



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE TOULOUGES (Pyrénées-Orientales)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	10
1.1. Présentation générale	10
1.2. Gouvernance et organisation de la commune	10
1.3. Relations avec l'intercommunalité	11
1.3.1. Le transfert de compétences est inabouti	13
1.3.2. Des fonds de concours versés par Toulouges	14
1.4. Les relations de la commune avec ses satellites	15
1.4.1. Le centre communal d'action sociale (CCAS)	15
1.4.2. L'office municipal de la jeunesse et de la culture.....	15
2. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	17
2.1. La fonction de gestion des ressources humaines	17
2.1.1. Les effectifs.....	18
2.1.2. Les collaborateurs de cabinet.....	19
2.1.3. L'évaluation professionnelle annuelle	20
2.1.4. L'avancement.....	20
2.1.5. La formation.....	21
2.2. Le temps de travail.....	21
2.2.1. La durée légale annuelle	21
2.2.2. Le compte épargne-temps	21
2.2.3. L'absentéisme	22
2.3. Les éléments de rémunération	22
2.3.1. Le régime indemnitaire	22
2.3.2. Le paiement des heures supplémentaires	23
2.3.3. La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	23
2.3.4. Les avantages en nature	24
3. LES ACHATS ET LA COMMANDE PUBLIQUE.....	25
3.1. La fonction commande publique et achats	25
3.1.1. Rappel de la réglementation applicable	25
3.1.2. Organisation de la fonction achat	26
3.2. Examen d'un échantillon	26
3.2.1. En matière de fournitures courantes et services.....	26
3.2.2. En matière de travaux	27
4. L'INFORMATION FINANCIÈRE, LA FIABILITÉ ET LA FONCTION FINANCIÈRE.....	28
4.1. L'information financière à destination des élus et les prévisions budgétaires	28
4.1.1. Débats d'orientation budgétaire	28
4.1.2. Annexes obligatoires des comptes administratifs et informations générales	28
4.1.3. La qualité des prévisions budgétaires	29

4.1.4. Sincérité des restes à réaliser	30
4.2. La fonction financière	31
4.2.1. L'organisation, le contrôle interne et la dématérialisation.....	31
4.2.2. Les régies de la commune.....	32
4.2.3. Délai global de paiement	33
4.3. La fiabilité des comptes	34
4.3.1. L'encours de la dette	34
4.3.2. Les engagements hors bilan	34
4.3.3. Rattachement des charges et des produits à l'exercice	35
4.3.4. Les immobilisations	36
4.4. Synthèse des corrections proposées.....	39
5. ANALYSE FINANCIÈRE	40
5.1. Les recettes de gestion	40
5.2. Les dépenses de gestion.....	42
5.3. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement	43
5.4. Les investissements et leur financement.....	44
5.4.1. Les investissements.....	44
5.4.2. Le financement des investissements	46
5.4.3. Évolution de la dette (budget consolidé)	47
5.5. Évolution du fonds et du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie	49
5.6. Éléments d'analyse prospective.....	49
ANNEXE	52
GLOSSAIRE.....	54
Réponses aux observations définitives.....	55

SYNTHÈSE

Située à 6 km au sud-ouest de Perpignan, la commune de Toulouges compte environ 7 200 habitants et bénéficie d'indicateurs démographiques et économiques favorables à l'échelle du département. À l'avenir, les flux financiers de la commune avec la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole devront être durablement normalisés, tant s'agissant des fonds de concours que des attributions de compensation. Effectivement, ces règles n'ont pas été respectées sur la période contrôlée alors que les transferts de compétences d'une commune à son intercommunalité doivent être complets.

Une gestion des ressources humaines et des procédures de marchés publics à fiabiliser

Fin septembre 2021, la commune comptait 118 effectifs physiques dont 25 % d'agents contractuels. Leur suivi devra être amélioré avec la définition d'un effectif cible et la mise à jour durable du tableau des effectifs. En outre, compte tenu des dysfonctionnements constatés en matière de recrutements, d'évaluation annuelle des personnels et de régime indemnitaire, la commune doit poursuivre la fiabilisation de ses procédures de gestion des ressources humaines. Si elle s'en est rapprochée, elle ne respecte pas encore complètement la durée légale annuelle de travail de 1 607 heures.

À l'instar des ressources humaines, les procédures de marchés publics doivent également être sécurisées car elles n'ont pas été coordonnées sur la période, engendrant des pratiques irrégulières. La commune et les élus se sont ainsi exposés à des risques juridiques. L'organisation d'une fonction achat unifiée et la formalisation d'un guide des procédures sont deux conditions préalables au respect de la réglementation applicable et à l'obtention de meilleurs tarifs pour la commune.

Une situation financière dégradée

Entre 2017 et 2020, la situation financière de la commune s'est fortement dégradée en raison de l'augmentation plus rapide des dépenses que des recettes de fonctionnement, entraînant une détérioration de son excédent brut de fonctionnement. Cette tendance s'est étendue à sa capacité d'autofinancement brute qui représente moins de 6 % des produits de gestion au 31 décembre 2020, alors que le ratio communément relevé par la Cour des comptes pour une gestion communale saine se situe à 15 %. La capacité d'autofinancement brute de Toulouges n'a pas permis d'assurer la couverture du remboursement des annuités en capital de la dette en 2019, en 2020 et en 2021.

La commune a décidé de dissoudre au 31 décembre 2021, l'office municipal de la culture et de la jeunesse, établissement culturel gérant également les centres de loisirs et les activités culturelles. Même si cette organisation permettra de ne plus subventionner cet établissement, cette internalisation des activités de l'office va générer pour la commune une augmentation des effectifs (+ 25 %), de la masse salariale et des charges (+ 1 M€), qui auront des effets sur les finances communales.

Durant la période 2016-2020, la commune a réalisé une dizaine de grosses opérations d'investissement pour un montant cumulé de 9,2 M€. Elles ont notamment été financées par de nouveaux emprunts et par un prélèvement sur le fonds de roulement. Le ratio de désendettement de la commune est de 11 années en 2021.

En dépit de ces indicateurs d'ores et déjà dégradés, la commune envisage de lancer en 2022 de nouveaux projets d'investissement importants. La chambre estime, sur la base de l'exécution 2021 et des documents budgétaires fournis par la commune en réponse pour 2022, que cette stratégie est difficilement soutenable. Elle recommande à la commune de s'inscrire dans la voie de la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, notamment de ses charges de personnel, et à mettre en place une véritable politique d'achat, afin de rétablir son excédent brut de fonctionnement et sa capacité d'autofinancement nette. La mise à jour du plan pluriannuel d'investissement, recommandée par la chambre, doit tenir compte des capacités financières de la commune.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Assurer à l'avenir la régularité des dispositifs de financement par fonds de concours des investissements de compétences communautaires. *Mise en œuvre incomplète.*
2. Déterminer et suivre l'effectif de référence. *Non mise en œuvre.*
3. Se conformer aux dispositions réglementaires relatives aux emplois de collaborateur de cabinet. *Totalement mise en œuvre.*
4. Adopter et mettre en application, sans délai, un nouveau règlement de temps de travail, conforme aux dispositions légales applicables. *Non mise en œuvre.*
5. Sécuriser les procédures et renforcer les contrôles en matière de suivi des effectifs, des contrats, du temps de travail et des éléments de rémunération. *Non mise en œuvre.*
6. Organiser la fonction achat en veillant à la bonne définition des besoins et au suivi de la computation des seuils. *Non mise en œuvre.*
7. Formaliser un guide de l'achat public à appliquer pour l'ensemble des achats. *Non mise en œuvre.*
8. Documenter les procédures de gestion, en particulier les circuits de validation, des engagements aux mandats. *Non mise en œuvre.*
9. Rationaliser le nombre des régies afin de faciliter la mise en œuvre des contrôles réglementaires de leurs opérations. *Non mise en œuvre.*
10. Se rapprocher du comptable public afin de corriger les écarts de l'actif immobilisé. *Non mise en œuvre.*
11. Maîtriser les dépenses de fonctionnement pour assurer le rétablissement de la capacité d'autofinancement. *Non mise en œuvre.*
12. Ajuster le plan pluriannuel d'investissement de la commune à hauteur de ses capacités financières. *Non mise en œuvre.*

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Toulouges a été ouvert le 3 août 2021 par lettre de la vice-présidente adressée à M. Nicolas Barthe, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 10 août 2021 à M. Jean Roque, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 19 novembre 2021.

Lors de sa séance du 7 janvier 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Nicolas Barthe. M. Jean Roque en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 28 avril 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1. Présentation générale

Toulouges est une commune du département des Pyrénées-Orientales, située à 6 km au sud-ouest de Perpignan, à 214 km de Toulouse et à 163 km de Montpellier.

L'économie de Toulouges est essentiellement tournée vers les activités tertiaires : 58,3 % des établissements de la ville relèvent du secteur commercial, des transports et des services divers et 14,3 % de l'emploi public et parapublic. La commune dispose sur son territoire d'une importante zone d'activité de 35 ha, le Naturopôle.

Sa démographie est en progression. En 2019, Toulouges comptait 7 192 habitants contre 6 881 en 2017 et 5 837 en 2007¹. Les indicateurs socio-économiques traduisent une situation globalement favorable par rapport aux moyennes départementale et régionale (cf. tableau 1), avec notamment une part des ménages fiscaux imposés de près de sept points supérieure à la moyenne des Pyrénées-Orientales. La commune compte 3 165 résidences principales au 1^{er} janvier 2019, dont 463 logements sociaux (14,6 %), soit un niveau inférieur au seuil applicable et entraînant à ce titre une pénalité de 71 k€ en 2021 pour la commune².

tableau 1 : indicateurs socio-économiques

	Toulouges	Pyrénées-Orientales	Occitanie
Population en 2019 (en nombre d'habitants)	7 192	481 691	5 933 185
Part des résidences principales en 2018 (en %)	91,5	63,6	76
Part des logements vacants en 2018 (en %)	7,0	8,2	8,4
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2018 (en %)	62,9	59,7	59
Part des ménages fiscaux imposés en 2018 (en %)	49	42,1	46,3
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2018 (en €)	20 910	19 350	20 740
Taux de pauvreté en 2018 (en %)	15	21	17,2
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2018 (en %)	77,1	69,7	73
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2018 (en %)	11,7	13,3	10,7

Source : CRC à partir des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee, dossiers complets septembre 2021)

1.2. Gouvernance et organisation de la commune

Le conseil municipal élu en 2020 compte 29 membres dont huit adjoints.

M. Nicolas Barthe est maire de la commune depuis le 3 juillet 2020 ; il a succédé à M. Jean Roque, qui avait été pour sa part élu en mars 2014³.

Les délégations du conseil municipal au maire ont été adoptées par délibérations n° 2020/07/26 du 10 juillet 2020 et n° 4 du 22 février 2021. Le maire bénéficie de délégations dans toutes les matières prévues par les articles L. 2122-21 et L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹ Source : Insee.

² Source : ministère de la transition écologique (<https://www.ecologie.gouv.fr/sru/?ville=Toulouges&code=66213>).

³ M. Barthe a été conseiller municipal sous le mandat de son prédécesseur avant de démissionner au début de 2017.

Un nouveau directeur général des services (DGS) a été nommé en janvier 2021. Sur la base d'un audit financier approfondi et d'un audit organisationnel réalisés à la demande du nouveau maire, le DGS a entrepris un travail de formalisation des procédures qui seront détaillées *infra*.

À la suite du bilan organisationnel, le maire a proposé un changement de l'organigramme en 2021, passant d'une organisation en « râteau » des services et satellites, à l'amorce de constitution de pôles fonctionnels regroupant plusieurs services (services techniques, administration générale, action sociale, jeunesse et sport, affaires scolaires et petite enfance). La refonte de l'organisation des services a été finalisée fin 2021 afin de permettre d'intégrer les compétences jeunesse et culture, jusqu'alors exercées par l'office municipal de la jeunesse et de la culture (OMJC), établissement dissous au 31 décembre 2021. Cette réorganisation s'est accompagnée d'un renouvellement des responsables des pôles : le DGS, le directeur des services techniques, la cheffe du pôle jeunesse, la responsable de la crèche et de la petite enfance ont été nommés à ces postes en 2020 ou 2021.

La feuille de route énoncée par le DGS comprend d'autres chantiers, lancés en 2021 :

- refonte des procédures d'achat et systématisation des mises en concurrence ;
- centralisation de la signature des bons de commandes ;
- mise en sécurité des installations ;
- mise en place d'un règlement sur le temps de travail ;
- mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

Les services municipaux sont installés dans deux bâtiments principaux⁴. Si le premier site, « mairie annexe », dans le centre de Toulouges, est accessible aux personnes à mobilité réduite et regroupe les services qui reçoivent du public (état civil, urbanisme, accueil, etc.), ce n'est pas le cas du deuxième bâtiment, situé dans le parc de Clairfont, près de la zone d'activité Naturopôle, à plus d'un kilomètre du premier bâtiment. Ce bâtiment, qui ne présente pas les caractéristiques d'un bâti optimisé (des risques ont été relevés dans le document unique d'évaluation des risques professionnels), abrite la salle des mariages, le bureau du maire et les services administratifs. Ces implantations imposent la circulation des parapheurs et occasionne des charges de fonctionnement car la commune ne dispose pas d'un outil de parapheur électronique⁵.

Nonobstant sa taille, la commune devra étudier la mise en œuvre d'une solution permettant une rationalisation et une traçabilité des flux. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que la commune a prévu de se doter d'un système dématérialisé en 2023.

1.3. Relations avec l'intercommunalité

La commune de Toulouges a appartenu à la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2015. Le 1^{er} janvier 2016, cette dernière est devenue la communauté urbaine (CU) Perpignan Méditerranée Métropole. Elle regroupe 36

⁴ Hors centre communal d'action sociale dans le bâtiment de la mairie annexe, médiathèque, maison du citoyen, centre technique municipal, etc.

⁵ Sauf pour la signature dématérialisée des bordereaux de mandats et de titres avant leur transmission au comptable public.

communes et plus de 270 000 habitants. Plusieurs communes de la CU se sont organisées en pôles territoriaux de proximité : Toulouges fait partie du pôle « Grand Ouest »⁶.

Cette CU s'appuie aujourd'hui sur un exécutif de 88 conseillers communautaires dont un président et 15 vice-présidents. Le maire de Toulouges est 8^{ème} vice-président en charge des zones d'activités économiques, des relations avec les associations d'entreprises et du marché dit « de gros ».

carte 1 : CU Perpignan Méditerranée Métropole



Source : Wikipédia

figure 1 : les principales compétences de la CU Perpignan Méditerranée Métropole



Source : site internet de la CU Perpignan Méditerranée Métropole

⁶ Ce pôle regroupe les communes de Baixas, Canohès, Le Soler, Lluïa, Pézilla-la-Rivière, Ponteilla/Nyls, Saint-Félicu-d'Avall, Villeneuve-la-Rivière et Toulouges.

1.3.1. Le transfert de compétences est inabouti

En tant que commune appartenant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique, Toulouges perçoit une attribution de compensation qui tient compte des impôts économiques transférés et des charges liées aux compétences de la CU.

Néanmoins, les transferts de compétences à Perpignan Méditerranée Métropole ont dérogé aux dispositions réglementaires⁷ car ils ne se sont pas accompagnés du dessaisissement définitif de la commune.

Les réponses de la CU Perpignan Méditerranée Métropole et de la commune confirment que les attributions de compensation pour les communes adhérentes ont fait l'objet de révisions annuelles jusqu'en 2020 pour réaffecter à celles-ci une partie du montant des attributions quand elles avaient pris en charge certaines compétences que la CU n'était pas en mesure d'assurer, en particulier en matière de déchets.

Toulouges a ainsi bénéficié de ces révisions, le montant de l'attribution de compensation ayant ainsi fortement varié jusqu'en 2020. Sans les révisions, le montant moyen de l'attribution aurait été d'environ 70 k€.

Selon la réponse de la CU et de la commune, ces dispositions ont pris fin à compter de 2021 pour la compétence déchets. La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a acté que « les révisions d'attributions de compensation étaient uniquement fondées sur une évolution des charges transférées ».

Outre des flux financiers peu lisibles, le transfert de compétences de la commune à la communauté de communes n'était donc pas complet et ne respectait pas les dispositions réglementaires applicables des articles L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du CGCT.

tableau 2 : ressources liées à l'intercommunalité

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation brute	66 360	83 524	225 077	156 742	215 300
+ Dotation de solidarité communautaire brute	21 260	14 632	15 254	15 254	15 254
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	87 620	98 156	240 331	171 996	230 554

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les attributions de compensation avaient également été revues quand des personnels transférés avec une compétence communautaire « étaient repris » par les communes. Toulouges avait ainsi demandé une telle modification en 2021, au titre des compétences de prévention de la délinquance, qui se traduira par une hausse de 30 k€ de l'attribution de compensation à partir de 2022.

En outre, les communes membres du pôle territorial de proximité Grand Ouest avaient signé, en juin 2017, une convention avec la CU Perpignan Méditerranée Métropole prévoyant le

⁷ Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence (CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*), sauf si l'intérêt communautaire n'est pas défini. Il résulte de ce principe que la commune dessaisie ne peut plus exercer elle-même la compétence, ni verser de subventions à l'EPCI au titre de cette compétence.

remboursement par celle-ci des frais engagés par les communes pour réaliser des travaux d'entretien d'installations qui auraient été à la charge de la CU au titre de ses compétences (entretien de voirie, alentours des cours d'eau, etc.).

Enfin, des conventions particulières entre Toulouges et la CU pour le remboursement des dépenses d'entretien autour des conteneurs de déchets, d'entretien des espaces verts de la zone d'activité et d'entretien du réseau des eaux pluviales⁸ avaient également été signées.

Outre des flux financiers peu lisibles, le transfert de compétences de la commune à la communauté de communes n'était donc pas complet et ne respectait pas les dispositions réglementaires applicables des articles L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du CGCT.

1.3.2. Des fonds de concours versés par Toulouges

Durant la période contrôlée, Toulouges a versé, sur la base de conventions, des fonds de concours pour certains travaux réalisés par la CU dans le champ des compétences transférées :

- en matière de réseaux hydrauliques et pluviaux, la commune a ainsi versé un tiers du montant des travaux, la CU conservant les deux tiers à sa charge ;
- en matière de voirie, la commune a versé le complément au montant de son droit de tirage annuel fixé à 412 500 € pour 2017 et 50 % du montant des travaux pour 2018.

Le tableau 3 *infra* retrace les fonds de concours versés par Toulouges à la CU Perpignan Méditerranée Métropole durant la période sous contrôle.

tableau 3 : fonds de concours versés par Toulouges à la CU Perpignan Méditerranée Métropole

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Réseaux hydrauliques	21 984,30	-	175 691,75	40 640,01	NC
Voirie		-	275 000,00	92 525,00	NC
Total	21 984,30	-	450 691,75	133 165,01	18 439,86

Source : Hélios via outil de consultation des CRC (NC = non connu)

La réponse de l'ancien ordonnateur permet de confirmer que les travaux pris en charge par la commune, dans l'objectif de réaliser les équipements prévus pour la mandature, ont bien contribué à la hausse des dépenses d'investissement de Toulouges et de l'endettement lié au financement de celles-ci.

La chambre souligne le caractère irrégulier de ces fonds de concours car le transfert d'une compétence à un EPCI entraîne le dessaisissement des communes membres pour les compétences transférées ; une commune ne peut verser une participation à son EPCI de rattachement pour une compétence qu'elle lui a transférée sauf exceptions respectant les conditions fixées à l'article L. 5215-26 du CGCT : « Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté urbaine et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

⁸ En matière d'entretien du réseau des eaux pluviales, Toulouges avait signé en 2003 et 2004 des conventions avec la communauté d'agglomération Têt Méditerranée pour le remboursement des prestations réalisées par la commune.

La chambre note, en l'espèce, que si le conseil municipal de Toulouges a bien délibéré pour autoriser le versement des fonds de concours, ce n'est en revanche pas le cas du conseil communautaire. Son président a signé les conventions supports par délégation alors que celle-ci n'est pas possible en la matière. Les versements de fonds de concours étaient donc entachés d'irrégularités.

La chambre formule la recommandation suivante :

1. Assurer à l'avenir la régularité des dispositifs de financement par fonds de concours des investissements de compétences communautaires. Mise en œuvre incomplète.

1.4. Les relations de la commune avec ses satellites

La commune réalise ses missions au travers de ses différents budgets et de ses établissements satellites.

1.4.1. Le centre communal d'action sociale (CCAS)

La commune soutient le CCAS qui assure des missions sociales et d'intérêt général. Ce dernier gère un foyer-logement pour personnes âgées⁹, un service d'aide à domicile et des appartements pour personnes en difficulté sociale. Il a créé une épicerie solidaire « la Cadireta » pour des distributions d'aide alimentaire et organise des activités favorisant les liens sociaux au sein de la maison du citoyen (aide aux devoirs, différents ateliers, etc.). En plus des investissements réalisés par la commune¹⁰, les subventions de fonctionnement versées au CCAS sont ajustées aux besoins de l'établissement. Le CCAS rembourse à la commune une quote-part de charges de salaires des personnels administratifs (0,27 équivalent temps plein – ETP) et les frais liés aux locaux et aux équipements communaux qu'il utilise (pour un montant total de 19 640,49 € en 2019).

tableau 4 : subventions au CCAS de 2016 à 2020

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Montant versé	147 000	400 000	320 000	318 000	363 000
+ Subvention exceptionnelle	30 000	0	0	450 (colis de Noël de la Cadireta)	0

Sources : délibérations, balances de comptes et Hélios via l'outil de consultation des CRC

1.4.2. L'office municipal de la jeunesse et de la culture

L'OMJC est un établissement public culturel, créé en 1996. Il gère la salle de spectacles et le cinéma, situés dans l'espace El Mil.lenari, qui accueille aussi la médiathèque municipale¹¹.

À la suite de la création de la CU Perpignan Méditerranée Métropole, en 2016, le syndicat intercommunal à vocations multiples Portes Roussillon Pyrénées, qui assurait les compétences de

⁹ Il existe aussi un établissement public d'hébergement pour personnes âgées dépendantes de 62 places à Toulouges, la résidence Francis Panicot.

¹⁰ Pour la maison du citoyen, la commune évalue les investissements à près de 600 k€.

¹¹ Le théâtre propose une vingtaine de représentations par saison et accueille en résidence la compagnie « les Trigonelles »¹¹ ; le cinéma fonctionne essentiellement pendant les vacances scolaires.

gestion de relais d'assistantes maternelles, de crèches et d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), a été dissous. La commune a repris les deux premières activités et transféré la gestion de l'ALSH et des garderies périscolaires à l'OMJC. En 2019, la commune voisine, Canohès, s'est retirée de l'ALSH. Toulouges a alors compensé la baisse des recettes en augmentant la subvention à l'OMJC (+ 145 k€).

Le budget de l'OMJC s'élevait à environ 1 M€ en 2019, le résultat déficitaire de l'exercice étant de 21 k€. Les produits étaient composés de 800 k€ de subventions et participations et de 180 k€ de recettes d'exploitation des services. Pour leur part, les charges étaient constituées par les salaires et charges sociales pour 584 k€ et les achats externes pour 404 k€. L'OMJC compte une trentaine de salariés, essentiellement dans la filière de l'animation pour un effectif de 22 ETP environ.

En parallèle, l'OMJC remboursait à la commune une quote-part des salaires des agents en charge de l'entretien des locaux, de la restauration, des services techniques, 0,10 ETP de personnel administratif, et différents frais (pour un montant total de 16 216,82 € pour les activités culturelles et de 50 574,82 € pour l'ALSH en 2019).

Jusqu'à présent, l'OMJC réalisait une partie de ses opérations par l'intermédiaire de huit régies (trois régies d'avances et cinq régies de recettes pour les activités culturelles ou de garderie). Les régies de recettes ont encaissé plus de 174 k€ en 2019 (contre 223 k€ en 2017).

Les subventions de la commune ont fortement augmenté durant la période sous contrôle pour compenser la baisse des recettes d'exploitation des services :

tableau 5 : subventions de la commune à l'OMJC de 2016 à 2021

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Montant voté	442 000	350 000	358 000	503 000	620 000	
Montant versé c. 65737	421 025 (dont 19 025 au titre de 2014)	330 000	274 000	503 000	552 000	580 000
+ Subvention exceptionnelle c. 65737	40 000	0	84 000	0	0	

Sources : délibérations du conseil municipal et Hélios via l'outil de consultation des CRC

Le conseil municipal de Toulouges a délibéré le 12 juillet 2021 pour approuver la dissolution de l'OMJC au 31 décembre 2021 et la reprise en interne des compétences, des biens et des personnels.

En conclusion, la reprise de ces activités culturelles et de garderie, dans le contexte de la crise sanitaire liée à la Covid-19, nécessitera pour la commune de piloter ces activités nouvelles. En outre, l'internalisation de l'OMJC va générer pour la commune des charges supplémentaires, essentiellement de personnel (+ 25 % par rapport à ses effectifs actuels), que la chambre estime à environ 1 M€. Selon la commune, cette organisation entraînera la fin du subventionnement antérieur et devrait permettre le déploiement d'une organisation mutualisée. Il n'en demeure pas moins que cette reprise des activités de l'OMJC entraînera des dépenses supplémentaires, qui suivront à moyen terme l'évolution de la masse salariale et dont la commune doit prendre toute la mesure en termes d'organisation et de contrôle interne. La reprise des activités par la commune nécessitera également la mise en place de contrôles renforcés sur les opérations de ses régies (cf. § 4.2.2).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Située à 6 km au sud-ouest de Perpignan, La commune de Toulouges compte environ 7 200 habitants et bénéficie d'indicateurs démographiques et économiques plus favorables que ceux du département.

Les flux financiers de la commune avec son EPCI – la CU Perpignan Méditerranée Métropole – sont peu lisibles car des financements croisés sont intervenus en fonctionnement (attribution de compensation) et en investissement (fonds de concours), la commune participant à la réalisation de tâches ou de travaux dans le champ de compétences transférées à la communauté urbaine. Les compétences transférées à l'établissement intercommunal doivent l'être de façon complète et la commune ne peut, sauf exceptions limitées, financer des compétences dont elle est dessaisie. Cette règle devra être à l'avenir respectée par la commune.

Enfin, la commune a décidé de dissoudre, au 31 décembre 2021, l'OMJC, établissement culturel gérant également les centres de loisirs. L'internalisation des activités de l'OMJC va générer pour la commune une augmentation des effectifs (+ 25 %), de la masse salariale et des charges (+ 1 M€ en 2021), dont l'évolution à moyen terme pèsera sur les indicateurs financiers. La commune devra également piloter et mettre en place un contrôle de gestion pour des activités nouvelles.

2. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1. La fonction de gestion des ressources humaines

Le service des ressources humaines compte trois agents :

- un chef de service de catégorie B, en charge du suivi des effectifs, des recrutements des agents titulaires, de l'avancement et des procédures collectives ;
- un agent de catégorie C qui intervient sur le recrutement des agents contractuels et l'enregistrement dans l'outil informatique des absences et des heures supplémentaires ;
- et depuis 2020, un agent de catégorie C en charge de la paye des 195 agents de la commune, du CCAS et de l'OMJC.

En application du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019, le maire de Toulouges a arrêté en 2021 des lignes directrices de gestion en matière de ressources humaines qui ont été présentées lors de la réunion du comité technique du 3 juin 2021. Elles impliqueront d'importantes évolutions dans les procédures et les outils de gestion.

2.1.1. Les effectifs

2.1.1.1. Le suivi des effectifs

Le tableau des effectifs n'était pas renseigné dans les documents budgétaires de la commune. Une reconstitution a été réalisée et complétée par la commune à la suite des demandes de la chambre ; les éléments sont repris dans le tableau 6.

tableau 6 : effectifs de Toulouges de 2016 à 2020

Effectif													
Effectif		2016		2017		2018		2019		2020		Var. annuelle moyenne ETP	Var. période ETP
		Eff. Physiques	Eff. ETP	Eff. Physiques	Eff. ETP	Eff. Physiques	Eff. ETP	Eff. Physiques	Eff. ETP	Eff. Physiques	Eff. ETP		
Agents titulaires et stagiaires	Cat A	3	3	5	4,8	6	5,3	5	4,3	5	3,67	9%	22%
	Cat B	12	11,57	15	14,07	14	13,37	13	12,57	13	12,57	3%	9%
	Cat C	57	52,21	56	52,64	57	52,35	60	55,19	62	56,98	2%	9%
Agents contractuels sur emplois permanents	Cat A	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	#DIV/0 !	#DIV/0 !
	Cat B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0 !	#DIV/0 !
	Cat C	19	15,20	16	12,80	25	20,00	27	21,60	22	17,60	7%	16%
Total		91	81,98	92	84,31	102	91,02	105	93,66	103	91,82	3%	12%
Agents contractuels sur emplois non permanents	Vacataires, Apprentis, contrat aidés, saisonniers	12	9,54	10	7,4	4	2,48	2	1,6	3	1,8	-28%	-81%

Source : commune – tableau des effectifs

La chambre souligne l'écart entre les 300 postes ouverts par délibérations successives et les 118 postes pourvus au 28 septembre 2021. Cet écart résulte notamment du fait que la commune avait créé 30 postes entre 2016 et 2020, sans en supprimer aucun, dans la perspective de permettre des recrutements ou des avancements. Plusieurs délibérations intervenues en fin d'année 2021 et début d'année 2022 ont été produites par la commune en réponse.

À fin 2020, l'effectif était de 106 agents physiques, représentant 93,6 ETP¹². À fin septembre 2021, la commune compte 118 effectifs physiques, dont 30 agents non titulaires.

L'intégration des personnels de l'OMJC au 1^{er} janvier 2022 a entraîné une hausse de 25 % des effectifs de la commune (environ 30 à 35 agents pour 22 à 25 ETP).

Le tableau des effectifs joint à la délibération du 17 février 2022 dénombre encore 297 postes ouverts et 155 postes pourvus. Les travaux de mise à jour doivent donc être poursuivis.

La commune doit veiller à déterminer son effectif de référence en maintenant à jour dans le temps son tableau des effectifs.

La chambre recommande de :

2. Déterminer et suivre l'effectif de référence. *Non mise en œuvre.*

¹² 91,82 + 1,8 = 93,62 ETP.

2.1.1.2. Les recrutements d'agents contractuels de courte durée

À fin septembre 2021, 25 % des effectifs physiques de la commune étaient des agents contractuels, dont la moitié ont été recrutés pour des contrats de moins d'un an, principalement dans les services d'entretien ou de garderie des écoles, les services techniques ou la police municipale.

Nonobstant les difficultés de recrutement invoquées par la commune, la chambre constate que ces contrats aboutissent souvent à une titularisation : après des contrats courts ou des emplois aidés, des renouvellements sont intervenus, des entrées en stage puis des titularisations. Ainsi, sept agents stagiaires en 2019 étaient en contrat en 2017.

2.1.1.3. Les fiches de poste

La commune a communiqué, lors de l'instruction, le nouveau modèle de fiche de poste, lié à la mise en place du Rifseep. La chambre constate, qu'en plus de la description des activités, de nombreuses rubriques ont été prévues : formation et connaissances, positionnement hiérarchique, contraintes spécifiques. La cotation du poste au titre du Rifseep, synthèse des informations évoquées *supra*, n'apparaît toutefois pas sur la fiche. Ce point devra à l'avenir être précisé par la commune.

2.1.2. Les collaborateurs de cabinet

Au début de son mandat, l'ordonnateur en exercice a choisi une directrice de cabinet, ancienne élue de Perpignan et de la CU. À la suite de la réorganisation des services, début 2021, cette dernière a pris la direction du pôle communication-jeunesse-enfance sur la base d'un nouveau contrat d'un an, renouvelable une fois, suivant l'article 3.2. de la loi du 26 janvier 1984, dans « l'attente du recrutement d'un fonctionnaire »¹³.

La chambre rappelle à la commune que les collaborateurs de cabinet n'ont pas vocation à diriger des services administratifs (CE, 26 janvier 2011, *Assemblée de la Polynésie française*, n° 329237 et réponse ministérielle à la question parlementaire n° 20328 du 28 janvier 2021, Journal Officiel du Sénat, 18 mars 2021, page 1826).

La chambre avait recommandé à la commune de se conformer aux dispositions réglementaires relatives aux emplois de collaborateur de cabinet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a mis fin aux contrats de collaborateurs de cabinet signés en mai 2021, qui ne respectaient les dispositions du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987. Les emplois inscrits au tableau des effectifs ont été supprimés par délibérations du 21 décembre 2021 et du 17 février 2022. De nouveaux contrats à durée déterminée de quatre ans pour trois heures par semaine et rémunérés sur la base de la grille des adjoints administratifs ont été conclus en janvier 2022 avec le conseiller à la vie citoyenne et le conseiller à la sécurité.

¹³ Le préambule du contrat mentionne que le poste a été déclaré vacant le 29/04/2021. Aucune fiche pour ce poste n'est proposée depuis deux mois sur le site de la bourse à l'emploi du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Pyrénées-Orientales, consulté le 28/10/2021.

La recommandation de la chambre, faite au stade du rapport provisoire, est donc considérée comme mis en œuvre :

3. Se conformer aux dispositions réglementaires relatives aux emplois de collaborateur de cabinet. *Totalement mise en œuvre.*

2.1.3. L'évaluation professionnelle annuelle

L'évaluation professionnelle des personnels est une obligation pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Elle est assurée par un entretien professionnel depuis la loi n° 2009-972 du 3 août 2009, relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, et le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux. L'entretien, individuel et annuel, concerne l'agent fonctionnaire titulaire ou stagiaire, contractuel en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée d'une durée supérieure à un an et tous les cadres d'emplois. Il a pour objectif de :

- garantir aux agents le bénéfice d'un entretien avec leur supérieur hiérarchique direct ;
- renforcer le lien entre l'évaluation individuelle et les choix d'avancement, de promotion et de modulation indemnitaire.

Sur la période contrôlée, aucune évaluation n'a été réalisée, même si la procédure de l'évaluation professionnelle avait fait l'objet de travaux préparatoires interrompus par la crise sanitaire.

Les lignes directrices de gestion de la commune ont été présentées lors de la réunion du comité technique du 3 juin 2021.

La commune a indiqué, dans le cadre de l'instruction, qu'après la définition des postes et leur cotation, la tenue en début d'année 2022 d'entretiens d'évaluation, avec fixation d'objectifs, permettra d'asseoir la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire.

2.1.4. L'avancement

La chambre a examiné l'application des critères retenus par la commune pour les propositions d'avancement de 2021. Elle constate que, sur la liste, tous les agents sont proposés pour des grades où il n'existe pas de ratio promus/promouvables. C'est en particulier le cas pour les agents territoriaux spécialistes des écoles maternelles (ATSEM). Par ailleurs, la commune semble privilégier l'ancienneté, le candidat le plus âgé étant systématiquement proposé.

Les lignes directrices de gestion, adoptées en 2021, fixent les critères d'appréciation des agents : l'évaluation professionnelle, mise en œuvre en 2022, deviendra le premier élément devant l'ancienneté de l'agent.

La chambre invite la commune à profiter de la mise en place de l'évaluation professionnelle des agents et de lignes directrices de gestion pour établir les bases d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

2.1.5. La formation

La formation répond aux besoins de compétences des agents tout au long de leur vie professionnelle au sein de la collectivité.

Le bilan social au titre de 2019 (page 6) fait état de neuf jours de formation suivis par quatre agents (5,3 % des 75 agents permanents recensés dans le document) pour un montant total de 21 708 €.

Pour l'avenir, le recueil des besoins de formation à l'occasion des entretiens annuels d'évaluation devra permettre à la commune de construire un plan de formation et de renforcement des compétences de l'ensemble de ses agents.

2.2. Le temps de travail

2.2.1. La durée légale annuelle

La durée annuelle légale du temps de travail pour les agents publics est de 1 607 heures depuis 2005. En application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la commune disposait d'un délai d'un an, à compter du dernier renouvellement du conseil municipal, pour s'aligner sur la durée légale. La commune a adopté par délibération du 21 décembre 2021 un nouveau régime de temps de travail entré en application au 1^{er} janvier 2022 pour les agents de tous les services. Si ce dernier marque un progrès notable par rapport à la situation antérieure, il n'est pas encore totalement respectueux des dispositions légales applicables et représente encore un écart de 0,4 ETP à l'échelle de la commune.

La chambre constate que des travaux et consultations ont été engagés et formule la recommandation suivante :

4. Adopter et mettre en application, sans délai, un nouveau règlement de temps de travail, conforme aux dispositions légales applicables. *Non mise en œuvre.*

2.2.2. Le compte épargne-temps

Le compte épargne-temps (CET) a été instauré dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004. Ce dispositif permet, suivant plusieurs conditions, aux agents qui le souhaitent d'accumuler des droits à congés sur plusieurs années. Le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 a donné compétence aux collectivités pour la fixation des règles de fonctionnement des CET. Il leur a ainsi permis de délibérer afin de proposer à leurs agents une compensation financière en contrepartie des jours déjà inscrits sur leurs CET respectifs.

Le CET n'a pas été mis en place à Toulouges. Jusqu'à la fin 2021, il était demandé aux agents de consommer les jours de congé dans l'année civile ; un report étant possible, en pratique, jusqu'à la fin du premier trimestre de l'année suivante.

Un groupe de travail a été constitué lors de la réunion du comité technique du 11 février 2021 afin de préparer la mise en place du CET au 1^{er} janvier 2022.

2.2.3. L'absentéisme

Entre 2016 et 2020, le taux d'absentéisme moyen établi à partir des données de la commune, est de plus de 6 %. Cela représente chaque année six agents absents à l'échelle de la commune (hors maternité) :

tableau 7 : absentéisme de 2016 à 2020

Absentéisme titulaires / stagiaires	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution sur la période
Nombre de jours d'absence (maladie ordinaire)	1276	1067	970	1306	1464	15%
Nombre d'agents concernés	45	42	38	40	37	-18%
Nombre de jours d'absence (maladie ordinaire) par agent	28,4	25,4	25,5	32,7	39,6	40%
Absentéisme contractuels	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution sur la période
Nombre de jours d'absence (maladie ordinaire)	97	66,5	29	11	32	-67%
Nombre d'agents concernés	7	6	5	4	8	14%
Nombre de jours d'absence (maladie ordinaire) par agent	13,9	11,1	5,8	2,8	4,0	-71%
Nombre total d'agents permanents de la commune	91	92	102	105	103	13%
Taux d'absentéisme*	7,1%	5,8%	4,6%	5,9%	6,8%	-4%

Source : commune, retraitements CRC

*Il est compté 213 jours de travail par an à Toulouges = nombre de jours d'absences / nombre de jours travaillés par an pour tous agents $\times 100$.

Les absences pour maladie ordinaire ont fortement augmenté (+ 40 %) depuis 2017 et atteignent pratiquement 40 jours.

En outre, suivant le bilan social 2019, près de six agents ont été en congé longue maladie en moyenne sur la période. Six autres agents ont été en arrêt à la suite d'un accident du travail sur la période.

Compte tenu d'un absentéisme élevé, la chambre encourage la commune à en étudier les raisons afin de mettre en œuvre les formations ou moyens de prévention permettant d'y remédier, notamment ceux inscrits dans le document unique de prévention des risques professionnels.

Dans sa réponse, la commune indique porter un intérêt particulier à ce constat et estime que les mesures d'organisation et de gestion des ressources humaines seront de nature à conduire à une diminution de l'absentéisme en 2022 et 2023.

2.3. Les éléments de rémunération

2.3.1. Le régime indemnitaire

2.3.1.1. Le régime indemnitaire par filière

La commune n'a mis en place le Rifseep pour les agents de la filière administrative qu'à compter du 1^{er} janvier 2022. Auparavant, les primes n'étaient donc pas modulées suivant la cotation des fonctions exercées et l'atteinte des objectifs fixés comme le prévoit la réglementation. L'attribution du Rifseep est exclusive du versement de certaines indemnités antérieurement attribuées, dont l'indemnité de responsabilité des régisseurs.

Par délibération du 22 septembre 2015, la commune a confirmé le versement d'un « complément de rémunération » depuis 1979 sous la forme d'une prime de fin d'année et rattache cette prime aux avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. La commune n'ayant pas produit de délibération antérieure à 1984 attestant de la création de cette prime, la chambre souligne le caractère irrégulier de son maintien.

Si l'ancien ordonnateur a fait valoir l'antériorité de la pratique, elle n'en demeure pas moins que celle-ci est irrégulière.

La commune a précisé, lors de la réunion du comité technique du 11 février 2021, que cette prime serait intégrée dans les versements mensuels du Rifseep.

En outre, la commune a indiqué qu'aucune délibération n'a autorisé la mise en place de l'indemnité spéciale des agents de police municipale. La filière « police municipale » n'étant pas pour le moment intégrée dans le Rifseep, la chambre encourage la commune à prendre une délibération pour régulariser cette situation.

2.3.2. Le paiement des heures supplémentaires

Une délibération encadrant le paiement d'heures supplémentaires définit les grades ou cadres d'emploi éligibles mais non des fonctions, comme cela est prévu par les dispositions réglementaires. La chambre a invité la commune à formaliser les règles applicables et mettre en place une démarche de type contrôle de gestion pour en piloter la bonne application.

En réponse, la commune a indiqué avoir défini un circuit de contrôle et de validation des heures supplémentaires. Elle précise que les anomalies relevées par la chambre sont en cours de correction.

tableau 8 : heures supplémentaires récupérées et payées de 2016 à 2020

Année	Nombre d'heures suppl. récupérées sur l'exercice	Nombre d'agents concernés	Nombre d'heures suppl. payées sur l'exercice	Nombre d'agents concernés	Coût (en €)	IHTS réglées moyenne par agent (en €)
2016	1 563	36	498,2	29	9 292,83	320,40
2017	1 397	46	868,7	34	18 383,18	540,70
2018	1 492	41	644,5	29	12 899,33	444,80
2019	1 465	37	960,2	35	18 639,20	532,50
2020	892	41	705*	36	13 642,00	378,90

Source : commune (IHTS = indemnités horaires pour travaux supplémentaires)

* D'après les fichiers de paie, la CRC recense 747 heures en 2020 pour 36 agents.

2.3.3. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI peut être versée à certains agents territoriaux en raison de la nature des fonctions exercées, c'est-à-dire pour des emplois comportant une responsabilité ou technicité particulières, ou du lieu où ils les exercent. La liste limitative des fonctions ouvrant droit au bénéfice de la NBI est fixée par deux décrets du 3 juillet 2006 (n° 2006-779 et n° 2006-780). La NBI cesse d'être versée lorsque l'agent quitte les fonctions éligibles. Les périodes de perception de la NBI apportent un supplément de pension aux agents concernés.

Globalement, en 2019 à Toulouges, 21 agents sur un total de 75 titulaires et stagiaires percevaient une NBI, soit 28 % des agents éligibles. Cette proportion élevée ne correspond pas à l'esprit de cette bonification qui vise à distinguer des fonctions comportant des responsabilités ou une technicité spécifique.

Ainsi, à Toulouges, huit agents bénéficient d'une NBI de 10 points au titre des fonctions d'accueil du public. Le Conseil d'État a précisé que la NBI « accueil » doit être attribuée « aux agents dont l'emploi implique qu'ils consacrent plus de la moitié de leur temps de travail total à des fonctions d'accueil du public » (CE, *Commune de Carrières-Sur-Seine*, 4 juin 2007).

tableau 9 : évolution de la NBI

2016		2019	
Nombre bénéficiaires	Montant global	Nombre bénéficiaires	Montant global
19	15 571 €	21	16 474 €

Source : CRC, à partir des données de la commune

Dans le cadre de la réorganisation en cours des services, la chambre invite la commune à vérifier que les agents occupent toujours des emplois ouvrant droit à la NBI.

2.3.4. Les avantages en nature

Un agent bénéficie d'un logement de fonction. Les conditions d'attribution de ce logement ont été régularisées en 2022 par délibération du conseil municipal.

En outre, la commune possède des logements et parkings qu'elle loue à des particuliers à des loyers modérés, parmi lesquels des agents municipaux. L'ordonnateur a indiqué qu'il n'existe aucune règle codifiée, ni commission pour l'attribution de ces biens. La chambre incite la commune à se doter d'un règlement en la matière dans un objectif de transparence et de respect d'une certaine impartialité dans l'attribution des biens.

Au vu des développements relatifs aux ressources humaines qui précèdent, la chambre recommande à la commune de :

5. Sécuriser les procédures et renforcer les contrôles en matière de suivi des effectifs, des contrats, du temps de travail et des éléments de rémunération. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune comptait 118 agents physiques à fin septembre 2021 dont 25 % sont des agents contractuels, souvent recrutés pour des périodes de moins d'un an renouvelées. Après l'intégration des agents de l'OMJC, la commune compte 155 agents physiques en février 2022.

Lors du contrôle, plusieurs irrégularités ont été relevées par la chambre en matière de gestion des ressources humaines. La commune s'est attachée à mettre en place certains dispositifs à compter de 2022, en matière de recrutement, de suivi des effectifs, de temps de travail, d'évaluation professionnelle et de primes.

La poursuite de la formalisation et le contrôle des procédures de la fonction ressources humaines sont recommandées par la chambre.

3. LES ACHATS ET LA COMMANDE PUBLIQUE

3.1. La fonction commande publique et achats

3.1.1. Rappel de la réglementation applicable

Le code de la commande publique (CCP) distingue trois catégories de marchés : fournitures, services et travaux.

L'article L. 2120-1 du CCP prévoit trois procédures de passation des marchés : les achats inférieurs à 40 000 € HT¹⁴ pour lesquels un marché peut être passé sans publicité ni mise en concurrence préalable¹⁵, les marchés à procédure adaptée¹⁶ où l'acheteur définit librement les modalités de passation du marché, dans le respect des principes fondateurs prévus à l'article 3 du CCP et, enfin, les marchés à procédure formalisée, comme l'appel d'offres, pour les marchés supérieurs aux seuils de 5 350 000 € HT pour les marchés de travaux et de 214 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services¹⁷.

Dans tous les cas, la détermination préalable des besoins est primordiale car elle conditionne les obligations procédurales ainsi que le respect des seuils de publicité. De cette étape préalable et du respect des règles de procédure dépendra la qualité de l'achat public.

Suivant l'article L. 2111-1 du CCP, la nature et l'étendue des besoins à satisfaire doivent être déterminées avec précision, avant le lancement de la consultation.

Sauf exception¹⁸, le besoin à satisfaire s'évalue à l'échelle de l'organisme dans son ensemble et non de ses multiples services pris à part. Enfin, l'acheteur doit exprimer son besoin au moyen de spécifications techniques, définissant les caractéristiques requises¹⁹.

Pour les marchés de fournitures courantes et services, le seuil de formalisation est apprécié au niveau de l'unité fonctionnelle²⁰. Celle-ci se définit comme un ensemble de prestations homogènes concourant à la réalisation d'un même projet. Les marchés de fournitures et de services répondant à des besoins récurrents²¹, l'unité fonctionnelle doit être évaluée sur une période glissante, le plus souvent les trois derniers exercices, voire les quatre derniers. Dès lors, en fonction des montants cumulés sur les trois ou quatre derniers exercices, la procédure est arrêtée : marché sans formalisme, marché à procédure adaptée ou appel d'offres.

Pour les marchés de travaux, l'article R. 2121-5 du CCP prévoit que l'estimation financière du besoin s'évalue en prenant en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération ainsi que la valeur totale des fournitures et services nécessaires à l'exécution des dits travaux.

¹⁴ Modifié par le décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 ; entre le 01/10/2015 et le 31/12/2019, le seuil était de 25 000 € HT.

¹⁵ Article L. 2122-8 du CCP : il ne s'agit ni d'une procédure adaptée ni d'une procédure formalisée.

¹⁶ Article L. 2123-1 du CCP.

¹⁷ Depuis le 01/01/2020.

¹⁸ Exception prévue par l'article R. 2121-2 du CCP : notion d'unité opérationnelle autonome où le calcul peut se faire à cette échelle.

¹⁹ Article L. 2111-2 du CCP.

²⁰ Article R. 2121-6 du CCP.

²¹ Article R. 2121-7 du CCP.

3.1.2. Organisation de la fonction achat

La commune ne dispose pas d'un service unifié responsable de l'ensemble des achats. Jusqu'en 2021, chacun des services pouvait demander des devis voire, dans certains cas, passer des commandes.

La commune n'a pas assuré de suivi de ses achats *via* une nomenclature ; aucune étude sur les principaux fournisseurs n'avait été réalisée jusqu'au contrôle de la chambre.

La commune ne dispose pas non plus d'un guide ou d'un règlement de la commande publique. Seul un tableau interne, non mis à jour, récapitule les acteurs et étapes des marchés à procédure adaptée.

La procédure d'achat est morcelée. Dans le cas des grosses opérations identifiées comme des marchés formalisés, le service « administration générale » (un agent de catégorie B et un agent de catégorie C) assiste le service concerné dans la préparation et le lancement de la procédure.

Par la suite, le service administration générale détermine la procédure de passation, rédige les documents de consultation des entreprises, suit les échanges dématérialisés avec les candidats, prépare et rédige les procès-verbaux et rapports de la commission d'appel d'offres (CAO) et notifie les décisions aux candidats.

L'exécution des marchés est ensuite transférée au service concerné et au service des finances pour les paiements. Les agents du service administration générale n'ont pas de logiciel d'aide à la rédaction des dossiers de consultation des entreprises (DCE) ou de modèles-type ; les documents contractuels sont adaptés au gré des besoins.

Dans le cas de marchés de travaux importants ou de marchés complexes (assurances), la commune a recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage pour la préparation et le suivi du marché.

Cette organisation qui maintient la séparation, entre plusieurs services, de la procédure de sélection puis du suivi de l'exécution n'a pas permis à la commune de déceler des dysfonctionnements de la commande publique. L'ordonnateur en fonctions s'est attaché à mutualiser les commandes (notamment avec le CCAS et l'OMJC), à centraliser et contrôler les achats, dans un objectif de gains économiques et de sécurisation des procédures.

3.2. Examen d'un échantillon

3.2.1. En matière de fournitures courantes et services

Si l'examen d'un échantillon d'appels d'offres par la chambre n'appelle pas de commentaire s'agissant de la régularité de leur procédure, il n'en est pas de même pour les marchés à procédure adaptée et les achats hors marché.

Effectivement, la chambre a procédé à une analyse par fournisseur des achats courants de la commune, sur trois années, entre 2017 et 2019 pour les dépenses des comptes 61 et 62.

Certaines dépenses de fonctionnement récurrentes et présentant un caractère homogène n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence ou d'un marché formalisé²² alors que la réglementation l'aurait imposé. Si l'extraction de la chambre porte sur trois années, la plupart des prestations étaient commandées auprès du même fournisseur avant 2017 et se sont poursuivies jusqu'en 2020. Cela a notamment été le cas pour des prestations de services et d'entretien des terrains et espaces verts, de location et entretien des photocopieurs, d'assurance, d'imprimerie, de traiteurs.

3.2.2. En matière de travaux

Les marchés examinés par la chambre et passés sous forme d'appel d'offres n'appellent pas de commentaire s'agissant de leur régularité. Néanmoins, et à l'instar des marchés de fournitures, la chambre dresse un même constat de parcellisation de l'achat et de risque juridique pour les fournisseurs récurrents de travaux et immobilisations (compte 21x). Pour ces travaux, des entreprises de travaux implantées à Toulouges bénéficient d'une part importante des dépenses dans le cadre de marchés et hors marchés.

Au vu des développements qui précèdent, la chambre formule les recommandations suivantes :

6. Organiser la fonction achat en veillant à la bonne définition des besoins et au suivi de la computation des seuils. *Non mise en œuvre.*

7. Formaliser un guide de l'achat public à appliquer pour l'ensemble des achats. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période 2016-2021, la fonction achat de la commune a été éclatée entre plusieurs services, sans coordination au niveau de la commune.

Si les procédures lancées sous forme d'appel d'offres n'appellent pas de commentaire, ce cloisonnement et l'absence d'homogénéisation des besoins en amont des achats a conduit la commune à des pratiques irrégulières et à un non-respect répété des principes de la commande publique, tant pour les fournitures courantes et services que pour les travaux. Ce mode opératoire a exposé la commune et les élus à un risque juridique, y compris pénal.

L'organisation d'une fonction achat unifiée et la formalisation d'un guide des procédures sont deux conditions préalables au respect de la réglementation applicable et à l'obtention de meilleurs tarifs pour la commune.

²² Sur le compte 60623, la commune paie, sur factures mensuelles, les repas de la crèche auprès du même restaurateur pour environ 22 k€ par an entre 2017 et 2019.

4. L'INFORMATION FINANCIÈRE, LA FIABILITÉ ET LA FONCTION FINANCIÈRE

4.1. L'information financière à destination des élus et les prévisions budgétaires

Jusqu'en 2020, la commune a eu recours, pour la présentation des budgets primitifs, à un cabinet de conseil qui a établi une analyse de la situation financière et des éléments prévisionnels à l'horizon de deux ans.

Comme indiqué *supra*, le nouveau maire, élu en juillet 2020, a également commandé un audit financier et organisationnel approfondi de la commune. Les premiers éléments de conclusion ont été présentés lors de la réunion du conseil municipal du 22 février 2021.

4.1.1. Débats d'orientation budgétaire

Durant la période sous contrôle, les débats d'orientation budgétaire se sont tenus conformément aux modalités réglementaires. Ils étaient appuyés des rapports présentant la situation générale, les hypothèses et analyses établies par le cabinet conseil, les postes du projet de budget en fonctionnement et en investissement.

En revanche, la situation globale de l'endettement de la commune et l'avancement des opérations des projets pluriannuels d'investissement n'étaient pas analysés.

La commune devra dorénavant y veiller.

4.1.2. Annexes obligatoires des comptes administratifs et informations générales

Certaines annexes obligatoires devant figurer aux comptes administratifs étaient absentes ou incorrectement renseignées durant la période sous revue.

Ainsi les annexes C1.1 « état du personnel », C2 « liste des organismes dans lesquels ont été pris un engagement financier », C3.1 « liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune », C3.2 « liste des établissements publics créés », C3.3 « liste des services individualisés dans un budget annexe » des comptes administratifs 2016 à 2020 n'ont pas été complétées. De même, l'annexe B1.7 « liste des concours attribués à des tiers » qui retrace les subventions versées n'a pas été complétée pour les exercices 2016 à 2020. Des informations figurent néanmoins à l'annexe C2 « liste des organismes dans lesquels il a été pris un engagement financier », pour la seule année 2020.

La chambre souligne que ces lacunes ont privé les élus et le public d'éléments d'information importants sur l'organisation et la situation financière de la commune.

La commune devra veiller à l'avenir à ce que toutes les informations requises soient portées dans les documents budgétaires.

4.1.3. La qualité des prévisions budgétaires

4.1.3.1. En fonctionnement

Sur la période contrôlée, les prévisions en recettes et en dépenses de fonctionnement ont été établies sur la base des réalisations des deux ou trois années précédentes. La gestion a été centralisée sans déléguer d'enveloppe budgétaire aux services.

Les prévisions en dépenses de fonctionnement s'avèrent surestimées, la moyenne de réalisation étant de 89 %, même si la prévision s'améliore en 2019-2020.

À l'inverse, la moyenne de réalisation des recettes de fonctionnement est de 103,5 %, illustrant une appréciation prudente des recettes attendues.

tableau 10 : les réalisations budgétaires – section de fonctionnement (en euros)

Année	Dépenses de fonctionnement				Recettes de fonctionnement			
	BP+DM	Réalisé	%	Crédits annulés	BP+DM	Réalisé	%	Crédits annulés
2016	5 965 479	4 834 631	81%	1 130 848	7 884 357	7 935 045	100,6%	-50 688
2017	6 021 574	5 124 426	85,1%	897 149	5 614 461	5 806 699	103,4%	-192 238
2018	5 889 260	5 039 361	85,6%	849 900	5 959 730	6 346 202	106,5%	-386 472
2019	5 597 760	5 511 392	98,5%	86 368	5 771 629	5 896 421	102,2%	-124 792
2020	6 081 033	5 774 293	95%	306 740	6 000 169	6 274 183	104,6%	-274 014
Moyenne			89%				103,5%	

Source : documents budgétaires de la commune (BP = budget primitif ; DM = décision modificative)

4.1.3.2. En investissement

Au cours de la période sous revue, les prévisions étaient établies, en dépenses, sur la base des soldes des marchés en cours et des annuités en capital ; en recettes, elles l'étaient sur la base des échéanciers de versement d'acomptes de demandes de subventions liées à l'exécution des marchés et à la mobilisation de nouveaux emprunts.

En prenant en compte les restes à réaliser (RAR), la moyenne de réalisation de la période est de 81,2 % pour les dépenses d'investissement et de 105,6 % pour les recettes d'investissement²³.

tableau 11 : les réalisations budgétaires – section d'investissement RAR inclus (en euros)

Année	Dépenses d'investissement					Recettes d'investissement				
	BP+DM	Réalisé	RAR	%	Crédits annulés	BP+DM	Réalisé	RAR	%	Crédits annulés
2016	4 351 978	3 136 814	218 229	77,1%	996 935	1 344 553	1 244 964	232 027	109,8%	-132 438
2017	3 503 988	2 137 004	529 929	76,1%	837 054	4 509 091	4 544 560	571 048	113,5%	-606 517
2018	4 089 886	2 640 086	820 625	84,6%	629 175	2 228 162	1 701 731	768 837	110,9%	-242 405
2019	5 785 351	3 396 846	1 386 275	82,7%	1 002 230	4 523 356	2 927 116	1 431 273	96,4%	164 968
2020	3 662 763	2 725 853	406 263	85,5%	530 647	2 698 354	2 028 843	595 715	97,3%	73 796
Moyenne				81,2%					105,6%	

Source : documents budgétaires de la commune

²³ En ne prenant pas en compte les RAR, le taux de réalisation des dépenses d'investissement est 66,2 %. Le poste disposant du taux de réalisation le plus réduit est celui des opérations d'équipement avec 58,7 %.

4.1.4. Sincérité des restes à réaliser

La définition et les conditions de prise en compte des RAR sont connues et appliquées par la commune²⁴.

Pour la période de contrôle, la moyenne des RAR par rapport aux dépenses d'investissement est de 37 % et de 87 % pour les recettes. Leur montant représente une part importante de l'exécution (2017 et 2019).

Les justificatifs en recettes et en dépenses ont été présentés, cumulés par article et code fonction. La commune pourrait néanmoins joindre le détail des opérations justifiant l'inscription en RAR.

Les RAR ont été vérifiés par sondage pour l'exercice 2020, sans constater d'anomalie.

tableau 12 : les RAR (en euros)

RAR-Dépenses d'investissement	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Dépenses d'investissement	2 390 311,2	930 052,4	1 646 799,6	2 691 431,8	2 132 696,2	1 958 258,2
Crédits ouverts	4 520 554,4	4 911 643,0	4 129 886,3	5 826 745,3	3 810 987,3	4 639 963,3
RAR au 31 décembre	218 229,4	529 929,3	820 625,1	1 386 274,6	406 263,1	672 264,3
<i>RAR en % des prévisions budgétaires</i>	4,8%	10,8%	19,9%	23,8%	10,7%	14,0%
<i>RAR en % de réalisation effective</i>	9,1%	57,0%	49,8%	51,5%	19,0%	37,3%
RAR-Recettes d'investissement	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Recettes d'investissement hors emprunt	723 877,9	1 080 161,5	1 192 954,6	573 534,6	1 661 856,5	1 046 477,0
Crédits ouverts	4 520 554,4	4 911 643,0	4 129 886,3	5 826 745,3	3 810 987,3	4 639 963,3
RAR au 31 décembre	232 027,1	571 047,7	768 836,7	1 431 272,8	595 715,0	719 779,9
<i>RAR en % des prévisions budgétaires</i>	5,1%	11,6%	18,6%	24,6%	15,6%	15,1%
<i>RAR en % de réalisation effective</i>	32,1%	52,9%	64,4%	249,6%	35,8%	87,0%

Source : comptes de gestion

²⁴ Aux termes de l'article R. 2311-11 A. 3° du CGCT, les RAR de la section d'investissement « correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

4.2. La fonction financière

4.2.1. L'organisation, le contrôle interne et la dématérialisation

4.2.1.1. L'organisation du service des finances

Le service des finances compte trois agents :

- une cheffe de service de catégorie B, en charge du suivi des dépenses et recettes d'investissement pour le budget principal et les budgets annexes²⁵, de la gestion des prêts et du suivi des immobilisations dans l'outil informatique ;
- un agent de catégorie C, en charge des dépenses de fonctionnement du budget principal de la commune et du budget annexe « Restaurant scolaire ». Outre le téléchargement des factures depuis Chorus-Pro, cet agent assure également le suivi de la gestion du CCAS et de l'OMJC et celui de la consommation des fluides et abonnements refacturés aux établissements ;
- un agent de catégorie C, en charge des recettes de fonctionnement du budget principal et du budget annexe « Restaurant scolaire » (dont les inscriptions à la cantine et le suivi des pointages avec l'outil e-enfance)²⁶.

La préparation budgétaire et le suivi de l'exécution budgétaire sont réalisés par l'ensemble du service. La commune est dotée d'un logiciel financier. Les trois agents du service des finances sont les seuls habilités à l'outil avec un même profil. Toutes les saisies et validations des opérations comptables sont donc concentrées²⁷.

Le nouveau DGS a modifié le circuit de signature des bons de commande et de validation des services faits. Alors que jusqu'ici les commandes pouvaient être effectuées par certains chefs de service, depuis 2021 la validation est effectuée par l'adjoint aux finances et le DGS.

Toutes les commandes sont donc désormais contrôlées, matérialisant un renforcement du contrôle des engagements dans un objectif de maîtrise des dépenses et de centralisation des achats²⁸.

4.2.1.2. Dispositif de contrôle interne

Le contrôle interne est un dispositif permanent et documenté qui vise à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une structure, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, en particulier comptables.

La commune dispose de très peu de notes de procédure, de modes opératoires ou de contrôles pour les opérations de gestion. Bien que les agents en poste soient expérimentés, cette

²⁵ Dont l'exécution des marchés et les dossiers de demandes de subventions et fonds de compensation pour la TVA. Jusqu'en 2019, elle réalisait la paie pour la commune et le CCAS et les déclarations sociales.

²⁶ Jusqu'en 2019, elle établissait aussi les demandes d'indemnisation des absences des agents auprès des organismes sociaux et des assurances.

²⁷ Création des tiers, engagement, saisie du service fait, mandatement, titres de recettes, mise en place des nomenclatures et des crédits budgétaires.

²⁸ Le service fait est matérialisé par la signature du demandeur sur la facture, qui est ensuite attestée par la signature du DGS avant saisie du mandat. Le bordereau électronique est signé par le DGS ou l'adjoint aux finances ou le maire avant transmission dématérialisée au comptable public. Les pièces justificatives de la dépense sont donc dématérialisées et/ou, pour les marchés et les demandes de subventions, conservées dans des dossiers papier.

absence de formalisation et la concentration des tâches sur un nombre réduit d'agents ne garantissent pas la correcte appropriation des règles de gestion, ni le contrôle de supervision de leur application.

Prenant en compte la réponse de l'ordonnateur indiquant que la mise en œuvre du contrôle interne sera plus effective en 2022, la chambre maintient sa recommandation :

8. Documenter les procédures de gestion, en particulier les circuits de validation, des engagements aux mandats. *Non mise en œuvre.*

4.2.1.3. Dématérialisation des pièces comptables et sécurité du système d'information

La commune a mis en place la dématérialisation de la transmission des pièces comptables, conformément aux obligations réglementaires.

En matière de règlement général de protection des données (RGPD), la commune remplit ses obligations réglementaires par l'adhésion, décidée par délibération du 25 juin 2019, à la prestation mutualisée de délégué à la protection des données proposée par le centre de gestion de la fonction publique territoriale des Pyrénées-Orientales.

Lors des contrôles sur place, il a été constaté l'obsolescence des matériels et la non-conformité de l'installation informatique. Le DGS a indiqué que des travaux urgents de remplacement et mise aux normes ont été lancés auprès d'un nouveau prestataire, pour un montant total prévu de 100 k€ au maximum.

4.2.2. Les régies de la commune

La commune dispose de 12 régies : neuf régies sur le budget principal (une régie d'avance, six régies de recettes et deux régies mixtes). Le budget annexe « Restaurant scolaire » compte deux régies de recettes et le budget annexe « Parking Côté » est aussi doté d'une régie de recettes.

Au total, les recettes encaissées par les régies s'élevaient à près de 380 k€ en 2019, les plus importantes étant celles du restaurant scolaire²⁹ et de la crèche ; pour leur part, les dépenses prises en charge par les régies d'avance s'élevaient à plus de 10 k€ en 2019.

tableau 13 : activité des régies de 2017 à 2020 (en euros)

Budget	Régie	Type de régie	2017	2018	2019	2020
BUDGET PRINCIPAL	Total général	AVANCES	6 311,99	3 395,04	13 648,9	4 308,04
	Total général	RECETTES	138 965, 41	134 564,13	135 505,51	85 152,92
BA PARKING CO	Total général	RECETTES	18 413,34	18 610,22	20 161,48	18 336,09
BA RESTAURANT	Total général	RECETTES	203 365,40	235 085,01	220 286,79	182 286,17

Source : balances des comptes 4711 et 5411

²⁹ Environ 350 factures de cantine émises à l'encontre de familles en décembre 2019. Le restaurant scolaire se fournit auprès de l'UDSIS (cuisine centrale mutualisée) pour un montant total d'environ 220 k€ en 2019 et rembourse pour environ 89 k€ au budget principal pour les personnels mis à disposition. Il n'y a pas d'autre client (CCAS ou foyer, la crèche achète ses repas auprès d'un restaurateur).

Aucun contrôle des régies n'a été effectué par l'ordonnateur ou le comptable entre 2016 et septembre 2021. La chambre formule en outre les observations suivantes :

- certains arrêtés municipaux de 2018 et 2019 ne contiennent pas les visas des textes réglementaires les plus récents ;
- l'attribution et le montant des indemnités de responsabilité de chacun des régisseurs sont définis par des arrêtés du maire. La commune indique qu'il n'existe pas de délibération du conseil municipal instituant le versement de cette indemnité et que cette irrégularité va être corrigée ;
- les arrêtés de certaines régies doivent être actualisés afin de prévoir le remboursement de trop-perçus de produits : par exemple, la régie des abonnés au restaurant scolaire doit procéder au remboursement du solde d'abonnement de repas quand un enfant quitte définitivement la cantine ; ces remboursements sont traités actuellement comme des réductions des montants déjà perçus.

La chambre a procédé à un contrôle sur place des conditions d'activité de trois régies (parking Côté, abonnés du restaurant scolaire et produits communaux)³⁰. Chaque régisseur ne disposait pas d'une documentation à jour de la réglementation applicable et les tarifs n'étaient pas affichés. Ces points d'amélioration devront être mis en œuvre par la commune.

Le nombre des régies, dont certaines ont une activité marginale, est important ; cet éparpillement ne favorise pas l'optimisation des contrôles obligatoires et constitue une zone de risques pour la commune.

L'article R. 1617-17 du CGCT dispose que : « les régisseurs de recettes, d'avances, ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. Ils sont également soumis aux vérifications des autorités habilitées à contrôler sur place le comptable public assignataire ».

Il sera indispensable de rationaliser le nombre des régies, après l'intégration des activités de l'OMJC qui comptait pour sa part huit régies, afin d'optimiser la réalisation des contrôles réglementaires sur leurs opérations. En outre, la commune doit développer les moyens de paiement sécurisés en lien avec le comptable public car seules trois régies sont dotées d'un compte de dépôt de fonds au Trésor³¹.

Au vu des développements qui précèdent, la chambre recommande à la commune de :

9. Rationaliser le nombre des régies afin de faciliter la mise en œuvre des contrôles réglementaires de leurs opérations. *Non mise en œuvre.*

4.2.3. Délai global de paiement

D'une durée de 26,4 jours en 2020, le délai moyen de paiement s'est allongé depuis 2017. Selon la commune, cette situation résulte de la dématérialisation de la réception des factures et des effets de la crise sanitaire de 2020. Le délai moyen dépasse 30 jours en investissement. Pourtant,

³⁰ Sans toutefois procéder à une vérification des valeurs.

³¹ Dépôt de fonds au Trésor pour les régies de la crèche, de la garderie périscolaire, des abonnés au restaurant scolaire (source : arrêtés de création/modification des régies).

la commune n'a pas payé d'indemnité de retard (compte 6711) durant la période sous revue. La chambre n'a pas identifié que ces délais résultaient de tensions sur la trésorerie de la commune.

Les services de la commune sont invités à analyser les causes de ces retards et à respecter, pour l'avenir, le délai légal de paiement ; à défaut, la commune devra veiller à mandater les intérêts moratoires conformément à la réglementation.

tableau 14 : délais de paiement entre 2017 et 2020

<i>en jours</i>	2017	2018	2019	2020
Délai moyen global	21,9	22,7	25,1	26,4
Délai en fonctionnement	20,4	20,3	22,2	24,0
Délai en investissement	33,5	38,1	37,2	37,7

Source : comptable public (outil Delphes)

4.3. La fiabilité des comptes

4.3.1. L'encours de la dette

Des montants de dette différents entre les comptes administratif et de gestion

Le montant de la dette a été complété dans les annexes respectives du compte administratif pour chaque exercice³². Néanmoins, des écarts subsistaient entre ces derniers et le compte de gestion du comptable public sur la période 2016-2020.

En 2020, l'écart s'élève à plus de 1 M€ et provient essentiellement du compte 167. Ce compte regroupe les emprunts et les dettes assortis de conditions particulières, notamment les opérations avec les locataires acquéreurs (compte 1676)³³.

La commune doit se rapprocher du comptable public pour régulariser l'écart sur ce compte, qui date d'une dizaine d'années.

4.3.2. Les engagements hors bilan

En plus des garanties d'emprunts auprès d'un organisme de logement social³⁴, justifiées par des délibérations, la commune est engagée auprès de l'établissement public foncier local (EPFL) de Perpignan par 10 conventions de portage d'acquisitions foncières, signées entre 2011 et 2020. Celles-ci représentent au total un montant de 1,171 M€ à fin 2020.

Suivant les modalités des conventions à fin septembre 2021, le portage est le plus souvent d'une durée de 10 ans, le paiement en capital à l'EPFL est effectué pour 50 % du montant par des annuités constantes et pour 50 % *in fine*.

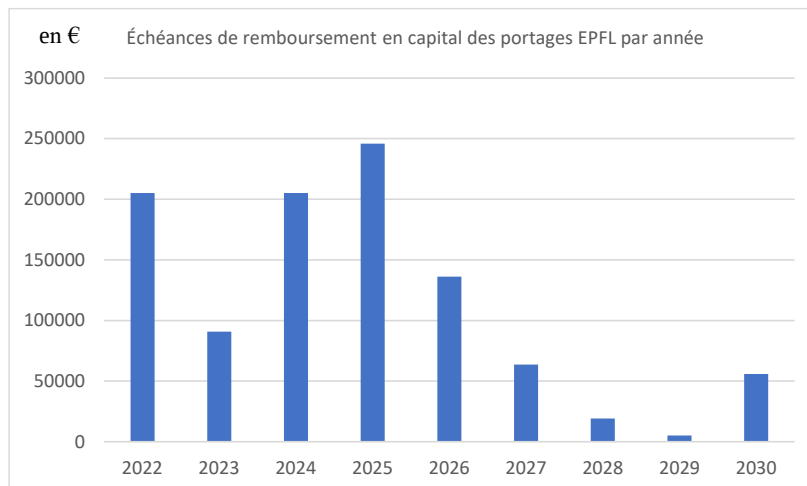
³² Annexe A2.2- Répartition par nature de dette (hors 16449 et 166), A2.3-Répartition des emprunts par structures de taux, A2.4-Typologie de la répartition de l'encours.

³³ La commune conduit des opérations d'accession à la propriété. À la clôture des budgets annexes, les montants sont intégrés au budget principal. L'écart constaté au compte 1676 provient sans doute d'une de ces écritures, il est antérieur à 2009, la somme de 882 107 € figurant à la balance d'entrée du compte au 01/01/2009.

³⁴ Les garanties des emprunts pour un total de 6,086 M€, dont 5,399 M€ de capital restant dû au compte administratif 2020, concernent la seule société coopérative et participative Marcou Habitat. Suivant les emprunts, la garantie de la commune est accordée à 50 % ou 100 %.

En complément du paiement des frais de gestion annuels à l'EPFL (généralement entre 0,5 % et 1 % du capital restant dû, pour un montant de 12 618,84 € au compte 6226 en 2019), les montants annuels prévus des remboursements en capital varient comme suit entre 2019 et 2030 :

graphique 1 : poids des échéances en capital des engagements auprès de l'EPFL



Source : CRC d'après les conventions signées avec l'EPFL

La commune doit tenir compte de ces engagements dans ses prévisions financières. Effectivement, ces opérations représenteront un poids de dépenses non négligeable en 2022, 2024 et surtout 2025 (avec le remboursement de 50 % d'une propriété place Esparre pour près de 180 k€).

La commune pourra également compléter les annexes budgétaires de ces engagements hors bilan afin de renforcer la fiabilité et l'information des élus et du public.

4.3.3. Rattachement des charges et des produits à l'exercice

La procédure de rattachement à l'exercice des factures non parvenues dont le service fait est constaté résulte du principe d'indépendance des exercices.

tableau 15 : le rattachement des charges et des produits (en euros)

Rattachements	2016	2017	2018	2019	2020
= Total des charges rattachées	82 758	72 401	44 153	59 201	86 398
Charges de gestion	4 594 011	4 855 761	4 810 382	5 332 845	5 577 557
Charges rattachées en % des charges de gestion	1,8%	1,5%	0,9%	1,1%	1,5%
= Total des produits rattachés	282 646	247 656	157 415	151 342	180 031
Produits de gestion	7 731 414	5 605 265	5 792 467	5 830 249	5 998 039
Produits rattachés en % des produits de gestion	3,7%	4,4%	2,7%	2,6%	3,0%
Différence (produits - charges rattachées)	199 888	175 255	113 261	92 140	93 633
Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion/2)	3,2%	3,4%	2,1%	1,7%	1,6%
Résultat de l'exercice	2 834 981	402 144	768 354	275 165	161 811
Différence en % du résultat	7,1%	43,6%	14,7%	33,5%	57,9%

Source : comptes de gestion

Les rattachements en dépenses représentent environ six jours de charges. Pour leur part, les rattachements en recettes pèsent pour 11 jours de produits car plus des quatre cinquièmes des

titres sont émis en décembre pour un montant de 50 à 80 % des restes à recouvrer au 31 décembre. Ce rythme d'émission tardif expose la commune à un risque de non-réalisation de ses recettes de l'année.

Nonobstant le taux de réalisation aujourd'hui favorable des recettes de fonctionnement, la chambre incite la collectivité à fluidifier l'organisation du traitement des recettes à partir du moment où leur exigibilité est acquise.

4.3.4. Les immobilisations

4.3.4.1. Enregistrement des biens

La commune tient informatiquement un registre de ses biens et un inventaire qualifié de « physique » des immobilisations comprenant la valeur initiale et la valeur nette des biens.

Le fichier fourni contient 4 319 lignes au 11 août 2021, pour une valeur initiale de 44,6 M€ et une valeur nette de 40,8 M€.

L'état de l'actif au 31 décembre 2020 pour le budget principal³⁵, tenu par le comptable public, comporte 2 603 lignes pour un montant total de 60,2 M€ de valeur brute et 57,2 M€ de valeur nette comptable.

Hors immobilisations transférées à la CU Perpignan Méditerranée Métropole, inscrites au compte 2423 de l'état de l'actif et absentes de l'inventaire de l'ordonnateur, le total des biens à l'actif s'élève à 48,5 M€ de valeur brute et 45,4 M€ de valeur nette comptable.

La chambre constate que les deux registres d'inventaire et d'état de l'actif ne sont pas ajustés au 31 décembre 2020. L'ordonnateur, conscient de ces difficultés, indique qu'il souhaite lancer des opérations d'ajustement avec le comptable public.

³⁵ Les états de l'actif des budgets annexes « Logements sociaux » et « Logements sociaux II », qui seuls portent des immobilisations, n'ont pas été examinés. Les montants inscrits aux comptes d'immobilisations des balances de ces budgets annexes pour 2018 (respectivement 9 659 € au 2132 pour le premier et 720 278,79 € au 2132 et 2 868,14 € au 2135 pour le second) ne correspondent pas aux écarts constatés par rapport à l'inventaire.

Les écarts, d'un montant total de 4 M€ environ, portent sur les comptes suivants :

tableau 16 : écarts entre l'inventaire et l'état de l'actif au 31 décembre 2020 (en euros)

Compte	Actif du comptable		Inventaire de la commune		Ecart Inventaire/Actif	
	Valeur initiale	Valeur nette	Valeur initiale	Valeur nette	Valeur initiale	Valeur nette
203x	0	0	12741,04	0	12 741,04	-
204x	652 296,70	557 158,52	282 066,82	178 586,85	- 370 229,88	- 378 571,67
205x	157 623,12	8 628,99	149 036,30	31 960,68	- 8 586,82	23 331,69
211x	2 711 451,92	2 711 451,92	3 826 646,39	3 519 626,47	1 115 194,47	808 174,55
212x	5 108 750,71	5 033 840,43	1 387 269,19	1 296 360,35	- 3 721 481,52	- 3 737 480,08
213x	31 463 859,80	31 181 292,24	13 351 571,01	12 952 254,31	- 18 112 288,79	- 18 229 037,93
215x	3 209 881,83	3 008 599,44	7 683 062,74	7 469 920,51	4 473 180,91	4 461 321,07
216x	80 763,72	80 763,72	75 608,39	75 608,39	- 5 155,33	- 5 155,33
217x	7 127,26	-	14 220,29	-	7 093,03	-
218x	3 412 270,81	1 126 088,49	4 050 575,99	1 565 525,72	638 305,18	439 437,23
231x	136 874,76	136 874,76	11 381 268,27	11 328 051,60	11 244 393,51	11 191 176,84
232x	-	-	44 305,96	-	44 305,96	-
238x	75 726,69	75 726,69	286 977,64	286 977,64	211 250,95	211 250,95
261x	800	800	-	-	800	800
266x	1 189 172,59	1 189 172,59	1 174 202,59	1 174 202,59	- 14 970,00	- 14 970,00
274x	54 991,48	54 991,48	76 241,48	76 241,48	21 250,00	21 250,00
275x	49 178,00	49 178,00	4100	4100	- 45 078,00	- 45 078,00
276x	234 585,39	234 585,39	818 344,42	818 344,42	583 759,03	583 759,03
Total hors c. 2423	48 545 354,78	45 449 152,66	44 618 238,52	40 777 761,01	-3 927 116,26	-4 671 391,65
2423	11 709 695,41	11 708 414,41			-11 709 695,41	-11 708 414,41
Total général	60 255 050,19	57 157 567,07	44 618 238,52	40 777 761,01	-15 636 811,67	-16 379 806,06

Source : CRC à partir de l'inventaire physique de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2020

Enfin, 534 lignes à l'actif tenu par le comptable public correspondent à des biens totalement amortis depuis plus de 10 ans (pour 1,2 M€ de valeur brute, dont beaucoup sur les comptes 205x) ; ces biens pourraient certainement être supprimés de l'actif, après délibération de la commune.

La chambre recommande à l'ordonnateur, qui s'y est engagé en réponse, de :

10. Se rapprocher du comptable public afin de corriger les écarts de l'actif immobilisé. Non mise en œuvre.

4.3.4.2. Immobilisations en cours

L'instruction budgétaire et comptable M14 énonce que le compte 23 enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées.

Le flux des immobilisations en cours en rapport avec le solde des immobilisations en cours a diminué de près de 100 % sur la période, alors que la commune a mené des travaux.

tableau 17 : les immobilisations en cours (en euros)

Immobilisations en cours	2016	2017	2018	2019	2020	Var. 2016-2020
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	3 262	31 215	67 365	108 828	136 875	4 096,1 %
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	719 996	27 953	37 409	41 464	28 047	- 96,1 %
Travaux en régie-immobilisations corporelles (C)	0	0	0	0	0	-
Immobilisations corporelles - Solde (D)	45 875 600	46 739 691	38 477 310	44 099 823	45 994 106	0,3 %
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	0,00	0,03	0,04	0,04	0,06	-
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	220,72	0,90	0,56	0,38	0,20	- 99,9 %
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %	4 085,3 %

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

En effet, la commune utilise peu les comptes 23x « immobilisations en cours ». Elle enregistre directement les dépenses aux comptes définitifs 21x, y compris pour des biens non encore mis en service, comme le club de rugby, l'aire sportive du Puig sec ou la résidence intergénérationnelle en 2019, inscrits à l'annexe A10.1 du compte administratif 2019 des entrées en immobilisations.

Cette pratique devrait avoir pour conséquence de déclencher l'amortissement immédiat de ces biens, de majorer les charges et ainsi de minorer par anticipation le résultat budgétaire. Pourtant, la commune bloque l'amortissement de ces actifs dans son logiciel comptable.

4.3.4.3. Règles d'amortissement

La commune a adopté les durées d'amortissement par catégories de biens par délibération n° 2014/10/02 du 27 octobre 2014. Les durées retenues, conformes aux fourchettes conseillées, se situent plutôt dans les durées maximales, ce qui semble correspondre au rythme de renouvellement de ses biens par la commune³⁶.

La chambre constate que :

- la liste retenue ne mentionne pas explicitement les subventions d'équipement versées (article L. 2321-2-28° du CGCT ; sept lignes pour un montant de 653 k€ à l'actif au 31 décembre 2020), qui sont toutefois amorties sur des durées de quatre à 10 ans ;
- la commune n'a pas déterminé de seuil en deçà duquel les biens n'entrent pas en immobilisations ;
- l'état de l'actif au 31 décembre 2020 compte 1 126 lignes, soit plus de 40 % des écritures, pour des biens d'un montant inférieur ou égal à 1 000 € TTC, représentant un total de 529 k€ de valeur brute (250 k€ de valeur nette), dont 618 lignes pour des biens de valeur inférieure ou égale à 500 € TTC ;
- la commune pourrait adopter un tel seuil afin de concentrer les travaux d'entrée en immobilisations et de tenue comptable sur des biens de valeur plus importante ;

³⁶ Au vu de l'âge des actifs figurant à l'annexe des biens sortis d'immobilisation des comptes administratifs.

- la commune a retenu le montant de 763 € TTC pour les biens de faible valeur amortis en un an (919 lignes pour des biens de valeur inférieure ou égale). À l'actif, les durées d'amortissement retenues sont toutefois celles de la catégorie de biens concernée. Pour les lignes d'écritures de 2017, hors opérations, la chambre évalue le sous-amortissement de ces biens dû à l'étalement de l'amortissement à plus de 15 k€ de dotation pour 2018, ce qui aurait minoré le résultat de l'exercice ;
- hors réseaux (deux lignes pour 2,6 M€ non amorties pour lesquelles des corrections sont à apporter), 19 lignes de l'état de l'actif passées entre 1996 et 2017 pour une valeur brute de plus de 471 k€ ne sont pas amorties alors qu'il s'agit de catégories de biens qui doivent l'être (aménagement de terrain, éclairage public, etc.), la chambre évalue la dotation annuelle de l'amortissement théorique sur une durée de 30 ans à environ 15 k€.

Globalement, ces anomalies ont abouti à minorer les dotations aux amortissements des exercices.

tableau 18 : dotations aux amortissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Dotations nettes aux amortissements	235 266	270 159	137 686	131 324	287 794

Source : comptes de gestion

Le résultat budgétaire des exercices 2018 et 2019 a ainsi été majoré. En 2020, la commune a procédé à la neutralisation des amortissements des subventions d'investissement versées pour un montant de 95 138 €. Aucune délibération n'a été prise pour autoriser cette écriture, dont l'effet sur le calcul du résultat est important. La commune a indiqué qu'elle travaille à élaborer une nouvelle délibération portant sur les règles d'amortissement.

La chambre précise que la formalisation de nouvelles règles d'amortissement devra permettre à la commune de fiabiliser son actif.

4.4. Synthèse des corrections proposées

Les développements qui précèdent ont conduit à rectifier le compte de résultat et le bilan de l'exercice 2018 et de façon plus marginale le compte de résultat de l'exercice 2020.

tableau 19 : corrections proposées

	Montants en € (arrondis)	Exercice 2018	Exercice 2020
Compte de résultat	Résultat net avant contrôle en fonctionnement	768 354	161 811
	Corrections sur les dot. aux amortissements	- 30 000	- 15 000
	Neutralisation dot aux amort. subv. Inv.		- 95 138
	Résultat net corrigé	738 354	51 673
Bilan	Actif immobilisé avant contrôle	49 369 840	
	Corrections sur les amortissements	- 30 000	
	Suppression des immobilisations anciennes	- 1 200 000	
	Suppression des immo. de faible valeur	- 529 000	
	Actif immobilisé corrigé	47 610 840	
	Passif avant contrôle	52 908 500	
	Correction sur les dettes locataires acquéreurs (c.1676)	- 882 107	
	Passif corrigé	52 026 393	

Source : comptes administratifs 2018 et 2020 et compte de gestion 2018

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune doit améliorer l'information financière à destination des élus et du public en complétant de façon rigoureuse l'ensemble des annexes des documents budgétaires.

Il conviendra également que la commune se dote des outils de suivi pluriannuels de ses projets d'investissement tant en ressources qu'en dépenses.

Enfin, la commune devra parfaire certaines procédures comptables, notamment la tenue de l'actif, les amortissements et le suivi de la dette qui présentent des insuffisances et emportent des conséquences sur la fiabilité des écritures et des états budgétaires et comptables.

5. ANALYSE FINANCIÈRE

Le budget de la commune de Toulouges est composé d'un budget principal et de six budgets annexes. En 2020, les recettes de fonctionnement du budget principal représentaient près de 96 % des recettes totales de fonctionnement de la commune. L'analyse a porté sur le budget principal dont les tendances s'appliquent au budget consolidé. La situation des budgets annexes figure en annexe. En lien avec le comptable public, la commune devra clôturer les deux budgets annexes « Logements sociaux » et « Al Horts ».

tableau 20 : liste des budgets

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Création	Nomenclature	Budgets retenus pour l'onglet 2-conso tous budgets	Budgets retenus pour l'onglet 3-conso budgets M14	Recettes de fonctionnement	
							2020 (en €)	%
21660213600014	Budget principal	TOULOUGES		M14	X	X	6 422 398	95,7%
21660213600071	Budget annexe	RESTAURANT SCOLAIRE TOULOUGES	2010	M14	X	X	270 611	4,0%
21660213600170	Budget annexe	LOGEMENTS SOCIAUX TOULOUGES	2015	M14	X	X	0	0,0%
21660213600188	Budget annexe	LOT SOCIAUX II TOULOUGES	2016	M14	X	X	0	0,0%
21660213600196	Budget annexe	PARKING CÔ TOULOUGES	2016	M14	X	X	16 196	0,2%
21660213600204	Budget annexe	LOT ALSHORTS TOULOUGES	2016	M14	X	X	0	0,0%
21660213600212	Budget annexe	ZAC MAS PUIG SEC TOULOUGES	2016	M14	X	X	0	0,0%
7								
Somme totale :							6 709 205	100%
Somme M14 :							6 709 205	100%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

5.1. Les recettes de gestion

Sur la période contrôlée, les ressources fiscales représentaient 72 % des produits de la commune et les ressources institutionnelles 23 %.

tableau 21 : les recettes de gestion de 2017 à 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2017-2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 312 705	3 417 154	3 543 592	3 651 653	4 169 995	857 290
+ Fiscalité reversée	234 856	372 594	291 821	362 225	239 136	4 280
= Fiscalité totale (nette)	3 547 561	3 789 748	3 835 413	4 013 878	4 409 131	861 570
+ Ressources d'exploitation	621 261	522 526	580 717	571 909	592 162	-29 099
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 425 889	1 460 195	1 385 431	1 402 261	1 262 781	-163 108
+ Production immobilisée, travaux en régie	10 555	19 999	28 689	9 991	0	-10 555
= Produits de gestion	5 605 265	5 792 467	5 830 249	5 998 039	6 264 074	658 809

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Entre 2017 et 2020, les recettes fiscales ont augmenté de plus de 10 %. La commune a profité d'un effet « bases », les taux étant restés constants depuis 2009. Les revalorisations législatives des bases se sont élevées à 7 % entre 2017 et 2020, la commune ayant également bénéficié de nouveaux logements (+ 340 logements entre 2013 et 2018 – source Insee).

Les taux de la taxe d'habitation (13,34 %), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (18,83 %) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (49,5 %) étaient inférieurs de deux points à ceux des communes de la strate³⁷. Néanmoins, rapporté au potentiel fiscal des habitants de la commune, le taux d'effort fiscal de Toulouges était de 1,14 en 2019, comparable à celui des communes de sa strate³⁸.

Le conseil municipal a voté, en 2021, une augmentation des taux de quatre points pour la taxe foncière. Les recettes fiscales de 2021 sont en hausse de plus de 500 k€ par rapport à l'exercice 2020.

Au titre de son appartenance à la CU Perpignan Méditerranée Métropole, la commune bénéficie d'une attribution de compensation (cf. *supra* au § 1.3.1) de 152 k€ sur la période 2017-2021, de la dotation de solidarité communautaire pour 15 k€ et du fonds de péréquation (FPIC) pour un montant moyen de 124 k€. Au total, la fiscalité reversée a ainsi représenté 3,8 % des produits de gestion de Toulouges en 2021, contre 4,2 % en 2017.

Les recettes institutionnelles, de l'ordre de 1,4 M€ entre 2017 et 2020, diminuent de 10 %, à 1,27 M€ en 2021. Parmi ces ressources, la dotation globale de fonctionnement (865 k€) baisse de 1,5 %. Les participations, 330 k€ en 2020 et 2021, dont plus de 90 % proviennent des organismes sociaux au titre de la petite enfance, baissent également de 6 % sur la période. Les autres attributions, au titre de compensation de la taxe professionnelle, des exonérations fiscales de taxe d'habitation et taxe foncière, s'élèvent à 220 k€, en hausse de 12 % entre 2017 et 2021.

Les ressources d'exploitation, de 592 k€ en 2021, sont en baisse de 4,7 % entre 2017 et 2021 et comprennent les remboursements de la mise à disposition de personnel et de prestations au CCAS et à l'OMJC, les recettes de la crèche, de la médiathèque³⁹, les locations de salles, des locaux de la Poste, et les insertions dans le magazine municipal.

³⁷ Source : fiche de la direction générale des collectivités locales 2020.

³⁸ L'effort fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune. Il est calculé en rapportant les produits perçus par la commune sur certaines taxes (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères / redevance d'enlèvement des ordures ménagères, ainsi que les produits correspondant à certaines exonérations) au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (que l'on nomme potentiel fiscal « trois taxes »).

³⁹ La diminution de certaines de ces recettes est liée à la crise sanitaire.

5.2. Les dépenses de gestion

Entre 2017 et 2021, les charges de gestion ont augmenté de 937 k€, soit 19,3 %. Elles s'élevaient à 5,8 M€ en 2021 et étaient composées à 61,7 % des charges de personnel (3,6 M€), 17,2 % des charges à caractère général, 17,6 % de subventions de fonctionnement et 3,5 % d'autres charges de gestion.

tableau 22 : les charges de gestion entre 2017 et 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2017-2021	en %
Charges à caractère général	911 668	926 605	1 085 783	1 051 346	997 220	85 552	9,4%
+ Charges de personnel	2 832 101	2 924 709	3 144 868	3 323 995	3 573 758	741 657	26,2%
+ Subventions de fonctionnement	929 068	789 000	936 074	1 023 801	1 020 913	91 845	9,9%
+ Autres charges de gestion	182 925	170 068	166 120	178 414	199 981	17 056	9,3%
= Charges de gestion	4 855 761	4 810 382	5 332 845	5 577 557	5 792 572	936 811	19,3%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Sur cette période, l'essentiel de l'augmentation (741 k€, 79 %), a été porté par les charges de personnel, l'effectif permanent ayant progressé de 84 ETP à 92 ETP entre 2017 et 2020. Cette augmentation résulte de la reprise des personnels des crèches et des recrutements et intégrations. La commune a confirmé la hausse des dépenses de personnel et la rigidification des charges.

Cette augmentation résulte également du glissement vieillesse-technicité, de la mise en place du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » et de l'augmentation des bas salaires de la fonction publique entre 2017 et 2021.

Pour leur part, les subventions ont également augmenté de 147 k€ entre 2018 et 2019 en raison de la hausse de la subvention à l'OMJC. Pour mémoire, la commune voisine Canohès s'est retirée de l'accueil de loisirs et Toulouges a compensé la perte de recettes, la subvention à l'OMJC passant de 358 k€ en 2018, à 503 k€ en 2019 et 620 k€ en 2020.

Les charges générales, de l'ordre de 1 M€ en 2021, ont augmenté de près de 140 k€ entre 2017 et 2020 avant de diminuer de 53 k€ en 2021. Cette augmentation est due, pour moitié (70 k€) à un rattrapage de facturation d'eau et d'assainissement par la CU à partir de 2018 et pour 68 k€ aux achats liés à la crise sanitaire en 2020.

La maîtrise de la masse salariale, qui a progressé en moyenne de plus de 6 % par an depuis 2017, doit être un des objectifs majeurs de la commune. Cet enjeu est d'autant plus important que la commune sera placée, en 2022, dans un contexte défavorable, du fait de l'intégration des personnels de l'OMJC et de la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire. L'internalisation, à partir de 2022, des activités et des personnels de l'OMJC est évaluée par la chambre à 1 M€ de dépenses supplémentaires. Les dépenses de personnel représenteront alors environ 63 % des charges totales de la commune, rendant les marges de manœuvres encore plus étroites.

Enfin, les charges financières diminuent de 50 k€ entre 2017 et 2021, en raison de la diminution temporaire du stock de dette et de la baisse des taux des emprunts : le cabinet conseil qui accompagne la commune fait état dans ses analyses de la dette aux 31 décembre 2019 et 2020, d'un taux moyen annuel de 2,49 % au 31 décembre 2013, de 2,13 % au 31 décembre 2019 et de 1,75 % au 31 décembre 2020.

5.3. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

Entre 2017 et 2021, les charges de gestion ont augmenté de 19,3 %, alors que les produits de gestion ont crû de 11,8 %. Cet effet de ciseaux conduit à une diminution de près de 37 % de l'excédent brut de fonctionnement (EBF). Ce dernier ne représente plus que 7,5 % des produits de gestion en 2021, sa proportion ayant pratiquement été divisée par deux par rapport aux exercices 2017 et 2018.

tableau 23 : évolution de l'EBF et de la CAF

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2017-2021	en %
= Produits de gestion (A)	5 605 265	5 792 467	5 830 249	5 998 039	6 264 074	658 809	11,8%
= Charges de gestion (B)	4 855 761	4 810 382	5 332 845	5 577 557	5 792 572	936 811	19,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	749 504	982 085	497 405	420 482	471 502	-278 002	-37,1%
en % des produits de gestion	13,4%	17,0%	8,5%	7,0%	7,5%		
+/- Résultat financier	-106 790	-81 707	-86 687	-67 444	-60 215		
+/- Autres produits et charges exc	29 589	5 662	-4 229	1 429	-8 893		
= CAF brute	672 303	906 040	406 489	354 467	402 394	-269 909	-40,1%
en % des produits de gestion	12,0%	15,6%	7,0%	5,9%	6,4%		
- Annuité en capital de la dette hors renégociation	620 000	541 400	538 148	480 091	461 589	158 411	25,6%

Source : CRC des comptes à partir des comptes de gestion

De même, la capacité d'autofinancement (CAF) brute⁴⁰ diminue de 40 % entre 2017 et 2021. Le pourcentage d'épargne générée à partir des produits de gestion (CAF brute rapportée aux produits de gestion) se situe en 2021 à 6,4 %. Il est communément admis qu'il doit se situer entre 10 et 15 % pour une commune à la situation financière saine⁴¹.

Le résultat de fonctionnement est aussi en nette diminution et les éléments affectant sa fiabilité, relevés au § 4.3, ont pour effet d'accentuer encore la baisse en 2020.

Après remboursement de l'annuité de la dette et malgré la diminution de l'encours résiduel de la dette, la CAF nette est négative pour les exercices 2019, 2020 et 2021 ; cela signifie que l'épargne de fonctionnement n'est pas suffisante pour assurer le remboursement de l'emprunt.

La commune doit donc porter ses efforts sur la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, bien que plus des deux tiers soient des dépenses contraintes, en particulier les dépenses de personnel.

encadré 1 : pendant la crise sanitaire

Organisation :

Un plan de continuité de l'activité a été formellement adopté en avril 2021 ; dès le début d'année 2020, une organisation spécifique avait déjà été mise en place. La très grande majorité des personnels a été

⁴⁰ Elle correspond à l'EBF (différence entre les produits et les charges de gestion) augmenté du résultat financier et des produits et charges exceptionnels réels.

⁴¹ Source : *Les collectivités locales en chiffres 2021* (collectivites-locales.gouv.fr). Le taux d'épargne moyen des communes est de 14,9 % en 2020 (20 % pour les communes de moins de 10 000 habitants).

placée en autorisation spéciale d'absence (ASA) ou en télétravail, avec une permanence sur site par roulement dans certains services (police municipale, état civil, services techniques, garderie, cantine). Des tableaux de situation étaient tenus.

Dépenses spécifiques :

La commune a recensé, en 2020, des dépenses de fonctionnement courant pour environ 68 k€ liées à la crise sanitaire (matériel de protection et de désinfection, équipement du centre de vaccination, matériel informatique et téléphonique).

Toulouges a maintenu le montant des subventions aux associations.

Les charges salariales liées au recrutement de personnel supplémentaire ou de remplacement se sont élevées à 47 k€ en 2020 et 60 k€ en 2021. La commune a reçu environ 2 800 € en 2020 de la caisse primaire d'assurance maladie au titre de l'indemnisation des agents placés en ASA pour garder leurs enfants.

Une prime « Covid », instituée par délibération du 5 juin 2020, a été versée à 45 agents de la commune pour un montant total de 9 230 €.

Moindres recettes :

Le conseil municipal a délibéré pour exonérer de loyers commerciaux et de la licence IV ses locataires dont les établissements étaient fermés durant les confinements. La chambre évalue ce manque de recettes à 15 k€ en 2020 par rapport aux recettes des années précédentes.

Les périodes de confinement ont aussi généré une baisse des droits de place estimée à 1 500 € et des recettes de crèche et de garderie maternelle, que la chambre évalue à 37 k€ en 2020 par rapport aux recettes des années précédentes.

Sur le budget annexe « Restaurant scolaire », la baisse des recettes (- 55 k€) a été compensée par une baisse des charges.

Services à la population mis en place :

Plusieurs canaux de communication ont été utilisés pour recruter des bénévoles auprès des personnes isolées et informer sur les services proposés par la commune (culturels, garderie, sociaux, etc.) et les commerçants de Toulouges.

Afin d'aider une vingtaine de familles, la commune a mis en place, de mai à juillet 2020, un service de livraison des repas du restaurant scolaire à la maison (opération « ma cantine à la maison »).

Un centre de dépistage de la Covid-19 a été installé dans le local du club de rugby par un laboratoire (gratuité des locaux pendant 10 mois)

Un centre de vaccination éphémère a été installé, en lien avec l'agence régionale de santé, à la charge de la commune, durant deux journées en mai et juin 2021.

5.4. Les investissements et leur financement

5.4.1. Les investissements

Lors de la mandature 2014-2020, la commune a établi des prévisions d'investissement, qui ont été présentées lors des débats d'orientation budgétaire. Leur échéance portait généralement sur deux ou trois ans. Dans le cadre du débat d'orientation budgétaire 2019, un document, nommé « programme d'investissement prévisionnel » et portant sur les prévisions 2018-2020 a été présenté au conseil municipal le 5 mars 2019.

Les projets d'investissement étaient répartis en 20 opérations, détaillées au compte administratif, par thèmes (voirie, grosses réparations, etc.) ou par équipement et projet (restaurant scolaire, *pump track*, aire sportive, etc.).

A contrario, le programme de rénovation énergétique des bâtiments, lancé en 2016, qui s'est traduit, chaque année, par le lancement de plusieurs marchés de remplacement de menuiseries, d'isolation, de changement d'installations de chauffage/climatisation, n'a pas fait l'objet d'une opération spécifique et a été retracé dans les grosses réparations). Le tableau 27 ci-après reprend les principales opérations réalisées sur la période 2016 à 2020.

Le montant total des opérations d'investissement sur la période s'élève à 9,2 M€. La commune a augmenté son rythme d'investissement, passant de 1 M€ en 2016 et 2017 à plus de 2 M€ en 2018, 2019 et 2020, afin, selon l'ancien ordonnateur, de réaliser avant la fin de la mandature le programme ambitieux des travaux prévus.

L'opération d'investissement la plus importante correspond aux grosses réparations de bâtiments avec plus de 1,8 M€ sur la période 2016-2020 et près de 3 M€ au total (rénovation des bâtiments communaux : toiture espace Abelanet, chauffe-eau et climatisation de la crèche, rénovation de la salle de cinéma, travaux au *club house* du tennis, climatisation de plusieurs locaux administratifs, etc.). La construction de la résidence intergénérationnelle a débuté en 2020.

Des travaux sur les bâtiments scolaires et associatifs ont été menés pour 1,5 M€ et des travaux de voirie ont été réalisés pour 1 M€, en marge des compétences de la CU.

5.4.2. Le financement des investissements

Au cours de la période 2016-2021, les dépenses d'équipement de 10,6 M€ et les subventions de 0,9 M€ ont été financées de la façon suivante :

tableau 24 : le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
= CAF nette ou disponible (C)	2 346 460	-421 696	364 640	-131 660	-125 625	-59 196	1 972 923
TLE et taxe d'aménagement	51 964	44 509	4 217	3 942	-532	3 488	107 587
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	209 784	168 716	167 876	255 221	433 933	288 051	1 523 581
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	428 700	249 111	196 395	307 142	1 073 042	443 712	2 698 102
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	597 300	403 667	0	0	0	1 000 967
+ Produits de cession	33 430	20 525	420 800	7 229	155 414	159 360	796 758
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	723 878	1 080 162	1 192 955	573 535	1 661 856	894 611	6 126 996
= Financement propre disponible (C+D)	3 070 338	658 466	1 557 595	441 875	1 536 232	835 415	8 099 920
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>128,4%</i>	<i>70,8%</i>	<i>94,6%</i>	<i>16,4%</i>	<i>72,0%</i>	<i>99,0%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 390 311	930 052	1 646 800	2 691 432	2 132 696	843 998	10 635 289
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	21 984	0	450 692	133 165	68 440	205 380	879 661
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	149	0	0	0	-141 880	-141 731
- Participations et inv. financiers nets	-2 500	-3 750	21 000	58 574	53 131	90 981	217 436
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-15 950	-7 714	-5 828	-7 950	-20 916	36 487	-21 871
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	676 492	-260 272	-555 069	-2 433 345	-697 120	-199 550	-3 468 864

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La commune a financé ses dépenses par des ressources propres : elle a mobilisé sa CAF nette pour 17 % du financement, surtout en 2016 (2,3 M€) et obtenu des subventions pour 2,7 M€ (23,3 % du financement) et les remboursements de fonds de compensation de la TVA pour 1,5 M€. Ces deux derniers postes sont en hausse en 2019 et 2020, en raison de l'avancement des travaux lancés précédemment pour la médiathèque et les écoles ; par ailleurs, certaines recettes d'investissement relevant de programmes menés en 2019 n'ont été versées qu'en 2020.

La commune a également eu recours à l'emprunt pour un montant de 2,65 M€ (dont 1,5 M€ durant les exercices 2019 et 2020), soit 23 % du financement.

Elle a également puisé sur son fonds de roulement à hauteur 0,8 M€ en moyenne chaque année sur la période (notamment 1,4 M€ en 2019).

Il peut être constaté que l'absence d'autofinancement net en fin de période et la diminution du fonds de roulement observée privent, dans l'immédiat, la commune de marge de manœuvre pour le financement de ses investissements.

5.4.3. Évolution de la dette (budget consolidé)

5.4.3.1. La structure de la dette

Du 1^{er} janvier 2013 au 1^{er} janvier 2021, l'encours de la dette compte 19 emprunts⁴² dont 95 % du montant est portés par des emprunts à taux fixes présentant un niveau de risque *a priori* minimal (A-1) selon la typologie de la charte « Gissler »⁴³.

Sur la période, la commune a commandé chaque année et présenté au conseil municipal une étude à un consultant sur la situation de l'encours de la dette.

En 2017, la commune a refinancé auprès de la Banque Postale un emprunt souscrit en 2012 auprès de la Caisse des dépôts et consignations (455 k€ de capital restant dû jusqu'au terme du contrat en 2025). Le gain lié au refinancement est d'environ 18 000 € et a permis d'afficher un taux actuariel d'emprunt plus faible (0,974 % contre 1,915 %). En 2019, elle a renégocié avec la Banque Postale les conditions d'un emprunt de 2015 (capital restant dû 580 k€) et obtenu une baisse de taux (1,01 % contre 1,26 %) pour un gain de 5 000 €.

La commune n'a pas rencontré de difficultés pour recourir à l'emprunt : quatre banques ont effectué une proposition en 2019 pour un emprunt de 500 k€ sur 15 ans ; il n'y a pas eu de mise en concurrence pour les emprunts en 2020.

La durée résiduelle de la dette, au 1^{er} janvier 2021, hors nouvel emprunt, est de 15 ans.

5.4.3.2. Niveau de la dette

Au 31 décembre 2021, la totalité de l'endettement est supportée par le budget principal de la collectivité.

⁴² Deux nouveaux emprunts ont été souscrits en 2020 : 360 k€ le 04/08/2020 pour l'acquisition du nouveau bureau de poste et 140 k€ le 29/10/2020 pour les investissements de 2020. Ces deux emprunts sont d'une durée de 180 mois, à taux fixes, souscrit auprès de la Banque Postale.

⁴³ La charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales (et leurs établissements publics) dite « charte Gissler » impose à ses signataires pour les produits autorisés (nouveaux prêts et opérations d'échange de taux ainsi que leur renégociation) l'utilisation d'une grille de lecture des risques. Cette charte permet aux collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics de comparer les offres en appréhendant, selon les indices sous-jacents (classés de 1 à 5) et la nature des structures (entre A et E), le plus ou moins grand degré de complexité et de risque encouru des produits concernés (cf. circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics).

tableau 25 : le niveau de la dette consolidée

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de dette du BP au 31 décembre	4 995 158	4 363 873	4 328 301	4 798 103	4 838 927	4 540 851
<i>Annuité en capital de la dette</i>	723 787	1 093 999	541 400	538 148	480 091	461 589
<i>Charges d'intérêts et pertes nettes de change</i>	113 920	106 942	81 726	86 825	67 479	60 328
Encours de dette du BA Logements sociaux Toulouges au 31 décembre	229 072	1 069	0	0	0	0
<i>Annuité en capital de la dette</i>	6 751	228 044	0	0	0	0
<i>Charges d'intérêts et pertes nettes de change</i>	4 075	6 165	0	0	0	0
Encours de dette du BA Lot sociaux II Toulouges au 31 décembre	632 634	491 740	475 730	270	0	0
<i>Annuité en capital de la dette</i>	18 214	140 896	15 369	498 437	0	0
<i>Charges d'intérêts et pertes nettes de change</i>	2 485	8 744	4 572	-1 544	0	0
= Encours de la dette agrégée au 31 décembre	5 856 864	4 856 682	4 804 031	4 798 373	4 838 927	4 540 851
- Dettes réciproques	0	0	0	0	0	0
= Encours de la dette consolidée au 31 décembre	5 856 864	4 856 682	4 804 031	4 798 373	4 838 927	4 540 851
/ CAF brute consolidée tous budgets	823 897	703 085	914 065	395 399	355 574	397 831
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	7,11	6,91	5,26	12,14	13,61	11,41
/CAF brute du budget principal	3 070 246	672 303	906 040	406 489	354 467	402 394
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	1,91	7,22	5,30	11,80	13,65	11,28
Intérêts des emprunts et dettes	120 480	121 851	86 298	85 281	67 479	60 328
/ Encours de la dette consolidée	5 856 864	4 856 682	4 804 030	4 798 373	4 838 927	4 540 851
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	2,1%	2,5%	1,8%	1,8%	1,4%	1,3%

Source : CRC à partir des comptes de gestion (BP = budget principal ; BA = budget annexe)

L'encours de la dette a diminué de 4 % entre 2016 et 2019 ; en revanche, il a augmenté de nouveau en 2020. Comme l'EBF et la CAF ont fortement diminué, la capacité de désendettement du budget se détériore brutalement depuis 2019 et se situe au-dessus du seuil des 12 années, défini comme plafond national de référence de la capacité de désendettement pour les communes et les EPCI à fiscalité propre⁴⁴.

Nonobstant cette dégradation, de nouveaux projets ont pourtant été annoncés lors des débats d'orientation budgétaire de 2020 (bureau de poste et place Abelanet), de 2021 (construction d'un nouveau stade pour 1,4 M€ sur trois ans, rénovation du centre technique municipal) ou cités lors de l'instruction (participation à la réalisation d'une maison médicale aux côtés de professionnels libéraux).

La commune a limité ses dépenses d'investissement (1 M€) et son recours à l'emprunt (200 k€) en 2021, lui permettant de ramener son ratio de désendettement à 11,3 ans, encore très proche du seuil. Les documents budgétaires présentés pour 2022 laissent à penser un étalement des projets de rénovation des stades et de construction du centre technique municipal. Les dépenses sont en partie couvertes par un emprunt de 750 k€, inscrit au budget primitif 2022, qui alourdira encore la dette de la commune.

La chambre attire l'attention de la commune sur le fait que sa situation financière ne lui permet plus d'envisager des investissements importants avant d'avoir rétabli un EBF et une CAF suffisants.

⁴⁴ Article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

5.5. Évolution du fonds et du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

Au cours de la période sous revue, le fonds de roulement a diminué de plus de 70 % car l'augmentation des emplois immobilisés du budget principal est plus importante que celle des ressources stables. La dynamique d'évolution des ressources stables est ralentie du fait de la diminution du résultat de fonctionnement du budget principal⁴⁵ qui est affecté en réserves pour la couverture du déficit de la section d'investissement.

Le besoin en fonds de roulement a été positif sur la période. Même si les encours fournisseurs ont été en hausse, le besoin en fonds de roulement du budget principal a augmenté de près de 27 % de 2016 à 2020 compte tenu d'un niveau important des comptes de redevables et des autres dettes et créances sur l'État et les collectivités. Il diminue fortement en 2021 en raison de la baisse de ces derniers postes et est globalement en baisse de 48,4 % entre 2016 et 2021.

Résultant de la différence entre un fonds de roulement en diminution et un besoin en fonds de roulement en augmentation, le niveau de trésorerie du budget principal de la commune de Toulouges était donc en diminution jusqu'en 2020. Il représentait 27,9 jours de charges courantes du budget principal en 2020 contre 187,4 jours en 2016. Le budget annexe « Restaurant administratif » présente en fin de gestion un solde excédentaire (105 k€ au 31 décembre 2020) qui contribue à la trésorerie globale de la commune. En 2021, la trésorerie croît car le besoin en fonds de roulement diminue ; il équivaut à 40,8 jours de charges.

En mars 2020, Toulouges a souscrit une ligne de trésorerie de 300 k€ pour faire face à de potentiels décalages entre ses recettes et ses dépenses liées à la Covid-19 (150 k€ ont été mobilisés) ; la décision de renouveler cette ligne de trésorerie a été adoptée en mars 2021 (100 k€ sont mobilisés au 31 octobre 2021).

tableau 26 : la trésorerie du budget principal

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2016-2021
Fonds de roulement net global	2 710 916	2 905 645	2 850 576	1 001 789	804 669	805 119	-70,3%
- Besoin en fonds de roulement global	294 168	441 903	410 017	203 579	372 985	151 666	-48,4%
= Trésorerie nette	2 416 749	2 463 742	2 440 558	798 210	431 685	653 453	-73,0%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>187,4</i>	<i>181,2</i>	<i>182,1</i>	<i>53,8</i>	<i>27,9</i>	<i>40,8</i>	<i>-78,3%</i>
<i>dont trésorerie active</i>	<i>2 416 749</i>	<i>2 463 742</i>	<i>2 440 558</i>	<i>798 210</i>	<i>581 685</i>	<i>753 453</i>	<i>-68,8%</i>

Source : CRC à partir des comptes de gestion

5.6. Éléments d'analyse prospective

En appui de sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a transmis des éléments de la préparation budgétaire 2022.

Le projet de budget de fonctionnement s'élève à 7,92 M€ (+ 1,375 M€ par rapport au total des dépenses réalisées en 2021 de la commune seule et + 359 k€ par rapport au total réalisé de l'ensemble commune et OMJC. Les dépenses réelles de fonctionnement sont prévues à 7,26 M€. Elles prennent en compte l'intégration des personnels et des activités de l'OMJC, avec des charges salariales en hausse de 1,2 M€, qui représentent plus de 68 % des charges réelles de gestion. La hausse prévue des dépenses à périmètre complet est donc de 4,8 %, comme observé en moyenne annuelle depuis 2016. Tous les postes sont présentés en hausse sauf les subventions (- 0,58 M€ de

⁴⁵ 768 k€ en 2018, 275 k€ en 2019, 162 k€ en 2020 et 183 k€ en 2021.

subvention à l'OMJC) et les charges financières. Les prévisions de recettes de fonctionnement sont présentées en hausse de plus de 6 % par rapport au réalisé 2021. L'ordonnateur prévoit ainsi une CAF brute de 660 k€, soit 9,5 % des recettes réelles de fonctionnement et une CAF nette positive de 200 k€ après remboursement des annuités de la dette. En investissement, l'ordonnateur prévoit des dépenses d'investissement sur opérations pour près de 1,57 M€ (dont la rénovation des stades pour 480 k€, la rénovation des installations informatiques pour 150 k€, les places Abelanet et Esparre pour 132 k€), qu'il finance par des subventions (125 k€), des dotations et FCTVA (91 k€), des cessions d'immobilisations (110 k€), le recours à l'emprunt (750 k€) et donc une CAF nette de 200 k€. Le fonds de roulement devra être mobilisé pour près de 300 k€ et le stock de la dette augmentera de nouveau à son niveau maximal de 2020.

En conséquence, la chambre estime que Toulouges ne présente pas des perspectives de rétablissement rapide de sa situation financière qui rendraient possible le financement des gros projets prévus (1,4 M€ pour le nouveau stade, essentiellement à partir de 2022, 250 k€ pour un nouveau centre technique municipal). Même si la commune en a décalé la réalisation et espère des subventions pour la moitié des montants envisagés (dont le versement serait, dans tous les cas, décalé aux premières étapes de réalisation), le recours à l'emprunt sera nécessaire, contribuant de nouveau à l'augmentation du stock de la dette. En dépit des éléments apportés en réponse et au vu du budget pour 2022, la chambre incite la commune à s'inscrire fermement dans la voie de la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement afin de rétablir les conditions lui permettant de générer de l'épargne, avant de s'engager dans de nouveaux projets d'investissement. Son plan pluriannuel d'investissement doit être ajusté en permanence à ses capacités financières prévisionnelles.

Au vu des développements qui précèdent, la chambre formule les recommandations suivantes :

11. Maîtriser les dépenses de fonctionnement pour assurer le rétablissement de la capacité d'autofinancement. *Non mise en œuvre.*

12. Ajuster le plan pluriannuel d'investissement de la commune à hauteur de ses capacités financières. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2017 et 2020, la situation financière de la commune s'est fortement dégradée en raison de l'augmentation plus rapide de ses dépenses que de ses recettes de fonctionnement, entraînant une détérioration de son EBF.

Cette tendance s'est étendue à sa CAF brute qui représente moins de 6 % des produits de gestion au 31 décembre 2020 et 6,4 % au 31 décembre 2021, alors que le ratio communément admis par la Cour des comptes pour une gestion communale saine se situe à 15 %. La CAF brute de Toulouges n'a pas permis d'assurer la couverture du remboursement des annuités en capital de la dette en 2019, 2020 et 2021.

Durant la période 2016-2021, la commune a réalisé une dizaine de grosses opérations d'investissement pour un montant cumulé de 10,7 M€. Elles ont été financées par des subventions reçues des fonds nationaux de compensation pour la TVA et d'équipement, de nouveaux emprunts et par prélèvement sur le fonds de roulement. Ce dernier n'a pas été reconstitué depuis 2019 et le stock de dettes, qui avait diminué jusqu'en 2019, s'est accru à son niveau maximal en 2020 avant de diminuer en 2021. Le ratio de désendettement de la commune est de 11 années en 2021.

En dépit de ces indicateurs dégradés, la commune envisage de lancer en 2022 de nouveaux projets d'investissement importants. La chambre estime, sur la base de l'exécution 2021 et des projections pour 2022, que cette stratégie est difficilement soutenable.

Elle incite la commune à s'inscrire dans la voie de la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, notamment de ses charges de personnel, afin de rétablir son EBF et sa CAF nette. La mise à jour du plan pluriannuel d'investissement, recommandée par la chambre, doit tenir compte de cet état de fait.

ANNEXE

annexe 1 : analyse financière

tableau 27 : les opérations d'investissement (en euros)

N° d'o p.	Opération	Pour mémoire cumulé des réalisations précédentes	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL de la période	TOTAL général
101	Acquisition mobil. et immob.	1784 467,60	172 362,68	109 664,20	92 977,04	96 432,74	478 790,74	950 227,40	2 734 695,00
102	Acquisition matériel roulant	222 281,68	61220,10	19 626,52	48 976,52	2 400,00	66 350,16	198 573,30	420 854,98
103	Grosses réparations Bâtiments	115 346,42	402 022,66	577 640,97	351064,60	276 362,94	241203,41	1848 294,58	2 963 641,00
104	Travaux Voirie	395 784,70	62 797,19	133 307,27	560 050,85	160 058,82	82 513,25	998 727,38	1394 512,08
105	Création espaces verts	148 955,09	0,00	15 556,00	3 345,00	68 761,35	63 769,59	151431,94	300 387,03
125	Valor. Parc de Clairfont	169 735,62	1440,36	-	-	-	-	1440,36	17175,98
194	Aménagement stade	687 133,18	-	-	7 231,20	9 772,08	12 460,38	29 463,66	716 596,84
207	Centre socio-culturel	1665 282,77	25 011,34	5 040,00	2 491,20	10 945,92	7 161,60	50 650,06	1715 932,83
219	Colombariums	130 711,76	276 979,60	44 398,40	5 880,00	5 880,00	5 880,00	339 018,00	469 729,76
220	Aménagement urbain	820 187,26	42 777,07	12 978,00	249 558,18	483 145,27	270 398,57	1058 857,09	1879 044,35
221	Aménagement terrain DESPJOCH	1179 221,05	6 448,46	1260,00	0,00	0,00	0,00	7 708,46	1186 929,51
231	Restaurant scolaire	1509 220,07	-	-	-	-	-	0,00	1509 220,07
234	Médiathèque	1950 926,40	1022,22	7 626,84	10 995,30	10 691,67	11095,97	41432,00	1992 358,40
236	Cave coopérative	186 883,92	159,00	0,00	0,00	0,00	0,00	159,00	187 042,92
239	ALSH	70 865,37	0,00	-	3 634,80	25 645,32	1830,49	31110,61	101975,98
240	Plan d'accessibilité	39 044,72	66 573,60	85 393,97	98 074,78	-	2 877,36	252 919,71	291964,43
242	Ecole de musique et salles culturelles	810 296,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	810 296,54
243	Vie des quartiers	135 386,95	0,00	5 695,02	41061,50	10 024,74	0,00	56 781,26	192 168,21
245	Résid. intergénérationnelle	0,00	-	20 383,06	145 011,02	467 013,89	295 260,94	927 668,91	927 668,91
246	Extension sociale et associative	0,00	-	-	440 043,94	524 398,49	22 253,78	986 696,21	986 696,21
247	Aire sportive mas Puig Sec	0,00	-	-	-	284 738,11	243 496,07	528 234,18	528 234,18
248	Extension maternelle	0,00	-	-	17 096,64	299 393,98	60578,98	377 069,60	377 069,60
249	Local associatif Rugby à XIII	0,00	-	-	-	60 242,98	239 664,43	299 907,41	299 907,41
250	Création pump track	0,00	-	-	-	-	85 559,47	85 559,47	85 559,47
TOTAL		13 021 731,10	1 118 814,28	1 038 570,25	2 077 492,57	2 795 908,30	2 191 145,19	9 221 930,59	22 243 661,69

Source : comptes administratifs

annexe 2 : situation des budgets annexes

- Budget annexe « Restaurant scolaire Toulouges » (nomenclature M14)

Le budget annexe (BA) « Restaurant scolaire » perçoit une subvention d'équilibre du budget principal (60 k€ en moyenne par an pour couvrir les charges de gestion. Ce BA ne génère pas de CAF et ne porte pas d'investissement. L'endettement est inexistant et la trésorerie élevée en fin de période de contrôle (105 k€ au 31 décembre 2020, soit plus de 143 jours de charges courantes).

- Budget annexe « Logements sociaux » (nomenclature M14)

Le BA « Logements sociaux » n'enregistre plus de produits, de charges et d'investissements depuis 2019. En 2017, ce BA a remboursé 228 k€ de dette, enregistré 120 k€ d'investissement (transfert de l'immeuble CO sis 6 avenue Thuir acheté en 2002 par la commune, du budget principal au BA « Logements sociaux ») et 223 k€ de produits de cession d'immobilisations (ventes de 12 logements sociaux à l'office public de l'habitat des Pyrénées-Orientales (OPH 66), bailleur social). Le fonds de roulement net global est de - 108 694 € depuis 2018 et le besoin en fonds de roulement est de 26 614 € depuis 2019. La trésorerie nette est négative de 135 308 € depuis 2019. Il convient de procéder à la clôture de ce BA, en lien avec le comptable public.

- Budget annexe « Lot sociaux II Toulouges » (nomenclature comptable M14)

Le BA « Lot sociaux II Toulouges » n'enregistre aucune opération en 2020. Entre 2016 et 2018, il génère une CAF brute de l'ordre de 69 à 73 % des produits de gestion, tout en portant les charges de gestion afférentes. La CAF brute est négative en 2019. Ce BA n'a pas d'investissement sur la période mais a enregistré plus de 615 k€ de produits de cessions d'immobilisations (ventes de logements à l'OPH 66 d'un montant de 126 k€ en 2017 et 489 k€ en 2019). Le BA a également remboursé plus de 672 k€ d'annuité en capital de la dette durant la période de contrôle, dont 498 k€ en 2019. En 2020, l'endettement est inexistant et la trésorerie est de 39 053 €.

- Budget annexe « ALS Horts Toulouges » (nomenclature comptable M14)

Le BA « ALS Horts Toulouges » n'a enregistré aucune opération exceptée en 2018 (1 215 € de charges à caractère général) et un solde des opérations d'aménagement de terrains ou de +/- values de cession de stocks qui sont à 0 en 2020. La trésorerie est de - 49 719 € depuis 2019. Ce budget doit être clôturé.

- Budget annexe « Parking Co Toulouges » (nomenclature comptable M14)

Le BA « Parking Co Toulouges » présente une situation financière positive, avec une CAF représentant 7 % de ses produits de gestion (loyers des parkings) en fin de période. Aucune dépenses d'équipement n'est enregistrée et l'endettement est inexistant. La trésorerie est positive sur toute la période : de 10 561 € en 2016 à 14 901 € en 2020, soit plus de 360 jours de charges courantes.

GLOSSAIRE

Anafi	outil d'analyse financière des juridictions financières
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
CU	communauté urbaine
DGS	directeur général des services
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
ha	hectare
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
km	kilomètre
M€	million d'euros
OMJC	office municipal de la jeunesse et de la culture
Rifseep	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 2 juin 2022 de M. Nicolas Barthe, maire de Toulouges.

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

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

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

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr



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