montant de la proposition de la SEM 81.

Selon l'article 35 du CMP de 2006, l'offre inappropriée est « une offre qui apporte une réponse sans rapport avec le besoin du pouvoir adjudicateur et qui peut en conséquence être assimilée à une absence d'offre »¹⁸. Si la SEM et la commune ont contesté la qualification d'offre inappropriée, car cette dernière correspondant selon eux au besoin du pouvoir adjudicateur, il n'en demeure pas moins que le caractère inapproprié d'une offre peut résulter de l'initiative d'un candidat de modifier les documents de la consultation afin de proposer une solution différente de celle retenue par le pouvoir adjudicateur¹⁹.

¹⁷ Plus précisément, trois d'entre eux composaient la mission demandée : le suivi des études, le suivi de la phase réalisation, et le suivi de la phase de parfait achèvement.

En revanche, trois missions ne figuraient pas au cahier des charges : la plus-value pour la gestion et le suivi des études, le suivi des travaux, et la plus-value pour la gestion et le suivi des travaux.

¹⁸ S'il est possible en marché à procédure adaptée d'admettre à négocier des candidats ayant remis des offres inappropriées, irrégulières ou inacceptables et ne pas les éliminer d'emblée, le pouvoir adjudicateur doit, à l'issue de la négociation, rejeter les offres restées inappropriées, irrégulières ou inacceptables (CE, 30 novembre 2011, n° 353121, *Ministre de la défense et des anciens combattants c/EURL Qualitech*).

¹⁹ Cour administrative d'appel de Nancy, 11 mai 2006, *Société Ronzat*, n° 04NC00519. Cet arrêt est d'ailleurs cité comme illustration de l'offre inappropriée dans les fiches techniques de la direction des affaires juridiques du ministère des finances.

Compte tenu des caractéristiques de l'offre de la SEM 81 précédemment évoquées, cette dernière relevait manifestement de cette catégorie en raison de l'ampleur des missions proposées qui n'étaient pas prévues au cahier des charges

Au demeurant, ni l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC), ni le règlement de consultation n'évoquaient d'éventuelles options ou variantes.

La rupture de l'égalité de traitement liée à la participation d'un candidat aux études préalables

La SEM 81 avait piloté de nombreuses études préalables au lancement du marché de maîtrise d'ouvrage déléguée telles que rappelées précédemment, notamment au titre des mandats d'études du 28 avril 2009 et du 12 avril 2010 ayant pour objet de finaliser le préprogramme et de gérer le concours de maîtrise d'œuvre.

La Cour de justice de l'Union européenne²⁰ a jugé qu'il n'est pas interdit par principe à une entreprise qui a participé à l'élaboration d'un marché de postuler à une consultation. Est ainsi reconnue la possibilité d'effectuer des travaux préparatoires tout en veillant à ce que ces prestations ne confèrent pas un avantage concurrentiel.

Il s'agit donc d'une appréciation au cas par cas et il convient de prouver l'absence d'atteinte à la concurrence.

Afin d'assurer l'égalité de traitement des candidats, la commune de Graulhet a souhaité communiquer les études réalisées par les tiers au stade de la consultation. À cet effet, quatre annexes étaient jointes au dossier de consultation :

- l'avenant n° 2 de la convention du groupement de commandes ;
- la convention de prestations de services ;
- les trois programmes ;
- et l'esquisse du concours (notices n° 1 et n° 2).

Les études coordonnées et pilotées par la SEM 81 dans le cadre des mandats d'études précitées, étaient au nombre de 140 selon la collectivité²¹, soit un nombre bien supérieur à ce qui a été communiqué aux autres candidats en annexe du dossier de consultation.

Par ailleurs, la lettre d'accompagnement de la proposition de la SEM 81 du 22 juin 2010 évoque le fait que la « proposition financière tient compte des missions déjà réalisées, ce qui permet de diminuer de 17 000 € hors taxe le montant de notre offre ». Ce montant correspond d'ailleurs exactement à celui de la mission d'études du 12 avril 2010.

Il s'agit de la lettre d'accompagnement de l'offre avant négociations.

²⁰ CJCE, 3 mars 2005, *Fabricom SA/Etat belge*, affaire C-21/03 et C-34/03. En droit interne, CE, 8 juillet 1991, *OPHLM du département de l'Aisne* ; CE, 8 septembre 1995, *Commune d'Evreux*.

²¹ Selon la SEM, ce chiffre comptabilise chaque version de document, des modifications, des compléments, des éléments d'étude, des projets de courrier, et des invitations à des réunions.

Rien n'indique que le candidat soit revenu sur cette réduction de 17 000 € suite aux négociations dès lors que la décomposition du prix après négociations fait apparaître les différents postes modifiés suite aux négociations.

Or, si l'on retrace l'analyse du critère prix après négociations en ajoutant ce montant de 17 000 € et en appliquant la formule de notation du critère prix à l'offre financière après négociations, cela conduit à une modification du classement des offres après négociations, la SEM 81 devenant deuxième alors qu'elle était classée première.

tableau 25 : Conséquence du retraitement de la réduction de 17 000 € consentie par la SEM 81 sur le classement des offres finales

	Note critère prix dans le rapport d'analyses de la commune	Note critère prix en ajoutant les 17 000 € HT	Candidat n°2
Note critère prix après négociations	1,8	1,2	10
Note globale après négociations	7,8	7,2	7,6
Classement après négociations	1	2	

Source : chambre régionale des comptes

En conclusion, si la commune a joint au dossier de consultation une partie des études réalisées par la SEM 81, cela n'a toutefois pas suffi à garantir l'égalité de traitement des candidats. En effet, en raison de la diminution de prix résultant notamment d'études préalablement coordonnées par la SEM 81, l'égalité de traitement entre candidats a été méconnue, ce candidat ayant tiré un avantage de sa participation aux études préalables *via* une réduction opérée sur sa proposition financière.

Une notation contestable et un rapport d'analyse des offres lacunaire

La commune n'a pas transmis les offres reçues dans le cadre de la consultation, ces dernières ayant été détruites début 2016, respectant le délai de cinq ans de conservation des pièces, conformément à la circulaire du Premier ministre du 30 décembre 1998 relative à la passation des marchés publics : durée de conservation des dossiers présentés par les entreprises soumissionnaires qui n'ont pas été retenues.

Ces dispositions de la circulaire ne sont pas toutefois pas applicables à l'offre retenue, celle de la SEM 81.

Seuls les rapports d'analyse des offres ont pu être produits au cours de l'instruction.

Avant négociations, les notes correspondaient au tableau 26.

tableau 26 : Comparaison de l'analyse de la valeur technique des offres de la SEM 81 et de X... avant négociations

	SEM 81	X...	Y...
Note sur le prix	1	8,5	10
Note valeur technique	10	6	2
Note globale	6,4	7	5,2
Classement	2	1	3

Source : Rapport d'analyse des offres

Le rapport d'analyse des offres appelle les observations suivantes, notamment sur la valeur technique présentée dans le tableau 26 pour les deux premiers candidats.

tableau 27 : Comparaison de l'analyse de la valeur technique des offres de la SEM 81 et de X... avant négociations

	SEM 81	X...
VALEUR TECHNIQUE		
compétences/savoir faire	organisationnelles, techniques (ingénierie de l'aménagement et de la construction), de planification, financières, administratives (juridique, comptable, de connaissance des procédures de marchés publics)	assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'ouvrage déléguée, démarche qualité dans ses activités, expert en maîtrise technique, administrative, juridique
références	ZAC Camp Countal au Séquestre, ZAC de Rivalou à L'Isle sur Tarn, ZA Garrigue Longue à Montans, ZA des Passageries à Ste Croix, etc...	opérations mixtes à Sarreguemines, Fort de France, Le Puy en Velay, Nantes, Nîmes, Rennes St Omer. Centre d'Appel à Chasseneuil du poitou, Natexis BP à Bordeaux, DR GDF Suez à Mérignac, Parc de la Durance à Aix en Provence ...
expérience	Constructions et aménagement, concessions d'aménagement, mandat d'études préalables, mandat d'études et réalisation, contrat de prestations de services. Nombreuses MO publiques	peu de MO publiques, missions d'AMO, immobilier d'entreprises, opérations mixtes (habitat, commerces, équipements, bureaux, ...)
moyens matériels et techniques	couverture départementale, site internet, intranet, équipement informatique (matériel et logiciels)	équipement informatique (logiciels, applicatifs, ordinateurs, etc...*
moyens humains	outré l'équipe SEM, appui juridique, conseils SCET (filiale CDC)	
note méthodologique / mémoire technique	1) 4 grds principes méthodologiques : écoute MO, concertation, déploiement des compétences organisation interne. Recherche de spécialistes qualifiés, préservation des intérêts financiers de la collectivité. Proposition de méthode technico-financière (comptabilité par sous opération avec décomposition pour tout engagement). Proposition d'un comité de pilotage 2) Description détaillée des missions du mandat (définition de l'ouvrage, choix des prestataires, suivi des études, de l'exécution des travaux, des opérations de réception et de solde du contrat, gestion financière, comptable et administrative). Les étapes sont détaillées par phases: études et réalisation	1) note exprimant le respect des composantes de l'opération (besoins MO, HQE, coût, planning, procédures), description détaillée des étapes de la démarche. Proposition d'un comité de pilotage 2) Fourniture d'éléments type, détail du prix par élément de mission, planning prévisionnel joint. Les étapes sont détaillées par phases: études et réalisations.
chef de projet et équipe	équipe pluridisciplinaire (responsable pôle, chargé d'opération, assistant d'opération, assistante marchés, responsable pôle adm et financier). Chef de projet: interlocuteur MO (chargé d'op). Contrôle DG. Complémentarité et mise en synergie	équipe pluridisciplinaire avec 6 personnes (ingénieurs architectes, juristes. Bien que le chef de projet est désigné. Ses missions sont précisées de même que les appuis auxquels il pourra avoir recours.
convention de mandat	proposition de convention complète (mission telle que définie par la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 modifiée)	proposition de convention de mandat
SYNTHESE		
note méthodo et compléments	note complète et ensemble des volets traités: bonne compréhension de la problématique et réponses apportées en correspondance avec le niveau exigé	Note méthodologique atteste d'un réel investissement sur la candidature. Proposition intégrant un pré-établissement des tableaux de bord, de planning, des tâches successives, etc...qui est chef de projet?
compétences, réf. et moyens	moyens références et compétences en rapport avec le type de mission, expériences dans des projets transversaux, bonne connaissance du territoire et des acteurs locaux	
NOTE VALEUR TECHNIQUE	10	6
Avec coefficient de pondération 60%	6	3,6

Source : Rapport d'analyse des offres transmis par la commune de Graulhet

L'analyse de la valeur technique comprend les références, les compétences, les moyens, l'expérience, et la note méthodologique, mais seule une note globale est attribuée à cette valeur technique, sans décomposition de cette note entre les différents paramètres précités.

Par ailleurs, l'écart entre la note de la SEM 81 et la note du candidat classé second (6/20, soit une note considérée comme « acceptable » selon la grille de notation de la commune) ne paraît pas justifié, les deux offres paraissant proches au regard du contenu de ce rapport. La seule différence notable qui ressort de cette analyse porte sur le faible nombre de mandats confiés par des maîtres d'ouvrage publics s'agissant de X..., contrairement à la SEM 81. Le rapport d'analyse lui-même souligne la proximité des deux offres sur la qualité technique : « les offres X... et SEM 81 sont très proches en ce qui concerne leur contenu, leur présentation, les documents référents demandés (projet de convention). La trame méthodologique avec la présentation des différentes étapes de même que les outils développés, sont très proches entre les offres 1 et 2 et dénotent une réelle connaissance de ce type de mission. En revanche un écart financier conséquent existe entre ces 2 offres (...) ».

Enfin, le rapport d'analyse est par ailleurs lacunaire sur certains aspects de l'offre de X..., notamment sur les compétences, les références, et les moyens de ce candidat et sur l'analyse des moyens humains, cette dernière ne figurant pas dans le rapport d'analyse.

Comme l'illustre le tableau suivant, la valeur technique après négociations n'a pas été modifiée et le rapport d'analyse est vierge sur l'analyse de la valeur technique.

tableau 28 : Comparaison de l'analyse de la valeur technique des offres de la SEM 81 et de X... après négociations

	SEM 81	X...
Références		
Compétences		
Moyens		
Expérience		
Note méthodologique		
NOTE	10	6

Source : Rapport d'analyse des offres transmis par la commune de Graulhet

Or, un courrier du 23 juillet 2010 adressé à la société X... montre que des précisions ont été demandées sur la valeur technique (organisation pour la coordination et le suivi des différents chantiers, fréquence de déplacements sur Graulhet, et modalités de suivi distinct par maître d'ouvrage). Suite à ces précisions, il est donc étonnant que le rapport d'analyse des offres après négociations soit vierge sur la valeur technique et que la note de ce candidat n'ait pas été revue suite à ces demandes de précisions.

tableau 29 : Notation et classement des offres après négociations

	SEM 81	X...
Note sur le prix	4,38	10
Note valeur technique	10	6
Note globale	7,8	7,6
Classement	1	2

Source : Rapport d'analyse des offres transmis par la commune de Graulhet

7.1.3. Le financement et l'exécution de l'opération d'aménagement de la Plaine de Millet

Selon l'état des dépenses de la SEM 81 annexé au quitus du 26 mai 2016, le montant de l'opération a coûté pour la partie relevant de la commune de Graulhet (passerelle et aménagements extérieurs) environ 3,38 M€ HT ou 4 M€ TTC.

Ce montant respecte l'enveloppe financière prévisionnelle qui avait été fixée à 3,44 M€ HT pour les aménagements concernant la ville de Graulhet dans la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée signée le 30 décembre 2010 avec la SEM 81.

Il faut rajouter à ces dépenses réalisées dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée, les dépenses supportées au préalable par la commune pour les démolitions, la dépollution et le désamiantage du site, évaluées à 876 000 € TTC.

Cette opération a bénéficié de subventions à hauteur de 2,85 M€²² pour la partie relative aux aménagements correspondant à la ville de Graulhet, ce qui correspond à un taux de financement de l'ordre de 58 %.

La rémunération du mandataire était de 74 000 € HT pour la mission d'études et de 116 000 € HT pour la partie réalisation. Elle n'a pas fait l'objet d'avenant.

7.2. La réhabilitation et l'extension du groupe scolaire d'En Gach

7.2.1. La passation du marché de maîtrise d'ouvrage déléguée

L'absence de pondération des critères d'appréciation des offres a conduit à méconnaître l'égalité de traitement des candidats

La collectivité a fait le choix d'une procédure adaptée et de l'article 30 du CMP alors applicable. Il n'y avait ni lots ni variantes. L'objet de ce marché était le suivant : « mission de maîtrise d'ouvrage déléguée pour l'étude et la réalisation de l'école d'En Gach ».

Les critères d'attribution étaient la valeur technique et le prix de la prestation.

L'avis d'appel public à la concurrence évoque « un ordre de priorité décroissante » entre la valeur technique et le prix de la prestation.

Le délai entre la date de mise en ligne de cet avis d'appel public à la concurrence, le 28 septembre 2009, et la date limite de remise des offres, le 9 octobre 2009, est particulièrement court.

Le règlement de la consultation n'évoque pas davantage la pondération des critères pour la construction des accès à l'école d'En Gach.

²² Fonds européen de développement régional : 873 178 € ;
- région Midi-Pyrénées : 877 070 € ;
- conseil départemental du Tarn : 386 916 € ;
- communauté de communes Tarn et Dadou : 633 782 € ;
- réserve parlementaire : 80 000 €.

En procédure adaptée, comme cela a été le cas pour cette consultation, les critères peuvent être pondérés ou simplement hiérarchisés sous réserve que les candidats soient correctement informés des conditions de mise en œuvre des critères retenus afin de garantir l'égalité de traitement : « s'il est loisible au pouvoir adjudicateur, lorsqu'il passe un marché selon une procédure adaptée en application de l'article 28 du code des marchés publics, de pondérer ou de hiérarchiser les critères de sélection qu'il retient, y compris en leur attribuant une égale importance, il est tenu d'informer les candidats de son choix de mise en œuvre des critères de sélection » (CE, 26 septembre 2012, *GIE Groupement des poursuites extérieures*, n° 359389).

Hors des procédures formalisées, le recours à la pondération et non à la hiérarchisation est toutefois conseillé en tant que bonne pratique permettant de s'assurer de l'égalité de traitement²³.

Deux offres ont été reçues dans le cadre de cette consultation : celles de la SEM 81 et celle de Z...

Le rapport d'analyse des offres n'a pas pu être remis au cours de l'instruction. Selon les services de la collectivité, cette dernière entreprise ne pouvait justifier d'aucune référence en tant que mandataire d'une collectivité locale. Si cet élément était important pour le pouvoir adjudicateur, il aurait alors mérité d'apparaître au titre des sous-critères d'analyse de la valeur technique des offres afin de respecter la transparence de la consultation et l'égalité de traitement entre les candidats.

L'absence de cahier des charges et de mention de la forme du marché

Le règlement de consultation dispose, s'agissant du dossier de consultation, que « le dossier de consultation est composé du présent cahier des charges ».

Interrogée sur l'absence de cahier des charges, la commune a estimé que le « cahier des charges et dossier de consultation désignent en effet les mêmes éléments ».

À la lecture de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, les attributions du mandataire²⁴ comportent une tranche ferme qui constitue la mission études, et une tranche conditionnelle qui porte sur la mission de réalisation. Or, cette forme de marché (tranche ferme et tranche conditionnelle) n'était annoncée ni dans l'avis d'appel public à la concurrence ni dans le règlement de consultation.

Sur le devis de Z..., le montant proposé pour la mission était de 46 817,67 €. Les différentes missions mentionnées sur le devis de Z... démontrent que ce dernier ne semble pas avoir été informé de l'étendue des missions d'études, qui constituent la tranche ferme de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée signée avec la SEM 81.

En comparaison, la rémunération de la SEM 81 est de 50 000 € sur la tranche ferme (la partie études) et de 40 000 € pour la tranche conditionnelle.

Par ailleurs, à la lecture des missions demandées dans le cadre de la tranche ferme, ces dernières semblent difficilement dissociables de la tranche conditionnelle. Par exemple, au-delà de la préparation du choix du maître d'œuvre et de la gestion du contrat de maîtrise d'œuvre, la

²³ Ce conseil est rappelé par les différentes circulaires portant guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics. La circulaire applicable à la date de la consultation pour ce marché étant celle du 3 avril 2006.

²⁴ Article 5 de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée.

mission du maître d'ouvrage délégué va jusqu'à la préparation du choix des entreprises de travaux et l'établissement des marchés de travaux.

Enfin, le règlement de consultation précise que dès ce stade la commune avait décidé de la réalisation du projet²⁵. Il subsistait donc peu d'incertitudes sur la réalisation du projet nécessitant de définir une tranche ferme puis une tranche conditionnelle.

Interrogée sur ce point, la commune a répondu qu'elle « n'était pas en mesure de produire des actes ou des pièces en réponse à ces questions ». Au surplus, elle n'a pas pu produire la décision d'affermissement de la tranche conditionnelle.

Ainsi, en l'absence de cahier des charges, de précisions sur le contenu attendu de la mission, et de mention de la forme du marché sur le règlement de consultation, les principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats n'ont pas été respectés.

7.2.2. L'exécution de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée

7.2.2.1. L'évolution de l'enveloppe financière prévisionnelle

L'enveloppe financière prévisionnelle définie dans la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée était fixée à 2,4 M€ HT dans la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée.

L'avenant n° 3 du 2 décembre 2010 augmente le coût prévisionnel de l'ouvrage de 442 260 € HT, soit près de 20 %, lequel s'évalue à 2 842 260 € HT²⁶.

Pour ces travaux, la commune a perçu des subventions à hauteur de 1,2 M€, soit environ 43 % du coût total définitif de l'ouvrage.

L'enveloppe financière prévisionnelle a été augmentée, au stade de l'avant-projet définitif avec l'ajout d'options, de 169 000 € à la demande du maître d'ouvrage.

Le montant de la superstructure a quant à lui été augmenté de 10 % suite à l'attribution du marché de travaux.

Si la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée prévoyait la possibilité d'une modification de l'enveloppe financière prévisionnelle au stade de l'approbation des avant-projets, l'augmentation de cette enveloppe résulte principalement de l'intégration dans les travaux de réhabilitation des bâtiments existants et d'une reprise complète du réseau de chauffage, qui n'avaient pas été prévues, ce qui constitue un défaut au stade de la conception des marchés de travaux.

²⁵ « Nature des prestations objet du marché. Le Maître d'ouvrage a décidé de la réalisation du projet » (extrait du règlement de consultation).

²⁶ Le coût définitif du projet a finalement été ramené à 2 777 260 € HT par l'avenant n° 5 du 17 septembre 2013.

7.2.2.2. L'évolution des conditions de rémunération de la SEM

La rémunération de la SEM comportait une partie pour la mission d'étude (50 000 € HT) et une partie pour la mission de réalisation (40 000 € HT), cette rémunération étant de type forfaitaire²⁷.

La rémunération de la SEM a été modifiée par l'avenant n° 4 pour la mission de réalisation, objet de la tranche conditionnelle, passant de 40 000 € HT à 50 000 € HT. Cette modification a été justifiée par l'augmentation du nombre de réunions de chantier suite aux défaillances d'une entreprise : 28 réunions de chantier supplémentaires auraient été organisées.

Rapportée à la rémunération initiale de la mission de réalisation (40 000 €), cette modification de la rémunération de la SEM représente une augmentation de 25 % sur la partie réalisation et de 11 % par rapport au montant total du marché (tranche ferme et tranche conditionnelle), ce qui n'est pas susceptible de constituer un bouleversement de l'économie initiale du marché ne pouvant être modifié par voie d'avenant. Seule une augmentation de 15 % à 20 % ou plus du prix du marché étant considérée comme susceptible de bouleverser l'économie du contrat.

Cependant, cette évolution de la rémunération au motif de l'augmentation du nombre de réunions de chantier n'est pas justifiée car la rémunération du marché est de type forfaitaire et non unitaire, ce qui implique par principe qu'elle ne varie pas en fonction des prestations réalisées. Si la commune et le maître d'ouvrage délégué ont fait valoir que l'intervention de cette dernière suite à la défaillance d'une entreprise relève d'une prestation différente de celle prévue initialement, il n'est pas prouvé en quoi ces missions ne se sont pas susceptibles de se rattacher aux missions de suivi des travaux de l'article 11.2 de la convention²⁸.

7.2.2.3. La conclusion d'un protocole transactionnel avec la SEM 81

Les trois conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée passées avec la SEM 81 (Plaine de Millet, voirie d'En Gach et école d'En Gach) prévoyaient la possibilité pour la SEM 81 de préfinancer l'opération, ce qu'elle a effectivement fait.

Ce préfinancement était toutefois plafonné à 50 % du montant maximum du coût de l'ouvrage, le maître d'ouvrage s'engageant à rembourser le mandataire au plus tard dans les six mois du règlement de la dépense par le mandataire. Le maître d'ouvrage est tenu de rembourser les charges financières supportées par le maître d'ouvrage délégué.

Le mandataire a toutefois supporté des frais financiers au-delà de ce que prévoyaient les clauses précitées des trois conventions. Par conséquent, un protocole transactionnel a été signé le 20 novembre 2014 afin de permettre à la commune d'étaler ses paiements et de rembourser à la SEM 81 les frais financiers exposés pour ce préfinancement ayant dépassé les limites conventionnelles précitées. Ce protocole conduit au versement d'une somme de 20 000 € environ.

²⁷ Article 14 de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée.

²⁸ L'article 11.2 stipule que « le mandataire représentera la maîtrise d'ouvrage dans les réunions, visites, (...) relatifs au suivi des travaux. Il veillera à ce que la coordination des entreprises et techniciens aboutisse à la réalisation de l'ouvrage dans le respect des délais, de la qualité des prestations et des marchés et signalera au maître d'ouvrage les anomalies qui pourraient survenir ».

GLOSSAIRE

ALG	L'Amicale laïque de Graulhet
BA	budget annexe
CA	compte administratif
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CMP	code des marchés publics
CP	charges de personnel
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DNP	dotation nationale de péréquation
DSU	dotation de solidarité urbaine
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
FPIC	fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
HT	hors taxes
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
PLU	plan local d'urbanisme
SEM	société d'économie mixte
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	taxe d'habitation
TP	taxe professionnelle
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

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